

345

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO



FACULTAD DE DERECHO

LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS  
MATERIALMENTE JURISDICCIONALES. COMO  
MEDIOS DE CONTROL EN LA ADMINISTRACION  
PUBLICA FEDERAL.

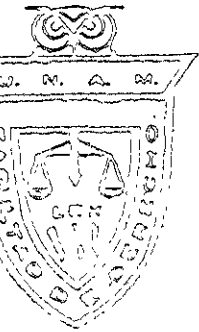
T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

MAESTRO EN DERECHO

P R E S E N T A :

LIC. DANIEL MARQUEZ GOMEZ



Director de Tesis:  
DR. DIEGO VALADES RIOS

MEXICO, D. F.

2001



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

## DEDICATORIAS

A mi familia por su amor, paciencia y cuidado.

Al Dr. Diego Valadés Ríos por la amistad, la libertad en la enseñanza, el temple y la sabiduría.

A mis amigos que confiaron en mi sueño

A mis maestros guías sinceros en la penumbra de la ignorancia

A la Universidad Nacional Autónoma de México, institución en la que la voz del espíritu se materializa en el saber y el comprender.

# ÍNDICE

## “LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS MATERIALMENTE JURISDICCIONALES COMO MEDIOS DE CONTROL EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL”

(Procedimiento Administrativo, disciplinario y contencioso administrativo)

	Página
Dedicatorias.	
Planteamiento del problema y justificación del tema	0
<b>CAPÍTULO PRIMERO</b>	
<b>“Ideas fundamentales”</b>	<b>7</b>
1 - Control	9
1.1. Clasificaciones del Control	10
1.2. Control Administrativo	15
1.2.1 Control Interno	17
1.2.2. Control Externo	17
1.3. Control jurisdiccional	18
2.- Procedimiento, Proceso y Jurisdicción	19
2.1. Proceso	20
2.2. Procedimiento	20
2.2.1 Procedimiento Jurisdiccional	25
2.2.2 Procedimiento Administrativo	26
2.3 Jurisdicción	27
2.4. Competencia	28
3 - Administración	29
3.1 Centralización, Descentralización y Desconcentración	30
3.2 Administración Centralizada	32
3.3. Administración Paraestatal	33
4 - Aplicación del Derecho	35

<b>CAPÍTULO SEGUNDO</b>	
<b>“Ley Federal de Procedimiento Administrativo”</b>	<b>39</b>
1 - Análisis de la Ley	43
2.- Procedimiento	52
a) Inicio	58
b) Trámite	60
c) Terminación del Procedimiento	63
3.- Impugnación	65
4.- Función de Control y Aplicación de las Normas en el Procedimiento Administrativo	71
<b>CAPÍTULO TERCERO</b>	
<b>“Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos”</b>	<b>74</b>
1 - Disposiciones Generales en la Ley	77
2.- Breve Referencia al Juicio Político	78
3.- La Declaración de Procedencia	80
4 - El Problema que Plantea el Artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos	81
5.- Referencia al Marco Normativo del Control Interno	87
6 - Procedimiento Disciplinario	89
7.- Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo	97
8.- Impugnación	98
8 1. Revocación	99
8.2. Juicio de Nulidad	100
9 - Función de Control y Aplicación de las Normas en la Potestad Disciplinaria	101
<b>CAPÍTULO CUARTO</b>	
<b>“Código Fiscal de la Federación”</b>	<b>104</b>
1 - Procedimiento contencioso	111
2 - Queja	123
3 - Aclaración de Sentencia	124
4 - Excitativa de Justicia	124
5 - Recursos	125
5 1 Reclamacion	125
5 2 Revisión	126

6.- Función de Control y Aplicación de las Normas en el Procedimiento Contencioso	128
<b>CAPÍTULO QUINTO</b>	
<b>“Derecho Comparado”</b>	134
1.- España	134
2.- Francia	141
3.- Inglaterra	146
4.- Italia	149
5.- Consideraciones Finales	152
<b>CAPÍTULO SEXTO</b>	
<b>“El Control Administrativo y la Justicia”</b>	156
1 - Control y Administración	160
2.- Justicia y Administración	161
3 - Control, Aplicación de las Normas y Sociedad	165
<b>CAPÍTULO SÉPTIMO</b>	
<b>“Reformas Propuestas a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y Código Fiscal de la Federación”</b>	172
<b>CONCLUSIONES</b>	207
<b>ADENDA</b>	
- Reforma al Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo de 16 de julio de 2001	212
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	216

## PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA Y JUSTIFICACIÓN DEL TEMA

En términos generales la doctrina acepta que el Estado moderno como unidad conformada de población, territorio y gobierno surge en el siglo XV de nuestra era, en las ciudades-estado italianas; a esta entidad se le asigna la función directiva de la comunidad social y política.

Para el logro de sus objetivos la comunidad se otorga una Constitución, documento en el que se plasma la estructura de los diversos órganos del poder público, la competencia para el desarrollo de sus tareas y los derechos mínimos que se garantizan a los gobernados. En este documento jurídico-político se da corporeidad a un órgano trascendente del poder, la administración pública.

La Administración Pública a lo largo de su historia ha estado ligada a la corrupción; así, se afirma que la corrupción es tan antigua como la humanidad, conductas como la perversión de la justicia, el causar daño a mujeres y niños y la toma de *shohadh* o regalos, son condenadas por la Biblia, el Código de *Manú* y el de *Hammurabi*. En Grecia y Roma, cunas de la civilización occidental, se sufrió el flagelo de la corrupción, en la primera los sofistas hacían de lo negro blanco y de lo blanco, negro, y en la segunda el ejemplo del pretor Verres quien dictaba sus sentencias según el dinero que le era ofrecido por las partes, es una muestra. En su *Divina Comedia* Dante condena a los *barattieri*, esto es, a los que aceptan dinero o a los jueces que venden la justicia, tampoco se puede olvidar el gran problema de la simonía, que se da durante la Edad Media con la venta de indulgencias en el seno de la Iglesia Católica.

Mal endémico de nuestra época, la corrupción ha obligado a buscar los caminos para su control. En principio los controles fueron de tipo jurídico, con la evolución de las entidades económicas se refinan las formas de corrupción y se requieren, para hacerle frente, nuevos controles. Así, instituciones como la partida doble que ya aparece en algunos libros en 1340, refinada por Luca de Boigo Pacioli, mejor conocido como Fray Luca Pacioli (1445-1517), en su libro *Suma de Aritmética, Geometría y Contabilidad*, van a ser el antecedente de los modernos audidores y de la contabilidad. La *Magna Carta* de 1215 tiene como eje motor los abusos del monarca inglés. La ilustración, con

su llamado a la razón, pone el acento en el control del poder. La teoría de la *división de poderes*, que en esta época adquiere relevancia, tiene como propósito que *el poder controle al poder*.

México, no ha sido ajeno a este problema. La administración pública en sus tres niveles, se ha encontrado ligada a la palabra *corrupción*, a pesar de los múltiples esfuerzos realizados en materia normativa y control administrativo.

Con la Revolución Mexicana de 1910, se sustituye a un régimen autoritario por otro que pretende ser más justo. El Constituyente de 1916-1917 aprueba una Constitución de avanzada en materia de ejercicio del poder, poniendo énfasis en los depositarios del mismo. Así, en nuestro país, en los términos del Título Segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 39, *La soberanía reside esencial y originariamente en el pueblo*. Por su parte, el artículo 41 de nuestra ley básica prescribe que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión. Desarrollando las ideas políticas de John Locke y de Montesquieu, el artículo 49 de la propia Carta Magna establece que *El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial*. La moderna teoría constitucional y administrativa ha considerado al poder público como único e indivisible; en concordancia con lo anterior, alude a una colaboración entre funciones, más que a una *división de poderes*:

Existen dos criterios para determinar cual es la actividad que se encomienda a cada una de las funciones del poder público: la formal y la material. En el primero se considera como actividad del órgano del Estado la función que le corresponde jurídicamente, así, al Poder legislativo, según este criterio, le corresponde elaborar las leyes; al Poder Judicial dirimir las controversias y al Poder Ejecutivo aplicar y ejecutar las leyes en la esfera administrativa. En cambio, en el segundo criterio se atiende a la naturaleza intrínseca de la actividad que realizan cada uno de los órganos que integran el poder público; en este sentido se afirma que el Poder Legislativo, el Judicial y el Ejecutivo realizan actos que pueden ser considerados de naturaleza administrativa, legislativa y jurisdiccional, formal y materialmente.

Uno de los *poderes* o funciones que mayor contacto tiene con la ciudadanía, puesto que ejerce su actividad en forma cotidiana, es el Poder Ejecutivo. A esta función



pública se le encomienda la administración pública, esto es, la estructura organizada jerárquicamente que realiza tareas de complejidad técnica diarias, de carácter permanente, prescritas en el orden jurídico, con el propósito de satisfacer las necesidades colectivas. A esta función se le dota de recursos humanos, patrimoniales, orden normativo y procedimientos técnicos para el mejor desarrollo de sus tareas. Es pertinente destacar que en México, en los términos del artículo 90 de la Carta Magna, la Administración Pública se divide para su ejercicio en centralizada y paraestatal. Tampoco puede soslayarse que, atendiendo al régimen de competencia horizontal, en nuestro país coexisten la Federación, los Estados y Municipios como unidades a las que se les encarga satisfacer las necesidades colectivas en las diversas demarcaciones geográficas en que se encuentra dividido.

Todo lo anterior nos ubica en una cuestión de tipo problemática: la del ejercicio del poder y su control. Para el constitucionalista mexicano Diego Valadés: "Los instrumentos de control son sólo una de las funciones del poder en un sistema constitucionalista democrático. Pero el poder es de una complejidad extrema, y conducir su comportamiento o procurar su entendimiento sólo a través de prescripciones invariables más que un ejercicio científico fallido es un acto de ingenuidad. Los mecanismos del poder requieren de ajustes incesantes para los que la norma nos ofrece un encuadramiento que, esencialmente, tutela el interés de la sociedad y de los individuos"<sup>1</sup> En este sentido, México ha impulsado diversas medidas para enfrentar el ejercicio ilegal del poder público, y en particular la corrupción, adoptando la doctrina francesa, plasmada en la Ley de Organización Judicial 16-24 de agosto de 1790, se estructura al contencioso administrativo; en 1936 se crea el Tribunal Fiscal de la Federación; en 1982, se creó la institución globalizadora del control administrativo la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, antecedente de la actual Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Otro paso importante en materia de control es el nacimiento de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en 1990, institución plasmada en el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que posee competencia para conocer de quejas en contra de actos u omisiones en que incurra la

<sup>1</sup> Valadés, Diego, *El control del poder. Estudio de instituciones jurídicas*-UNAM-México-1998- págs. 40

autoridad administrativa que vulneren los derechos humanos. Tampoco puede dejarse de lado que en 1995 surge a la vida jurídica la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, instrumento que pretende sistematizar la materia del procedimiento en la administración pública, reuniendo diversas normas dispersas en otros ordenamientos, para evitar la discrecionalidad y dar certeza jurídica a los gobernados. Otra reforma de trascendencia para el control fue la reforma a las leyes Orgánica de la Administración Pública Federal, Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y Federal de las Entidades Paraestatales del 24 de diciembre de 1996, por medio de la cual se adscriben orgánica y funcionalmente a los titulares de los órganos internos de control, a los de las áreas de atención ciudadana, responsabilidades y auditoría a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, otorgándoles el rango de autoridad y facultándolos para realizar la defensa jurídica de sus determinaciones en la esfera administrativa y ante los órganos jurisdiccionales. Por último, no podemos soslayar que en 1999 se creó la Entidad Superior de Fiscalización y se ampliaron las atribuciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. La relación no tiene la pretensión de constituir un catálogo de reformas legales relacionadas con la materia del control en la administración pública, es únicamente el marco referencial que nos permite entender la preocupación que el control de la administración pública despierta en los gobernantes y los gobernados.

Así las cosas, a pesar de los múltiples estudios que se han ocupado de la administración pública y sus instituciones, persisten diversas polémicas en la doctrina relacionadas con la naturaleza intrínseca de la justicia administrativa, ¿es una de las especies del acto administrativo? ¿es formal y materialmente un acto administrativo o por el contrario es un acto de naturaleza formal administrativa, pero materialmente jurisdiccional? La respuesta a estas cuestiones es importante, puesto que, una manera de aplicar mejor las instituciones jurídicas administrativas consiste en delimitar su sentido, con lo que se podrían diseñar mejores herramientas jurídicas que permitan un uso más eficaz y eficiente de las estructuras y órganos encargados de la justicia administrativa.

Otra polémica, se ubica en el contexto de la aplicación de la norma administrativa, y va en el sentido de si se debe aplicar literal o gramaticalmente la ley o,

por el contrario, dado que realiza ciertos valores sociales, se debe justificar la aplicación de la norma administrativa acudiendo a consideraciones metajurídicas. Es evidente que estas cuestiones no han sido resueltas todavía. En la actualidad los teóricos discuten modernas concepciones de lo normativo. Sin embargo, si deseamos arribar a un marco de lo jurídico en el cual el derecho sea obedecido porque representa el sentir de la colectividad, se deben explorar otras formas de aplicar el orden jurídico; a esta circunstancia no escapa la administración.

Por lo anterior en la presente tesis nos ocuparemos de estudiar al control administrativo, desde el punto de vista interno y externo, incorporando la cuestión relacionada con la naturaleza intrínseca de los procedimientos administrativos estudiados y el problema de su aplicación dogmática, entendiendo por ésta aquella en la que la norma jurídica se interpreta letra a letra y a conveniencia de quien la aplica, para justificar determinados intereses; para esto acudiremos a ideas recientes que se han generado en el campo del derecho. En el ámbito del control interno, como procedimientos específicos estudiaremos a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; por lo que hace al control externo, analizaremos el Código Fiscal de la Federación. La idea fundamental consiste en abordar el campo del control de la administración pública federal, desde una visión crítica y propositiva.

En este sentido nos plantearemos las siguientes hipótesis de trabajo: si los procedimientos administrativos, acatando las garantías de audiencia y debido proceso contenidas en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se siguen en forma de proceso, y si existen medios de impugnación que permitan a los particulares inconformarse con las determinaciones contrarias a la legalidad, emitidas en dichos procesos, entonces constituyen actos materialmente jurisdiccionales. Y si los procedimientos administrativos materialmente jurisdiccionales, como son, el procedimiento administrativo, el disciplinario y el juicio de nulidad, tutelan la legalidad en los actos de la administración pública federal, entonces constituyen verdaderos medios de control de la actividad administrativa. Ahora bien, si estos medios resultan insuficientes para garantizar el apego a la legalidad en la administración pública, al permitir parcialidad, corrupción, impunidad e ilegalidad, debido a la aplicación

dogmática de los mismos; entonces deben reformarse para permitir que cumplan con su función de medios de control de la legalidad en el ámbito de la administración pública federal.

Para lograr nuestro objetivo, en el capítulo primero delinearemos algunas ideas fundamentales relacionadas con nuestro tema; nos ocuparemos de los conceptos de administración, control, proceso, procedimiento y jurisdicción, como marco referencial de nuestro trabajo. En el capítulo segundo abordaremos el estudio de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, enfatizando las cuestiones relacionadas con el control y la pretensión de justicia, contenida en el autocontrol que la administración realiza de su actividad; también veremos el medio de impugnación contenido en esta ley. En el capítulo tercero estudiaremos la cuestión derivada de la potestad administrativa jerárquica: el procedimiento disciplinario, contenido en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, como medio de control y justicia dado el amplio espectro de posibilidades que posee. En nuestro apartado cuarto analizaremos el contencioso administrativo que regula el Código Fiscal de la Federación, como representativo del control externo de la legalidad y de la justicia en la administración. En el capítulo quinto realizaremos un breve ejercicio de derecho comparado, estableciendo las similitudes y diferencias entre la legislación nacional y las legislaciones de España, Francia, Inglaterra e Italia; en el capítulo sexto abordaremos las cuestiones sociales y jurídicas relacionadas con el control y la justicia, y después propondremos una reforma a los ordenamientos jurídicos nacionales analizados. Es pertinente acotar que la delimitación del control de la administración no se agota en los procedimientos que nos proponemos estudiar; sin embargo, consideramos que son representativos del control de la legalidad y de la justicia en la administración pública, además que, atendiendo a su naturaleza, se prestan para el proceso metodológico que nos hemos propuesto como tarea. Además, en estos ordenamientos subyacen cuestiones de carácter axiológico, que son acordes para nuestro plan de trabajo.

Entendemos que la administración pública es un ente dinámico, que puede ser objeto de estudio de la sociología, de la ciencia política, de la filosofía, de la historia y, por supuesto, del derecho. Es insoslayable que en los albores del siglo XXI, México requiere mejores herramientas jurídicas en materia de control de sus órganos

administrativos, en los que se siga un cierto criterio de justicia, que permita a sus destinatarios considerar al procedimiento administrativo como uno de los de mejor calidad en cuestiones de solución de controversias, a esta tarea pensamos dedicar la presente tesis.

# CAPÍTULO PRIMERO

“Ideas fundamentales”

# I. CAPÍTULO PRIMERO

## Ideas fundamentales

La corrupción administrativa es un mal endémico en las sociedades actuales. Esta patología social motiva la necesidad de instituir controles en el ejercicio del poder, tanto internos como externos, para enfrentarla. Así en los negocios se habla del control como la etapa de la administración en la cual se establecen mecanismos para revisar la eficacia y eficiencia de las funciones de planeación, organización y ejecución.<sup>2</sup> El control así conceptualizado se transforma en la herramienta por excelencia que permite a los administradores una apropiada toma de decisiones. Se habla también, en otros ámbitos, de controles políticos y jurídicos.

Para las necesidades de la lucha contra la corrupción en el marco de la administración pública, se requiere de otro tipo de control, que no sólo englobe conceptos encaminados al funcionamiento y revisión de las actividades de una entidad económica, sino que, además, permita detectar y combatir los flagelos que el servidor público deshonesto incorpora a la administración pública, como son el soborno, la extorsión, los arreglos, las alteraciones fraudulentas del mercado, la malversación de fondos, los negocios con el dinero público, la parcialidad en la toma de decisiones, colusión de funcionarios, etcétera. Sin embargo, nuestro trabajo se enfoca a una especie particular de los sistemas de control: los controles jurídicos de tipo adjetivo como herramienta fundamental para el logro de la tutela de la legalidad en los actos de la administración pública.

En este sentido es pertinente establecer, desde el punto de vista conceptual, el contenido de algunas ideas claves para el desenvolvimiento de la presente tesis. El proceso metodológico que pensamos para nuestro trabajo, no corresponde a un estudio de dogmática jurídica. No obstante, es preciso que enunciemos un concepto de derecho que nos sirva de marco referencial a lo largo de nuestra exposición.

El derecho es un elemento social de características complejas, el jurista romano Celso lo define como *ars boni et aequi*, el arte de lo bueno y lo equitativo, en sentido objetivo se le entiende como el conjunto de normas positivas que regulan las relaciones

<sup>2</sup> Cf. Acosta-Romero Mirue, *Tratado General del Derecho Administrativo*, 10<sup>a</sup> ed., Porrúa, México, 3<sup>er</sup> 91, pág. 515.

sociales en una colectividad humana; en sentido subjetivo se considera que es la atribución concedida por el derecho positivo a favor de un determinado individuo. Las definiciones son amplias, sin embargo, la discusión doctrinal continúa. Siguiendo al ilustre jurista mexicano Eduardo García Máynez<sup>3</sup>, consideraremos al derecho como el conjunto de normas imperativo-atributivas que en cierto momento histórico y en un determinado espacio geográfico, quienes detentan el poder político juzgan como obligatorias para el resto de la colectividad a ellos subordinada. Esta conceptualización es única y exclusivamente una forma de interpretar este proceso de relaciones complejas que reciben el nombre del derecho y no posee la pretensión de ser la mejor ni la más acabada.

Sentada así nuestra primera idea, es pertinente ocuparnos de delimitar a los conceptos centrales de nuestra exposición, que como motivo central se irán reiterando a largo de la misma; nosotros consideramos trascendentes las voces control, proceso, procedimiento, jurisdicción; administración y aplicación del derecho, puesto que proporcionan un encuadramiento debido a nuestro tema de estudio

## 1.- Control

Etimológicamente la palabra control se identifica con las voces latinas *inspectio*, *inquisitio*, *espectatio*, *onis* y *judicium*. Con ella se alude a diversas cuestiones que se identifican con examen, limitación, regulación, dispositivo, verificación, tutela, dominio y supremacía. Por lo demás es un vocablo recientemente aceptado por la Real Academia Española. Sin embargo, en la doctrina jurídica se entiende por control la actividad de carácter registral o técnico encomendada a una función pública, un ente administrativo estatal o a un empleado público, por el orden jurídico, que se dirige a revisar la adecuación y legalidad de los actos encomendados a los diversos órganos del poder público, con la obligación de pronunciarse sobre ellos<sup>4</sup>. En este contexto, Rodolfo Lara Ponte considera que el control es una herramienta para asegurar que las actividades de

<sup>3</sup> Cfr. García Máynez, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, 4ª ed., Porrúa, México, 1990, pag. 37.

<sup>4</sup> Cfr. Lara Ponte, Rodolfo, *Naturaleza Jurídica Administrativa de los Organos de Control* en Perspectivas actuales del derecho, ensayo jurídico en tiempos de cambio, Iteam, pag. 510. En igual sentido, Larz Cadenas, José, *Unidad, La Controladora y el Control Interno en México a través de los Estados y los Municipios*, 2ª ed., Fondo de Cultura Económica, México, 1993, pag. 468.



los órganos del Estado se ajusten, a la legalidad para advertir su desempeño institucional y optimizar resultados, alcances y evitar desviaciones retroalimentando al sistema, a través de la toma de decisiones preventivas y correctivas, con el propósito de obtener la armonía entre la planificación y la administración.<sup>5</sup> En la *Enciclopedia del Diritto* (página 298) los profesores Giorgio Berti y Leopoldo Tumiatì, afirman que: “*il controllo consiste in ‘un potere di supremazia, che si appartiene allo stato in quanto titolare della sovranità’*” (El control consiste en un poder de supremacía que pertenece al estado como titular de la soberanía)

### 1.1. Clasificaciones del control

Dependiendo del uso atribuido a la palabra control, se instituyen por parte de la doctrina una serie de clasificaciones, que guardando las proporciones, pretenden ser más o menos exhaustivas. Así, Karl Loewenstein considera que: “Los controles horizontales operan en el cuadro del aparato estatal mientras que los controles verticales lo hacen al nivel en el que la maquinaria estatal se enfrenta a la sociedad”<sup>6</sup> A su vez, los controles horizontales los dividió en intraorgánicos e interorgánicos, los primeros operan dentro de la organización de un solo detentador del poder, su función es limitar y vigilar el funcionamiento de esa organización, los segundos funcionan entre los diversos detentadores del poder que cooperan en la gestión estatal, por lo que norman y limitan recíprocamente el funcionamiento de dos o más órganos del poder público. Los controles verticales son el federalismo, los derechos individuales y las garantías fundamentales y el pluralismo<sup>7</sup>

Otra Clasificación se ocupa del tema atendiendo a la función u órgano del estado que realiza la actividad de control, así los divide en: legislativo; ejecutivo o administrativo y jurisdiccional

El control legislativo, es el que ejerce el órgano encargado de expedir las leyes, en nuestro país el Congreso de la Unión, y se clasifica a su vez en control de

<sup>5</sup> Cf. Lara Ponce, Rodolfo, *Idem*

<sup>6</sup> Loewenstein, Karl *Lezioni di Costituzione* 21 ed. Arel Barcelona 1976 p. 353  
*Idem* págs. 232, 233 y 353

legislación, presupuestal y político. El primero se caracteriza por la emisión de normas de carácter imperativo, abstracto, general e impersonal que tienen como propósito fundamental regular la ejecución de los planes y programas, hacer más transparente el uso y destino de los fondos públicos y generar criterios de conducta en el servicio público, como se previene en los artículos 73, 74 y 109 de la Carta Magna federal de nuestro país. El control presupuestal se relaciona con los dos grandes momentos del presupuesto: la inicial que se refiere a la aprobación que el órgano legislativo debe realizar del mismo y a la final, o sea, a la aprobación de la llamada Cuenta Pública en la que se comprueba que el gasto ejercido sea el efectivamente presupuestado, como se previene en el artículo 74, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. También existe una fase llamada política que tiene que ver con la fiscalización del uso y destino de los recursos públicos, esto es, verificar los gastos generados por las dependencias y entidades de la administración pública, para lo cual el Poder Legislativo se apoya en su cuerpo técnico, la Entidad Superior de Fiscalización en los términos del artículo 79 de la Ley fundamental; uno de los aspectos de este tipo de control en nuestro país, consiste en el poder del órgano legislativo para citar a comparecer a los responsables del despacho para informar al legislativo de los asuntos que les fueron encomendados y la conformación de las llamadas comisiones de investigación, como se encuentra normado en el artículo 93 de la propia Ley Suprema federal.

Por su parte el **control ejecutivo o administrativo** se deposita en el poder ejecutivo y se ejerce a través de una serie de unidades administrativas especializadas denominadas contralorías que dependen orgánica y funcionalmente de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, esta forma de control se encuentra regulado en los artículos 25, 26, 89, fracción I, 90, 108, primer párrafo, 109, fracción III, 113 y 134 de la propia Norma fundamental y en las leyes secundarias de carácter administrativo; en este tipo de control, a su vez, pueden diferenciarse seis subclasificaciones: a) según la clase de actos que se realicen para controlar a los órganos de la administración pública, puede ser de vigilancia, de recomendación, decisión, evaluación, corrección y sanción. b) por el objeto del control de legalidad, de fiscalización, de oportunidad, de gestión y de eficiencia; c) por el tiempo o momento en el que se realiza la función de control, puede

ser control preventivo o *a priori*, que tiene lugar con anterioridad a la generación de la actividad administrativa, también conocido como control *ex ante*; el concurrente o coincidente que se verifica durante el proceso de la gestión administrativa y el conclusivo o *a posteriori* o *ex post*, que se utiliza para revisar o verificar los actos administrativos a controlar; d) por la forma de actuación de los órganos administrativos el control puede ser oficioso cuando discrecionalmente la administración ejercita sus atribuciones; a petición de parte cuando la actividad de control se da a solicitud de un ciudadano interesado y obligatorio cuando la ley ordena la actividad de control; e) desde el punto de vista del sujeto que realiza el control, éste puede ser interno si lo realizan órganos de la propia administración; externo si su ejercicio se encomienda a órganos ajenos a la administración y f) por los efectos o resultados del control se puede clasificar, a su vez, en formal si al constatar la legalidad de los actos de la administración los efectos de la revisión son únicamente declarativos, o constitutivos cuando de la actuación del órgano encargado del control se generan derechos y obligaciones o es un antecedente para acciones posteriores de carácter correctivo o sancionatorias.

El control judicial o jurisdiccional en nuestro régimen jurídico, de conformidad con el contenido de los artículos 103, 104 y 107 de la Constitución federal, es competencia de los tribunales tanto federales, como locales, y puede entenderse de dos maneras. Como control de la constitucionalidad, al analizar si determinados actos de autoridad se apegan al contenido puntual de la Carta Magna o al establecer si el referido acto no conculca garantías individuales. También, puede considerarse como control de la legalidad, esto es, cuando en una determinada controversia se imprime certeza jurídica a la actuación de la autoridad al someter sus actos a la prueba de la revisión jurisdiccional. Cabe mencionar en este tipo de control a los medios de impugnación que se otorgan a los ciudadanos para combatir las determinaciones de autoridad contrarias al orden jurídico.

Control jurídico, social y político. Otra clasificación es la enunciada por Rodolfo Lara Ponte, en principio alude a una división del control desde el punto de vista jurídico, político y social, al primero lo caracteriza por estar constituido de normas jurídicas, indispensables para el agente que realiza la función de control. afirma que en el control

político el derecho juega un papel importante, puesto que institucionaliza jurídicamente a los instrumentos a través de los cuales el control se efectúa, enuncia que el propósito de este tipo de control es controlar al órgano más que a su actuación. El control social es el que realizan los agencias de control social, como son los grupos de ciudadanos organizados, los medios de comunicación, etcétera, es un control informal y espontáneo, puesto que no está institucionalizado.<sup>8</sup>

En el campo administrativo, Jorge Fernández Ruiz se ocupa de las restricciones impuestas a la administración pública, considera que ésta está sujeta a procedimientos formales y trámites precisos para garantizar la legalidad, imparcialidad e igualdad de trato a los administrados; al control jurisdiccional de su actividad mediante el tribunal contencioso-administrativo o por medio de los órganos jurisdiccionales ordinarios, al control presupuestal de su actividad por parte del poder legislativo y al control financiero y contable, sin perjuicio del autocontrol.<sup>9</sup>

Por su parte el constitucionalista Diego Valadés, en su libro *El Control del Poder*, realiza toda una tipología de los controles y los conceptualiza en **formales y materiales**, los primeros están plasmados en la constitución y en sus leyes reglamentarias; los segundos van más allá de la relación entre los órganos regulados constitucionalmente **Unidireccionales**, que pueden provenir del parlamento o del gobierno, como son la moción de censura, comisiones de investigación, veto y disolución de las cámaras, entre otros; y **bidireccionales** como el derecho de iniciativa y la cuestión de confianza **Organizativos y funcionales**, los primeros se refieren a la situación de los órganos del poder, los segundos a su desempeño. **Preventivos y correctivos**, en el caso de los preventivos la sola posibilidad de su ejercicio condiciona las decisiones del órgano; en cambio en los correctivos se vislumbra la posibilidad de que, sin imponer sanciones, el órgano sujeto al control varíe sus decisiones. **Perceptibles e imperceptibles**, los unos son aquellos cuyo ejercicio es visible, los otros se dan en un plano específico del poder para constitucionalizar determinadas decisiones tomadas en los ámbitos nebulosos del poder **Constitucionales y paraconstitucionales**, estos son los que ejercían los parlamentos y que no están

<sup>8</sup> Cf. Lora Ponte, Rodolfo, *op. cit.*, pág. 517.

<sup>9</sup> Cf. Fernández Ruiz, Jorge, *Práctico Administrativo*, N.º Gray Hill, Inc. (México), México, 1997, págs. 5 y 6.

regulados constitucionalmente, aquellos constituyen los instrumentos de control plasmados constitucionalmente que pueden realizar una función política, pero su naturaleza es siempre jurídica. Adentrándose en su estudio, Diego Valadés se enfoca a un encuadramiento más amplio del control, así alude a **controles según su naturaleza**: *obligatorios*, que se deben llevar a cabo tantas veces como se produzca la situación prevista, y *potestativos*, que dependen de la libre valoración de las circunstancias por parte de los agentes encargados de aplicarlos. **Por su objeto**, *constructivos*, complementan la acción de los órganos del poder y coadyuvan al logro de los fines propuestos, y *limitativos*, que son aquellos que restringen, modifican o evitan los efectos de una decisión. **Por sus efectos**: *vinculatorios*, modifican la situación del órgano al que se dirigen, e *indicativos* que se traducen en una sugerencia, queja o propuesta que el destinatario puede transformar o no en una decisión. **Con relación a su frecuencia**: *sistemáticos* y *esporádicos*, los primeros se llevan a cabo con cierta regularidad determinada por la ley o la práctica; los segundos no tienen periodicidad fija. **Por su forma** controles *verbales*, se ejercen en forma directa por los agentes sociales sin trámites especiales, y *formales*, se realizan acatando trámites específicos. **De acuerdo con los agentes**: *colectivos*, para tener efectos requieren de la aprobación mayoritaria, y *selectivos*, producen efectos aunque los practique un solo agente. **Según sus destinatarios**: *generales* o *singulares*, según produzcan efectos en la totalidad del órgano controlado o hacia los titulares determinados de un órgano de poder. **Por su oportunidad** *previos*, *progresivos* y *posteriores*, los primeros se aplican antes de que actúe el órgano controlado, los segundos acompañan la realización de los actos del ente controlado y los terceros se aplican con relación a los actos anteriores del órgano<sup>10</sup>

De las clasificaciones señaladas, es evidente que la del maestro Diego Valadés es la más completa, sin embargo posee el inconveniente para nuestro trabajo que se enfoca al control político del poder, puesto que, desde su perspectiva, los controles políticos son los más dinámicos, inteligibles y eficaces. Cabe aclarar que tampoco menosprecia a los controles jurídicos. Por lo que adoptaremos esta clasificación en nuestro estudio, sin perjuicio de modificarla para adaptarla mejor a nuestros fines.

<sup>10</sup> Cf. *El control del poder*, págs. 135 a 141.

## 1.2. Control Administrativo

La necesidad de control es antigua, en Grecia para luchar contra la corrupción Pericles otorga un jornal *per diem* a los miembros de los jurados para evitar que el poder económico de Cimón los comprara. Paradójicamente, esta medida es considerada por Aristóteles como el primer paso en la corrupción del gobierno y la sociedad ateniense.<sup>11</sup>

Otros antecedentes del control administrativo son una ordenanza de San Luis de 1256 que establece la obligación para los *mayeurs y prud hommes* de comparecer ante los funcionarios de cuentas. En 1303 se instala en el Palacio de la *Cité* la “Cámara de Cuentas” de París, sus funcionarios se encargan del patrimonio real y en forma accesoria del control de los gastos que efectúan los responsables de las finanzas. La ordenanza *Vivier-en-Brie* de 1320 establece los principios de la carta de la Cámara de Cuentas y precisa su estructura, que se compone del rey, tres o cuatro oficiales primeros, con tres *maîtres lais* (abogados) íntimos del rey; a los oficiales y a los *maîtres lais* se les encarga oír las cuentas, ambos se auxilian de once “*pésantes*” Esta Cámara de Cuentas subsiste hasta la Revolución Francesa.

En la etapa que abarca desde el año de 1492 hasta 1789; en Francia, como antecedente de los sistemas de control por órgano administrativo, opera la Cámara de Cuentas, que posee la facultad de “amonestar” al rey, con relación al registro de las actas reales de alcance financiero. Los oficiales de finanzas antes de tomar posesión de su cargo prestan juramento y justifican su fianza; deben dar cuenta de su gestión y abonar el sobrante al Tesoro real. En París depositan sus cuentas en la escribanía y juran sinceridad; después se someten al salario ante los oidores, quienes pueden aprobar las cuentas o pronunciar “forzamientos”, “rechazos” o “reservas”, con lo que se deberán rectificar las cuentas. Además, la Cámara de Cuentas controla la actividad contable, al grado que puede multar a los contadores. En el siglo XVII esta Cámara pierde su prestigio.<sup>12</sup>

<sup>11</sup> Cf. Eusebio, Moses E., *El nacimiento de la Política*, trad. de Teresa Sampere, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, México, 1990, Colección Los noventa, págs. 58-59.

<sup>12</sup> Cf. Raymond Jean, *El Tribunal de Cuentas*, Fondo de Cultura Económica, México, 1986, págs. 19 y siguientes.

En la fase que va, desde la independencia de las Colonias inglesas en Norteamérica el 4 de julio de 1776, pasa por la Revolución Francesa de 1789 hasta nuestros días, el control del poder descansa sobre las ideas de la ilustración. El mérito de sustentar ideológicamente el control del poder corresponde a John Locke y a Carlos María de Secondant y de la Bredé, Barón de Montesquieu, con la Tesis de la división de poderes; así el francés sostiene que: *Todo estaría perdido si el mismo hombre, el mismo cuerpo de personas principales, de los nobles o del pueblo, ejerciera los tres poderes: el de hacer las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos o las diferencias entre particulares*<sup>13</sup> Esta idea de la división de poderes, es recogida en las leyes de Francia, nación a la que se le asigna el indudable honor de haber sido la creadora del sistema de control por órgano administrativo al instituir el llamado Consejo de Estado, tema del que nos ocuparemos mas adelante.

Por control administrativo se entiende la función realizada por órganos formal y materialmente administrativos, consistente en el uso de los medios jurídicos para anular o rectificar la gestión pública ilegal o ineficaz, a través de medios técnicos denominados "procedimientos administrativos", que son controles administrativos propiamente dicho, auditorías y procesos de determinación de la legalidad de los actos de las autoridades administrativas. Es un control que, como lo advertimos líneas arriba, se da en el ámbito del poder encargado de la administración, esto es, el poder ejecutivo, en un estado. De sus diversas clasificaciones se puede advertir que algunas de sus etapas se verifican al interior o al exterior de los órganos administrativos públicos; su trascendencia radica en que el control *ex ante* es de carácter preventivo y el *ex post* es de naturaleza correctiva, pudiendo, además, ser de tipo represivo o sancionatorio; la precedente consideración nos lleva al tema del control del poder. Para Roberto Dromi "El procedimiento administrativo es, en suma, un instrumento de gobierno y de control. Cumple una doble misión republicana. el ejercicio del poder por los carriles de la seguridad y la legalidad y la defensa de los derechos por las vías procesales recursivas y reclamativas, además de los modos ordinarios de participación procedimental en calidad de 'parte interesada'"<sup>14</sup>

<sup>13</sup> Montesquieu, *De la espíritu de las leyes*, traducción Mercedes Blázquez y Pedro de Vera, s/n/e. Ediciones Alianza, España, 1993, libro XI capítulo VI, págs. 115 y 116.

<sup>14</sup> Dromi, Roberto, *El procedimiento administrativo*, Ediciones Universidad Argentina, Buenos Aires, 1996, pag. 76.

### 1.2.1 Control interno

Puede entenderse como el conjunto de políticas y procedimientos que establece una institución para obtener una razonable seguridad de que alcanzará los fines que se ha propuesto. El control interno lo realizan órganos de la propia entidad administrativa. En el ámbito de la administración pública se encarga su ejercicio a unos órganos especializados denominados contralorías internas. Estas unidades administrativas forman parte integral de la estructura de las dependencias y entidades que conforman la administración pública federal, existe una contraloría interna en cada una, en sus niveles federal, estatal y municipal, o éste es el ideal. A partir de la reforma del 24 de diciembre de 1996 a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, estos órganos se adscribieron jerárquica y funcionalmente a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, como ente globalizador del control en la administración pública federal. Es trascendente el comentario vertido en el libro *Corrupción y cambio*, en el sentido de que: "El control interno del Ejecutivo Federal está a cargo de la Secodam, y se practica tanto a priori como a posteriori. Es decir, además de coincidir en alcance con el control externo, tiene la posibilidad de intervenir en forma concurrente, pero fundamentalmente lo hace de manera preventiva en el curso de las acciones gubernamentales".<sup>15</sup>

### 1.2.2. Control externo

El control externo es aquél cuyo ejercicio se encomienda a órganos ajenos al ente sujeto a revisión. Para el caso de las empresas este tipo de control se encarga a despachos de auditores, con el propósito de que revisen los sistemas para establecer la validez de los objetivos que se tomaron en cuenta al implementarlos, la coherencia de los objetivos con las metas proyectadas, el funcionamiento sin distorsiones del sistema y el cumplimiento de las metas propuestas. Una de sus facetas más interesantes lo constituye la llamada auditoría de desempeño, a través de la cual se pretende establecer si el ente sujeto a examen ha cumplido con determinadas normas. En el

<sup>15</sup> López Pineda, José Octavio (coord.) *Corrupción y cambio*, Fondo de Cultura Económica, México, 1998, pág. 137.



caso de la administración pública activa se encarga a los llamados tribunales de cuentas; órganos que poseen atribuciones legales para revisar la cuenta pública y establecer las responsabilidades a cargo de servidores públicos, por el mal uso de los recursos públicos. En México esta función la ejercía hasta el año 2000 la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, puesto que, a partir de esa fecha entró en vigor la reforma al artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para crear a la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, con atribuciones para revisar lo relacionado con fondos federales que ejerzan la federación, los estados y los municipios, e inclusive, los particulares.

### 1.3.- Control jurisdiccional

Esta forma de control se inicia en los países sajones, en ellos el tema del control de la administración es relativamente reciente atendiendo al principio *King do not can do wrong*. Sin embargo, el tema de la corrupción, problema universal, ya es abordado por William Shakespeare en sus obras "Enrique VIII", "El Mercader de Venecia", "Julio Cesar" y "Medida por Medida", en las que utiliza el verbo corromper y hace alusión al cohecho en la administración de justicia.

En un discurso efectuado ante el Parlamento en 1616, el Rey Jacobo I, de la casa Estuardo, se pronuncia por mantener libre la Cancillería de corrupción. Por su parte el Canciller real, Sir Francis Bacon, afirma que los vicios de la autoridad son: dilación, corrupción, dureza y conveniencia, sin embargo, no deja de causar asombro que esta persona haya sido sujeta a proceso veintinueve veces por sospecha de corrupción.

En este contexto, por control judicial o jurisdiccional entenderemos aquél que realizan los órganos dotados de facultades materialmente jurisdiccionales, sin importar si son órganos formalmente integrados al poder judicial o se encuentran encuadrados formalmente en la administración. La característica que estimamos fundamental es que puedan aplicar el derecho en el caso concreto, en ejercicio de sus atribuciones legales, esto es, que el orden jurídico faculte a estos órganos con la potestad de resolver controversias entre partes emitiendo una resolución o sentencia. En nuestro régimen jurídico de conformidad con el contenido de los artículos 94, 103, 104, 105, 107 y 133

de la Constitución federal, el control jurisdiccional es competencia de los tribunales, tanto locales como federales, y puede entenderse de dos maneras. Como control de la constitucionalidad, esto es, analizar si determinados actos de autoridad se apegan al contenido puntual de la Carta Magna o al establecer si el referido acto no conculca garantías individuales. También, puede considerarse como control de la legalidad, esto es, cuando en una determinada controversia se imprime certeza jurídica a la actuación de la autoridad al someter sus actos a la prueba de la revisión jurisdiccional. En este último sentido, también forma parte de la función jurisdiccional de control la actividad de los tribunales de anulación o contencioso administrativos, puesto que, al interior del poder ejecutivo, se ocupan de velar por la conformidad de los actos de la administración con la ley a través de un proceso o juicio dirimiendo una controversia planteada entre partes. En este tipo de control también se puede mencionar a los medios de impugnación que se otorgan a los ciudadanos para combatir determinaciones de autoridad contrarias al orden jurídico.

## **2.- Procedimiento, proceso y jurisdicción**

Para la existencia de un verdadero estado de derecho se requieren una serie de condiciones necesarias para el desarrollo de las relaciones entre los seres humanos. Estas constituyen un conjunto de mecanismos destinados a evitar que el poder se torne absoluto. Entre esas herramientas podemos mencionar un catálogo de derechos humanos, garantías individuales tuteladas por el orden jurídico y un esquema de derechos sociales destinados a proteger a los individuos menos favorecidos de la comunidad (el "estado garantista" de Luigi Ferrajoli), un poder estructurado y acotado en el derecho, con una serie de límites a su ejercicio y con medios de control apropiados, y órganos de legalidad imparciales y honestos con capacidad para la autocritica, la solución de controversias mediante la aplicación del derecho y la corrección de los desvíos en los que incurra el poder, esto es, no sólo un poder judicial, sino también tribunales que sujeten a la administración al derecho. Lo que nos lleva a las funciones del estado contemporáneo, entendidas como legislar, administrar y aplicar la ley. En un trabajo en el que se pretende desentrañar la naturaleza jurídica de los

controles administrativos, es evidente que no se puede dejar pasar la oportunidad de atender al sentido y alcance de las palabras proceso, procedimiento, jurisdicción y competencia.

## 2.1.- Proceso

Por proceso se entiende la sucesión de las diferentes fases o etapas de un fenómeno o actividad; también, con esta voz se alude al conjunto de acciones sucesivas realizadas con la intención de obtener un resultado. En la antigüedad clásica, la palabra proceso se entendía como *acta judicialia*; *lis, litis*; *causa, ae*; *actio, onis*, y *judicium, ii*, con los significados de acta judicial, pleito, causa, acción y juicio; como puede advertirse cada significado es diverso entre sí, aunque complementarios. En el Diccionario de la Lengua, de la Real Academia Española, en su 24ª edición, páginas 1184 y 1185, se entiende por proceso: *la acción de ir hacia adelante*.

Las características del proceso no quedan debidamente establecidas con la multiplicidad de significados a que se refieren las palabras que lo delimitan; en la doctrina del derecho procesal se ha entendido que, para que exista un proceso se requiere de un litigio, puesto que el primero es el instrumento jurídico de solución del segundo; así se afirma que el proceso es sólo un medio de solución o de composición del litigio.<sup>16</sup> También se afirma que el proceso es un conjunto de actos complejos de las partes y de los terceros, que tienden a la aplicación de una ley general a un caso concreto para solucionarlo o dirimirlo.<sup>17</sup>

## 2.2.- Procedimiento

Con esta palabra se consideran tres situaciones diferentes. En primer lugar se alude a la acción y efecto de proceder, en segundo término se dice que es el método o sistema que se sigue para hacer algo y en tercer lugar se dice que es el conjunto de normas o trámites que se siguen para la actuación ante organismos civiles,

<sup>16</sup> Cf. Gómez Lara Cipriano, *op. cit.*, pag. 12. En igual sentido Dorantes Llanero, Luis, *Elementos de Teoría General del Proceso*, 2ª ed., Porrúa, México, 1993, pag. 225.

<sup>17</sup> Cf. *Teoría General del Proceso*, pag. 137.

administrativos, laborales, etcétera. El significado de la propia palabra *proceso, onis*, no contribuye a desentrañar su sentido, puesto que la voz más cercana a lo jurídico, *iudiciorum formulae*, se entiende como el método de ejecutar algunas cosas, manera de proceder en justicia, o actuación por trámites judiciales o administrativos, esto es, posee significados diversos. En el Diccionario de la Lengua Española, páginas 1184 y 1185, se entiende por procedimiento la *acción de proceder*. Y por proceder (*procedere*) ir en realidad o figuradamente algunas personas o cosas unas tras otras guardando cierto orden.

Aquí cabe hacer la siguiente reflexión: entre ir hacia delante y proceder o ir en realidad o figuradamente unas cosas tras otras guardando cierto orden ¿cuál es la diferencia que existe? En el supuesto de existir alguna diferencia es evidente que ésta sería muy relativa. Quizá enmarcada en el sentido dinámico del primer vocablo, que puede darse o no en el segundo, aunque el verbo proceder o ir ya se indica cierta dinámica.

Esta conformidad lingüística nos permite entender que tan emparentados se encuentran los conceptos de proceso y procedimiento; tan es así que su delimitación resulta ardua para la doctrina.

Así se afirma que el 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 resolver una controversia preestablecida mediante una sentencia. Y el procedimiento se entiende como un conjunto de actos realizados conforme a ciertas normas para producir un acto<sup>18</sup>. Para otros, ambos conceptos coinciden en su carácter dinámico, reflejado en su común etimología, de *procedere*, avanzar, pero consideran que el proceso, además de un procedimiento como forma de exteriorizarse, comprende los nexos que entre sus sujetos se establecen durante la substanciación del litigio<sup>19</sup>. También, se dice que el proceso es una institución jurídica de satisfacción de pretensiones confiadas a un órgano estatal instituido especialmente para ello, independiente y supraordenado a las

<sup>18</sup> Cf. Acosta Romero Muecl, *op. cit.*, pág. 687.

<sup>19</sup> Cf. Alcalá-Zamora y Castillo, Nieto, *Proceso: anteposición y autodesarrollo*, 3ª ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 2000, pág. 116.

partes. Y que el procedimiento es un concepto puramente formal, esto es, la serie o sucesión de actos regulados por el derecho<sup>20</sup>.

Continuando con nuestra relación, para el constitucionalista Ignacio Burgoa el procedimiento equivale a una serie de actos concatenados entre sí afectos a un fin común que les otorga unidad<sup>21</sup>. Al establecer la diferencia entre proceso y procedimiento, el maestro Cipriano Gómez Lara considera que el proceso se caracteriza por su finalidad de tipo jurisdiccional compositiva del litigio, mientras que el procedimiento, que para él puede manifestarse fuera del campo de lo procesal, es una coordinación de actos en marcha, relacionados entre sí por el efecto jurídico final, que puede ser un proceso o el de una fase o fragmento suyo, lo que lo lleva a caracterizar al proceso como un conjunto de procedimientos<sup>22</sup>. En igual sentido, Armando Porras y López considera al proceso como una relación, situación o idea jurídica directriz, en tanto que al procedimiento lo caracteriza como la realización plena, concreta y sucesiva de los actos jurídicos del proceso<sup>23</sup>. Como podemos advertir las posturas son varias, pero ninguna establece razonablemente la diferencia entre proceso y procedimiento.

Para la exposición de las siguientes ideas será mi guía el libro Derecho Administrativo español del maestro Francisco González Navarro. Existe una postura en materia de proceso y procedimiento, denominada "doctrina tradicional", que sostiene: a) El proceso es el instrumento mediante el cual se lleva a cabo la función judicial, el procedimiento es común a todas las especies de función pública, b) El proceso tiende a una cuestión específica, esto es, a la actuación del derecho objetivo, del derecho subjetivo o de pretensiones, mientras que el procedimiento no, el proceso es tridimensional, existe un juez imparcial supraordinado a las partes contendientes, mientras el procedimiento es lineal, y c) Hay una distinción tajante entre proceso y procedimiento, no puede hablarse de proceso ante órganos administrativos, el procedimiento es un presupuesto de la impugnación procesal.

<sup>20</sup> Cf. González Pérez, Jesús. *Derecho procesal administrativo*, Profr. Jaime Guasp, Instituto de Estudios Políticos, España, 1955, págs. 17.

<sup>21</sup> Cf. Burgoa, Ignacio, *Los yacimientos individuales*, 2ª ed. Porrúa, México, 1993, págs. 819.

<sup>22</sup> Cf. Gómez Lara, Cipriano, *op. cit.*, págs. 290 y 291.

<sup>23</sup> Cf. Porras y López, Armando, *Derecho administrativo del México*, Textos y comentarios, México, 1974, pág. 193.

En una contribución al debate el procesalista español Francisco González Navarro, siguiendo las ideas del administrativista español Manuel Ballbé Pruné, fallecido en 1958, desarrolla lo que llama una tesis revisionista para establecer la esencia del proceso. En ella parte de un concepto de función pública como el poder público en movimiento hacia un resultado concreto, "llámesele ley, sentencia, liquidación tributaria, licencia urbanística o sanción administrativa"; afirma que el procedimiento es la manifestación de esa función, esto es, "la historia de la transformación del poder en acto". Sostiene que toda la teoría del proceso bajo cuya directriz nos movemos se ha construido desde la convicción de que proceso y función judicial son conceptos, si no idénticos, correlativos. Considera que este viejo paradigma ha cumplido su destino histórico por lo que tendrá que ser arrumbado para dar paso a uno nuevo, e intenta acreditar que el proceso puede ser un instrumento de cualquier especie de función pública, sea esta, legislativa, judicial, administrativa o política. Objeta a la doctrina tradicional el hecho de que no se haya molestado en demostrar que el proceso es instrumento de la función judicial; por lo que tendrían que demostrar porqué una misma estructura ontológica tiene esencia diversa según tienda al ejercicio de la función judicial (en cuyo caso estamos frente a un proceso) o la ejercicio de la función administrativa (en este sentido estaríamos ante un procedimiento). Y sostiene que el proceso como institución jurídica aparece como una serie de actos con una estructura específica, y que ésta es la misma si la función a realizar es judicial como si es administrativa o cualquiera otra función pública. Para él es la estructura la que determina la tendencia de aquellos actos y no la dirección como afirma la doctrina tradicional.

Las consecuencias de la teoría revisionista son: a) distinguir cuatro especies de proceso: legislativo, judicial, administrativo (en el que se fijan los datos a tenor de los cuales ha de ejercerse la función administrativa) y político, b) se pueden aplicar al proceso administrativo los principios fundamentales proclamados por la doctrina para el proceso judicial, atendiendo a la unidad de ambas especies procesales, y c) se puede hablar de un derecho procesal de la función administrativa. Por lo anterior, se impone una nueva explicación que nos aproxime a la esencia del proceso. Para Francisco González Navarro en los verdaderos procesos se encuentran siempre estos elementos

1.- Un sujeto activo, que es el titular de la función judicial 2.- Un sujeto pasivo, que es el destinatario de la función judicial. 3- Objeto, que constituyen los datos fácticos y jurídicos sobre los que debe pronunciarse el órgano judicial; 4.- Contenido, que es la fijación de los datos que constituyen el objeto del proceso. De lo anterior deduce que los universales del proceso son: un órgano titular de la función judicial, unos datos que hay que fijar para ejercer esa función y un destinatario de la misma el cual puede intervenir o no en la fijación de esos datos. Afirma que "no hay razón alguna que impida al que los que he llamado universales del proceso judicial puedan darse también en cualquier manifestación de función pública". Por lo cual concluye que la diferencia entre el proceso y el procedimiento consiste en que hay casos en el sujeto pasivo tiene derecho a intervenir, y hay otros en que ese derecho no se da. Para él ahí se halla la verdadera esencia del proceso.<sup>24</sup>

Así según esta tesis, habrá proceso cuando el sujeto pasivo de la relación procesal o parte tenga derecho a intervenir, en cambio cuando carezca de ese derecho se estará en presencia de un procedimiento. Esta teoría ha sido sujeta a crítica. Jesús González Pérez, afirma, de la tesis de Ballbé, en la que se sustenta Francisco González Navarro, que: "es inadmisibles. Porque no existe necesidad alguna, ni existen razones que fundamenten tal posición de crear un concepto nuevo –lo que Ballbé llama 'proceso', diferente del concepto de juicio y del de procedimiento. El proceso es la institución a través de la cual se realiza la función jurisdiccional".<sup>25</sup> Sin embargo, la postura de Jesús González no explica el hecho de que, si la doctrina administrativa admite la distinción de los actos jurídicos desde el punto de vista formal y material, y conviene en que todas las funciones del Estado pueden ejecutar actos legislativos, administrativos y jurisdiccionales, esto es, las funciones legislativa, ejecutiva y judicial pueden emitir actos cuya naturaleza intrínseca contenga características de ley, de administración y de jurisdicción ¿cómo reservar entonces la institución del proceso a la función jurisdiccional? Además, es conveniente aclarar que no se está creando un nuevo concepto, se le está dando contenido a uno a través de la descripción de sus

<sup>24</sup> Cf. González Navarro, Francisco, *Derecho Administrativo es, año*, Ediciones Universidad de Navarra, España, 1997, págs. 191 y siguientes.

<sup>25</sup> González Pérez de los Ríos, *Derecho Administrativo Mexicano*, prog. de Hechos y Causas, 2<sup>a</sup> ed. Porrúa UNAM, México, 1997, pág. 191.

notas esenciales. Por otro lado, esta crítica no da respuesta a la objeción planteada líneas arriba.

La teoría revisionista tiene el enorme mérito de enfocarse a la esencia misma de los actos que se denominan procesales; además, no incurre en los equívocos de otras teorías en las cuales son notas externas a los conceptos de proceso y procedimiento las que intervienen en su caracterización. También, concilia estos dos conceptos con la teoría de los actos jurídicos de naturaleza material, donde son las notas intrínsecas del acto jurídico concreto las que permiten su clasificación como acto administrativo, legislativo o jurisdiccional. Así, para el maestro Cipriano Gómez Lara: "El proceso, como forma jurídica, es uno solo. La diversidad se encuentra en los contenidos del proceso y no en el proceso mismo. El proceso es uno solo, mientras que el litigio puede ser civil, penal, administrativo, laboral, etcétera"<sup>26</sup>. Por lo anterior, con sus reservas la adoptaremos en nuestra tesis, puesto que en nuestra opinión cabe una tercera categoría conceptual: la de "trámite administrativo" para aquellos actos de naturaleza técnica que se relacionan con la operación cotidiana de la administración que carezcan de las características señaladas para el proceso y el procedimiento

### **2.2.1.- Procedimiento Jurisdiccional**

El procedimiento jurisdiccional es aquél que se verifica ante órganos dotados de la facultad de jurisdicción. La jurisdicción no es una nota consubstancial al órgano, esto es, no existe un órgano en el que se deposite la jurisdicción, sino que ésta es una atribución que el orden jurídico otorga a ciertos entes públicos para el logro de determinados fines. Es evidente que esta clase de órganos son de diversa especie. Así existen órganos jurisdiccionales, legislativos y administrativos a los que el orden jurídico les atribuye la potestad de resolver controversias que se susciten entre la administración y los gobernados. Entre los órganos de la administración pública tenemos a las diversas autoridades administrativas que, en el marco de sus funciones, dirimen las diferencias que surgen entre la administración activa y los ciudadanos y a los tribunales de lo contencioso administrativo, que poseen facultades legales para

<sup>26</sup> *Ibid.* p. 38



pronunciarse sobre la legalidad o ilegalidad de los actos de autoridad emitidos por la administración. En este sentido el maestro Antonio Carrillo Flores considera que: "El contenido del proceso administrativo en general coincide con el contenido del procedimiento judicial"<sup>27</sup>

Tampoco se puede soslayar que en esta categoría se encuadra al poder judicial, con la amplia gama de tribunales que lo componen, puesto que, en un estado que se precie de ser de derecho, a estos órganos corresponde ejercitar la función jurisdiccional en sentido estricto. En este contexto, el concepto procedimiento jurisdiccional se equipara, guardando las diferencias, a proceso jurisdiccional, puesto que posee las notas características enunciadas con antelación.<sup>28</sup>

### 2.2.2.- Procedimiento Administrativo

En la doctrina, un procedimiento se califica de administrativo cuando se dan dos circunstancias específicas: una de las partes en el conflicto es la administración pública, o es la propia administración quien resuelve la controversia, a través de sus tribunales o de sus organismos paraprocesales, o es un acto que tiende a generar un acto administrativo.<sup>29</sup>

Según Rafael I. Martínez Morales existe una tendencia en la doctrina a considerar como proceso administrativo, única y exclusivamente al que se verifica ante los tribunales contencioso administrativos.<sup>30</sup> Esto puede ser así, debido a la influencia de la corriente procedimentalista francesa. Sin embargo a su lado coexisten otras dos corrientes de lo procesal, la judicialista y la practicista, que no necesariamente llegan a las mismas soluciones.<sup>31</sup> Es pertinente asentar que la mayor parte de los estudios sobre procedimiento administrativo en México siguen a la escuela procedimentalista francesa, sin embargo, algunas de sus proposiciones nos llevan a problemas que plantean

---

<sup>27</sup> Carrillo Flores, Antonio, *La defensa jurídica de los particulares frente a la administración en México*, Editorial Porrúa, Hnos y Cia, México, 1939, pag. 114

<sup>28</sup> Véase punto 2.2. Procedimiento

<sup>29</sup> Cf. Martínez Morales, Rafael I., *Derecho Administrativo*, 1er y 2do Cursos, 3ª ed. Huga, México 1998, pag. 223. Acosta Romero, Miguel, *opus cit.*, pag. 687. Huga, Gabino, *Derecho Administrativo*, 39ª ed., Porrúa, México, 1999, pag. 255

<sup>30</sup> Cf. Martínez Morales, Rafael I., *Idem.*

<sup>31</sup> Cf. Alcázar Amorós Castillo, Niceto, *Proceso*, pag. 105

contradicciones en el sistema, como los mencionados para las categorías proceso y procedimiento

Por nuestra parte consideramos, siguiendo las tesis enunciadas en el punto 2.2. Procedimiento de la presente tesis, que lo que la doctrina considera como procedimientos son verdaderos procesos administrativos, puesto que a través de ellos se desenvuelve la función administrativa, además, contienen los elementos propios de la llamados “universales del proceso” ya que permite la intervención del sujeto pasivo. Entendido así, existe una verdadera identidad entre los conceptos procedimiento y proceso administrativo.

### 2.3.- Jurisdicción

Esta palabra se origina de la voz latina *jurisdictio, omis*. En el derecho romano se le consideró como la capacidad que devenía del imperio del magistrado para decir el derecho. En la actualidad la doctrina procesalista entiende a la jurisdicción como una función soberana estatal, que se surte en una serie de actos cuyo propósito fundamental consiste en aplicar una norma de carácter general a un caso particular, en el que subyace un conflicto, para solucionarlo o dirimirlo, y agregándole la nota de imparcialidad en el órgano resolutor<sup>32</sup>

Nosotros consideramos que en rigor estricto la nota de imparcialidad se predica del órgano propiamente dicho, o sea, del ser humano que encarna la función, no de la función. Esto es, un ser humano puede ser imparcial, puesto que puede plantearse fines morales; pero un concepto no, ya que consiste única y exclusivamente en extraer las notas esenciales de un objeto para delimitarlo.

Un aspecto importante de la idea de jurisdicción es su relación con el control. Siguiendo a Oscar Vásquez del Mercado, estimamos que: “el control [ . ] lo realiza el Estado por el poder que tiene para mantener el orden jurídico y a este poder se le llama función jurisdiccional”<sup>33</sup>. En este tenor, el poder de soberanía que corresponde al

<sup>32</sup> Cfr. Gómez Lara, Cipriano, *opris cit*, pag. 122. En igual sentido Frix-Zamudio, Hector, *Introducción a la justicia administrativa en el ordenamiento mexicano*, El Colegio Nacional, México, 1983, pag. 53. Alcalá Zamora y Castillo, Nictó, *Estudios de teoría General e Historia del Proceso (1915-1972)* Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 1992, 41, pag. 57.

<sup>33</sup> Vásquez del Mercado, Oscar, *El control de la constitucionalidad de la ley*, Porrúa, México, 1978, pag. 130.

Estado, que le otorgan los depositarios originarios de la misma, lo lleva a realizar una serie de funciones, entre ellas, la de mantener el orden jurídico a través de la jurisdicción. En este sentido jurisdicción y control jurídico son términos correlativos. Cada vez que el juzgador, el legislador o la autoridad administrativa aplican la ley al caso concreto para solucionarlo o dirimirlo, por un lado realizan una actividad que les asigna el orden jurídico, pero por el otro, al mantener el orden jurídico, esto es, al arbitrar las controversias por medio del derecho, realizan un acto de control.

## 2.4.- Competencia

La palabra competencia tiene diversos significados, por un lado se refiere a la oposición y rivalidad que se da entre seres vivos para el logro de un mismo objetivo; se relaciona con el hecho de que alguna persona le corresponde hacer algo o actuar en determinado asunto; también, con esta palabra se identifica a la capacidad de alguien o algo para realizar una tarea con eficacia. Los latinos la llamaban de varias formas; así, hablaban de *contentio*; *aemulatio*; *competitio*, *onis*; *certámen*, *inis*; y *jurisdictio*; para referirse a la competencia del juez se referían a la *judicis legitima potestas*. En nuestros días la doctrina ha llegado a un consenso y considera a la competencia como el campo o esfera de actuación dentro de la cual cierto órgano de autoridad con atribuciones de jurisdicción puede ejercer sus funciones.

Un problema teórico que se plantea es el de diferenciar a la jurisdicción de la competencia. La primera es una función del estado plasmada en el orden normativo sustantivo; la segunda es el límite de dicha atribución, el ámbito de validez de la misma.<sup>34</sup> La competencia, a su vez, se puede dividir en objetiva y subjetiva. La primera esta referida al órgano que ejercita la competencia y se clasifica por materia, grado, territorio, cuantía, turno y prevención. La segunda, se relaciona con los sujetos encargados de la función. Competencia y jurisdicción son términos íntimamente enlazados. Sólo puede ejercer el control jurisdiccional, en la vía administrativa, judicial o legislativa, un órgano dotado de jurisdicción y al que el orden normativo le atribuya cierta competencia para conocer de determinados negocios jurídicos.

<sup>34</sup> Cf. Gómez Lara Cernaño, *op. cit.* pág. 171.

### 3.- Administración

La palabra administración posee diversos significados. Se le usa para designar a una organización, la ordenación económica de medios, para aludir al orden de una organización, se le identifica con la provisión, etcétera. En la Enciclopedia Jurídica Omeba, Hugo Charny considera que es: "un mandato conferido a una persona para que ejerza la dirección, gobierno y cuidado de bienes ajenos"<sup>35</sup>. Etimológicamente se habla de *administratio, procuratio, gestio, dispensatio, onis, cura, ae*, entre otros

Estas ideas sobre el contenido del concepto administración sirven a nuestros propósitos porque nos permiten establecer el sentido de esta palabra. Sin embargo, no son bastantes para nuestro estudio, puesto que con este vocablo hacemos mención a la acción y efecto de administrar; a la dirección de una entidad con técnicas específicas para el logro de fines concretos. La administración, así entendida, se puede realizar tanto en los entes públicos como en los privados. Las técnicas aplicadas, ya sea en la administración pública como en la privada, son las mismas, lo único que varía es el fin, puesto que las entidades públicas buscan el interés general, las privadas, en términos generales, el lucro.

Se considera a la administración pública como la parte de mayor movilidad de un estado y la que se encuentra en contacto directo con los gobernados en sus diferentes niveles. Así un estudioso del derecho la caracteriza como la parte de los órganos del Estado que dependen del poder ejecutivo, que tienen a su cargo la función que se diferencia de la legislativa y judicial, en forma continúa y permanente para conseguir el interés público, por medio de una organización jerarquizada dotada de recursos humanos, patrimonio, orden normativo y técnicas específicas de trabajo <sup>36</sup> Por su parte Antonio Carrillo Flores considera que "la Administración Pública [ ] es la organización que tiene a su cargo la dirección y la gestión de los negocios estatales ordinarios dentro del marco del derecho, las exigencias de la técnica y *—last but not least—* una orientación política".<sup>37</sup>

<sup>35</sup> Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo I, Bibliográfica Omeba, Argentina 1957, pag. 383

<sup>36</sup> Cfr. Acosta Romero, Miguel, *op. cit.*, pag. 96

<sup>37</sup> Carrillo Flores, Antonio, *La justicia fiscal y la administración pública*, 2ª ed., Porrúa, México, 1973, pag. 10

Si bien los conceptos enunciados pretenden ser lo bastante comprensivos, no son suficientes para dar una idea exacta de la administración pública. Así, el primer concepto es criticable porque las funciones legislativas y judicial también tienden al bien común. Además, en las funciones de elaboración de las leyes y de jurisdicción se encuentran espacios de administración. Tampoco puede dejarse de lado que estas dos funciones son continuas y permanentes. Por su parte, la segunda definición, aunque más completa que la primera, olvida que las funciones de legislar y juzgar también son actividades del estado que se realizan en el marco del derecho y poseen una orientación política.

Por nuestra parte consideramos que la administración pública es un conjunto de órganos estructurados primariamente por el orden jurídico, dotados de competencia para la operación diaria de los servicios públicos, a los que la ley les asigna recursos humanos, materiales, financieros y procedimientos técnicos para el logro de los objetivos que el propio orden normativo les asigna con la finalidad concreta de lograr el interés colectivo, y que realizan lo que en un estado se llama función ejecutiva. El concepto no es perfecto, pero pretende, desde una perspectiva funcional, explicar ese fenómeno complejo llamado administración pública. En nuestro país los artículos 90, 115, 116 y 122 de la Constitución federal establecen las bases de organización de la administración pública federal, municipal, estatal y del Distrito Federal, respectivamente. A su vez, las correspondientes leyes orgánicas se ocupan de pormenorizar las bases organizativas de esta distribución de competencias vertical.

Lo anterior nos lleva a nuestro siguiente punto que es el relacionado con la centralización, descentralización y desconcentración.

### **3.1. Centralización, descentralización y desconcentración**

Todo ser requiere de una forma, esto es, de una manera de exteriorizarse en el entorno específico en el que se desenvuelva. La administración pública no es la excepción. Así, irradicionalmente se han considerado como formas de organización administrativa a la centralización, la descentralización y la desconcentración.

La centralización se caracteriza por la concentración de las atribuciones y facultades administrativas en un solo ente al que se subordinan los demás miembros de la administración. Todas las potestades derivadas de las relaciones entre los entes administrativos los ejerce el órgano central; los poderes que implica esta relación se concentran en el titular de la administración. Para Jorge Fernández Ruiz: “la centralización se caracteriza por depositar en el titular del máximo órgano administrativo el poder público de decisión, la coacción y la facultad de designar a los agentes de la administración pública”<sup>38</sup>. En nuestro país, como los establecen los artículos 80 y 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el titular de la administración pública federal es el presidente de la República. A él corresponde ejercer las potestades que involucra la centralización administrativa, en función a la llamada relación jerárquica. Los poderes que involucra esta relación son: 1.- Los de decisión, lo que implica la toma de resoluciones. 2.- El de nombramiento, esto es, designar a los servidores públicos al interior de la administración, en ocasiones con la intervención de senado, como lo señala el artículo 89, fracciones III, IV y IX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 3 - De mando, que se surte al emitir órdenes obligatorias para sus subalternos. 4 - De revisión, para examinar los actos de sus subalternos, corrigiéndolos si es necesario, confirmándolos o anulándolos. 5.- De vigilancia, que consiste en el control de la actuación de los servidores públicos subalternos, y 6.- Disciplinario, que entraña la posibilidad de sancionar el incumplimiento o cumplimiento no satisfactorio por parte del inferior de las tareas asignadas

La descentralización es una forma de organización administrativa de los órganos del poder público, en la cual, al órgano descentralizado, se le dota de personalidad jurídica y de autonomía orgánica para ejercer sus tareas de tipo administrativo<sup>39</sup>. A este tipo de descentralización se le llama administrativa. También puede haber descentralización política, que entraña la cesión del poder, y la económica, en la cual se transfieren al órgano descentralizado facultades de toma de decisiones de carácter financiero.

<sup>38</sup> Fernández Ruiz, Jorge *op. cit.*, p. 19

<sup>39</sup> *Ibidem*, p. 36. En igual sentido Martínez Morales, Rafael *op. cit.*, p. 125

En contraste, la desconcentración administrativa es una forma de diluir el poder y la competencia para el despacho de los negocios públicos. Para Jorge Fernández Ruiz “es una posición ecléctica o intermedia entre las tendencias organizativas extremas de la centralización y la descentralización, que consiste en el traslado parcial de la competencia y el poder decisorio de un órgano superior a uno inferior [ . ] conservando la relación de jerarquía entre ambos”<sup>40</sup> El órgano administrativo desconcentrado como regla general carece de personalidad jurídica, puesto que está subordinado al órgano central y normalmente la desconcentración es de carácter técnico, administrativa o por servicios.

### 3.2 Administración Centralizada

En el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establece que la administración pública federal será centralizada y paraestatal. Como lo previene el artículo 2° de la Ley Orgánica respectiva la administración pública centralizada se compone de secretarías de Estado, departamentos administrativos y la Consejería Jurídica; por su parte, la administración pública paraestatal se compone de organismos descentralizados, empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y fianzas, además de fideicomisos, en los términos del artículo 3° de la Ley Orgánica citada.

En la actualidad, como lo previene el artículo 26 de la Ley Orgánica multicitada, existen 18 Secretarías de Despacho y la Consejería Jurídica<sup>41</sup> Una de las unidades administrativas importantes es la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. Esta dependencia de la administración pública federal se encuentra contemplada en el artículo 37 de la Ley Orgánica multicitada, y es trascendente en materia de control administrativo; ya que le corresponde organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental e inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos. También es la dependencia normativa en materia de instrumentos y procedimientos de control de la administración pública

<sup>40</sup> *Ibidem*, Pág. 57

<sup>41</sup> Véase Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 30 de octubre de 2000, por el que se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

federal; verificar que se cumplan las normas de control y fiscalización; establece las bases generales de auditoría gubernamental; vigila el cumplimiento de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio, fondos y valores; organiza y coordina el desarrollo administrativo integral; inspecciona y vigila el cumplimiento de las normas en materia de sistemas de registro y contabilidad, contratación y remuneración del personal, adquisiciones, arrendamientos, servicios y ejecución de obra pública, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles; designa auditores, delegados, titulares de los órganos internos de control, de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades de los referidos órganos; recibe y registra las declaraciones patrimoniales que presentan los servidores públicos de la administración pública federal y verifica su contenido, atiende quejas e inconformidades de los particulares; conoce e investiga las conductas de los servidores públicos que puedan constituir responsabilidades administrativas, en su caso, aplica sanciones, y presenta las denuncias que correspondan ante el Ministerio Público; autoriza las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la Federación; establece normas, políticas y lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos, desincorporación de activos, servicios y obra pública, conduce la política inmobiliaria de la Federación, administra edificios públicos, lleva el registro de la propiedad inmobiliaria federal, entre otras atribuciones.

### **3.3.- Administración Paraestatal**

En esta rama de la Administración Pública se contemplan organismos descentralizados, empresas de participación estatal, instituciones de crédito, instituciones nacionales de seguros y fianzas, y fideicomisos públicos. Su Ley Reglamentaria es la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y su Reglamento. Se ocupan de la producción de bienes o de prestar servicios. En los términos de la relación publicada en el Diario Oficial de la Federación del 13 de agosto de 1999, son un total de 247 entidades con estas características. Entre ellas destacan Instituto Mexicano de la Radio, Talleres Gráficos de México, Casa de Moneda, Lotería Nacional para la



Asistencia Pública, Comisión Federal de Electricidad, Instituto Mexicano del Petróleo, Luz y Fuerza del Centro, Petróleos Mexicanos, Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial, Aeropuertos y Servicios Auxiliares, Fondo de Cultura Económica, Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, Compañía Nacional de Subsistencias Populares, Aseguradora Hidalgo, Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C., Fideicomiso de Fomento Minero y diversos hospitales, entre otros más

En materia de control destaca el contenido del artículo 62 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, que establece que los órganos internos de control serán parte integrante de la estructura de las entidades paraestatales, con funciones de: apoyo a la gestión directiva; recepción de quejas y denuncias, investigación y determinación de responsabilidades con el carácter de autoridad en este caso. así como, de examen y evaluación de los sistemas, mecanismos y procedimientos de control, por lo cual pueden efectuar revisiones y auditorías.

Igual prevención se establece, en el artículo 63 de la Ley antedicha, para las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos, en los términos de las normas que les sean aplicables y para aquello que les sea compatible

Mención especial merecen los llamados "órganos de relevancia constitucional" que son aquellas instituciones que se contemplan en la Norma fundamental, a los que se les encomiendan tareas de alta especialización técnica y que, debido a la necesidad de certeza e imparcialidad en sus cometidos, se les dota de autonomía con relación a las funciones tradicionales del estado. Esto no implica que forman una función distinta de las tradicionales, atendiendo a que, en términos del artículo 49 Constitucional *El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial* El hecho de su autonomía no implica que no ejerzan, en todo caso, funciones de carácter ejecutivo especializadas en materias concretas.

Entre estos órganos tenemos al Instituto Federal Electoral que tiene su base constitucional en el artículo 41, fracción III, de la Constitución general, y al que se encomienda la organización de las elecciones federales. Otro órgano con estas características es la Comisión Nacional de Derechos Humanos, regulada en el artículo 102 -B, de la carta magna, que se encarga de la atención de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de autoridades ligadas al poder

Ejecutivo. Por último, tenemos al Banco de México, entidad encargada de las funciones de la banca central en nuestro país.

#### 4.- Aplicación del derecho

Por aplicación del derecho se entiende el razonamiento que realiza el juez para encontrar la norma que resuelva un caso concreto. Este tema nos lleva al complejo mundo de la técnica y de la interpretación jurídicas; además, nos presenta el problema de diferenciar el verbo transitivo aplicar y la voz derecho. En principio es prudente afirmar que el verbo aplicar tiene varios significados, entre otros, poner una cosa sobre otra o en contacto con otra, que es el significado original de las palabras latinas *admotio* e *impositio, onis*. Por lo que se refiere a la palabra derecho, en nuestro cuarto párrafo del presente capítulo de ideas fundamentales, expusimos las ideas generales que el particular nos merece, acotando que el presente trabajo no pretende constituirse en una tesis sobre el concepto de derecho. Sólo nos resta agregar que esta palabra se identificaba en la Roma antigua con las expresiones: *rectus; directus; justitia, ae; aequitas, atis; jus, juris, aequum, i y rectum*.

La técnica jurídica tiene por objeto el estudio relativo a la interpretación y aplicación del derecho positivo a los casos concretos. Eduardo García Máynez la define como "el arte de la interpretación y aplicación de los preceptos del derecho vigente"<sup>42</sup>. La palabra técnica proviene del griego *tekné* y su significado actual es el de arte, entendido como disposición y habilidad para hacer alguna cosa, o como el conjunto de normas conocimientos o habilidades propias de una profesión o disciplina. La técnica jurídica se relaciona con el adecuado manejo de los medios para el logro de los fines que persigue el derecho. Así, se deben distinguir en la técnica jurídica, la formulación y la aplicación de las normas jurídicas. La primera nos lleva a la técnica legislativa, entendida como el arte de elaborar o formular los preceptos jurídicos ordenándolos en leyes. La segunda consiste en la interpretación y aplicación, propiamente dicha, del derecho objetivo a casos concretos, para solucionarlos o dirimirlos.

<sup>42</sup> Cf. García Máynez Eduardo *opus cit.*, pág. 179

El precepto jurídico consta de dos partes: el supuesto y la disposición. El supuesto es la hipótesis normativa que al actualizarse genera las consecuencias reguladas en la disposición. La disposición señala las obligaciones y derechos que la producción del supuesto normativo indica; por decirlo de otra manera, es el elemento imperativo-atributivo de la norma jurídica. Las consecuencias normativas generan un cambio en la esfera jurídica del destinatario de la norma, puesto que producen, transmiten, modifican o extinguen facultades y obligaciones. En este sentido aplicar una norma jurídica constituye un juicio de imputación destinado a los obligados o facultados por el orden normativo.

La aplicación de la norma jurídica exige individualizar o determinar al sujeto obligado o facultado y la corroboración de la existencia de un cambio en el mundo de los hechos jurídicos, como condición previa para imponer el contenido de la norma.

En el acto de aplicación se distinguen dos momentos: 1. la comprobación de un hecho que concuerda con la hipótesis prevista en la norma; 2. La atribución o imputación en que se particulariza a los sujetos obligados o facultados para cambiar su esfera jurídica al aplicarles las consecuencias normativas señaladas en la norma. El razonamiento de aplicación de los preceptos jurídicos se ha pretendido que sea un silogismo, compuesto de una premisa mayor, una premisa menor y una conclusión. Así, Rafael de Asís Roig, sostiene que "Tradicionalmente se ha considerado a los jueces como meros aplicadores del Derecho, considerando que la técnica judicial se apoyaba en el denominado silogismo bárbara, en el que la premisa mayor es una norma jurídica abstracta y general, la menor los hechos concretos fijados por el juez o el intérprete y la conclusión el resultado de subsumir los hechos en el supuesto de hecho de la norma y aplicar las consecuencias de ésta"<sup>43</sup>

La aplicación de la norma puede ser pública o privada. La primera vincula a las partes, puesto que las obliga a sufrir las consecuencias de la aplicación. La segunda es de simple conocimiento, puesto que no obliga a nadie.

El proceso de aplicación del derecho nos conduce a cinco problemas fundamentales de la teoría jurídica: a) determinación de la vigencia de la ley, esto es, el

<sup>43</sup> Asís Roig, Rafael (de), *Jueces y normas: la decisión judicial desde el ordenamiento*, prolo. de Gregorio Peces-Barba, Madrid, Marcial Pons, Colección "Jueces", Enero, 1998, pág. 97.

establecer el derecho positivo vigente en una determinada colectividad, en cierto momento histórico; b) Interpretación, que consiste en desentrañar el sentido de una expresión jurídica; c) integración, que equivale a identificar las lagunas o contradicciones que existan en la ley para colmarlas, d) retroactividad, en el sentido de no afectar las situaciones jurídicas que se hayan generado válidamente en el pasado bajo el amparo o vigencia de una ley anterior, y e) conflicto de leyes en el espacio, que establece, en el supuesto de una situación jurídica que se encuentre regulada por dos órdenes jurídicos, cuál de ellos se debe aplicar.

Una cuestión interesante es la que se relaciona con la interpretación. Si como acotamos líneas arriba la interpretación consiste en desentrañar el sentido de una expresión; la expresión, a su vez, se integra por un conjunto de signos, por lo que tiene significación. Edmund Husserl distingue en el signo. a) la expresión en su aspecto físico, o sea, el signo sensible, los sonidos del lenguaje hablado, los signos escritos, etcétera; b) la significación que es lo que la expresión significa, esto es, el sentido de la misma. En ocasiones se le confunde con el objeto a que la expresión se refiere, sin embargo no es eso, consiste en el elemento intermedio entre la expresión y objeto, y c) el objeto que es el ente materia sujeto a interpretación. Situación que coincide con lo que Noam Chomsky llama la estructura superficial y profunda de las palabras.

Existen diversos tipos de interpretación, entre ellos: a) filológica-histórica, en la que al interpretar la ley se busca la intención del legislador y b) lógico-sistemática, que intenta encontrar el sentido lógico u objetivo de la ley. Según los autores de la interpretación esta puede ser: 1. Auténtica o legislativa si la realiza el legislador. 2. Judicial o jurisprudencial que es la que practica el órgano facultado por la norma para interpretar la ley, en los casos concretos al ejercer la función jurisdiccional, y 3. Doctrinal o privada que generan los estudiosos del derecho o el público en general. La interpretación auténtica es obligatoria, la jurisprudencial obliga en determinados casos a los tribunales sujetos al poder judicial, y la doctrinal no obliga a nadie.

Algunas corrientes jurídicas contemporáneas han puesto el acento en la necesidad de otras formas de interpretar la norma, tal es el caso de Gustavo Zagrebzki, quien propone distinguir entre norma y principios. Para él "distinguir los principios de las reglas significa a grandes rasgos, distinguir la Constitución de la ley"

Afirma que: “las fórmulas ‘de principios’ [...] deben ser entendidas en su ethos. En pocas palabras, a las reglas ‘se obedece’ [...] a los principios, en cambio, ‘se presta adhesión’”<sup>44</sup>. Otro autor, Ronald Dworkin, da una serie de reglas para interpretar, las cuales consisten en: identificar el problema, ir al origen del problema, plantear una hipótesis tentativa de solución, comprobar la hipótesis en el marco normativo y concluir aplicando la solución encontrada al caso concreto. Rafael de Asís Roig proporciona lo que denomina un “modelo de decisión integral” para la aplicación del derecho. Primero se debe establecer el juicio fáctico, con la misión de fijar los hechos. En este momento adquiere importancia la fiabilidad de los medios de prueba, la verosimilitud de los hechos y descubrir el significado de las pruebas. En segundo lugar se establece el juicio normativo, que parte de los hechos y que permite crear un enunciado normativo que se tendrá que justificar en la argumentación sobre las normas. Por último, se toma la decisión que es el resultado de aplicar la técnica de subsunción<sup>45</sup>. Nosotros consideramos plausible cualquier método de interpretación y aplicación normativa, lo único que se requiere es que permita arribar a la solución más racional en el caso concreto. Todo esto es trascendente puesto que la jurisdicción como medio de control se relaciona íntimamente con la aplicación del derecho, como lo establecimos en el punto 2.3 del presente capítulo.

<sup>44</sup> Zagrebelsky, Gustavo, *El derecho difícil. Ley, derecho, justicia*, 2ª ed., trad. Marina Gascon, Trotta, España, 1997, Colección Estructuras y procesos, págs. 109 y 110.

<sup>45</sup> Asís Roig, Rafael (de), *op. cit.*, pág. 211 y siguientes.

# CAPÍTULO SEGUNDO

“Ley Federal de Procedimiento Administrativo”

## II. CAPÍTULO SEGUNDO

### Ley Federal de Procedimiento Administrativo

En el capítulo anterior delimitamos, siguiendo la tesis revisionista, la diferencia entre proceso y procedimiento; las ideas enunciadas nos servirán de guía en el presente capítulo.

Existen en la doctrina administrativa dos criterios para diferenciar los actos que emiten las diversas funciones en las que se divide el poder público: el criterio formal y el material. El criterio formal, subjetivo u orgánico atribuye al acto jurídico la naturaleza del órgano del cual emana, sin considerar sus notas características, así, al órgano parlamentario le corresponde elaborar leyes, o sea, generar actos legislativos, al ejecutivo se le atribuye la potestad de ejecutar las leyes, aplicándolas en la esfera administrativa, y a los de jurisdicción se les asigna el dirimir las controversias que surjan, especificando el derecho en el caso concreto. Por su parte el criterio material, también llamado intrínseco o esencial, consiste en un análisis profundo del acto jurídico para desentrañar las notas esenciales que lo conforman asignándole una clasificación entre los actos administrativos, legislativos o jurisdiccionales.

En la actualidad se considera que los órganos ejecutivos, legislativos o jurisdiccionales realizan actos materialmente administrativos, legislativos o de jurisdicción. Lo anterior rompe con el rígido molde conceptual en el cual se encasillaba a las actividades del poder público a partir de la enunciación de la teoría de la división de poderes.

En esta parte de nuestro trabajo nos ocuparemos de estudiar la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Antes de entrar en materia es prudente realizar un breve ejercicio para distinguir entre el acto administrativo y el acto jurisdiccional, sin perjuicio de las tesis enunciadas para el proceso y procedimiento analizadas en el capítulo primero<sup>46</sup>. Esta diferenciación es importante en atención a que, si pretendemos establecer que los actos derivados de los procedimientos en estudio son materialmente jurisdiccionales, previamente tendremos que establecer cual es el carácter conceptual del acto jurisdiccional y las notas que lo diferencian del acto administrativo. Para el

<sup>46</sup> Véase Capítulo primero, punto 2.

desarrollo de nuestro tema nos apoyaremos en la doctrina del Derecho procesal, y en particular en las tesis del jurista Cipriano Gómez Lara.<sup>47</sup>

Según él, para que exista función jurisdiccional, en primer lugar, el particular debe provocar o excitar al órgano del poder público encargado de esta potestad, a través del ejercicio de la acción, iniciando la instancia con su petición, denuncia, querrela, queja o interponiendo reasertamiento administrativo. En cambio la función administrativa es cotidiana, lo que se entiende en atención a su carácter técnico, por lo que no requiere de provocación o excitación. En segundo lugar, la jurisdicción implica una estructura triangular, que se conforma entre el estado y los contendientes; el primero se coloca en una situación de supra a subordinación con relación a las partes, para poder decir el derecho en el caso concreto en ejercicio del imperio que le otorga el orden jurídico; las segundas se colocan entre sí en un plano de coordinación o igualdad y frente al estado se encuentran a un nivel de subordinación. Por su parte en la función administrativa la relación es de carácter lineal en forma vertical, en el extremo inferior de la línea se encuentra el gobernado y en el superior la administración; esta estructura lineal explica la unilateralidad que la doctrina asigna como característica esencial al acto administrativo. Por último, para diferenciar entre la función administrativa y la jurisdiccional se acude al contenido esencial de las mismas. Así, mientras la función jurisdiccional recae necesariamente en la solución de una controversia, la función administrativa no necesariamente dirime controversias, toda vez que no puede perderse de vista su carácter técnico.

Cabe aclarar que estas ideas no explican porque, en determinados supuestos, la administración debe ser excitada para ejercitar sus atribuciones. Tampoco esclarecen el hecho de que existen actos administrativos no lineales, puesto que, en ocasiones la administración pública, en ejercicio de su actividad, debe actuar de manera supraordinada a las partes en una controversia, estableciéndose una verdadera relación triangular. Tampoco, explica porqué en ciertas circunstancias la administración pública actúa como juez, al resolver controversias entre partes contendientes. Por lo que estas ideas pueden llevar a una confusión conceptual. En efecto, sí la administración pública debe ser excitada en ciertos casos para ejercer ciertas

<sup>47</sup> *Cu. Doctrina*, p. 166.



atribuciones, y si existen actos administrativos que no son lineales, sino triangulares, es evidente que la diferencia entre el acto administrativo y el jurisdiccional radica en que el primero no resuelve controversias y el segundo sí. No obstante, si una función resuelve controversias y la otra eventualmente podría solucionarlas la diferencia ya no es tan evidente. Esto nos lleva a cuestionar ¿cuál es el contenido específico asignado a las palabras “resolución de controversia” y “eventualmente resuelve controversias”? La respuesta puede conducir a un falso problema puesto que en la actividad eventual de solución de controversias que se asigna a la actividad administrativa, bien puede encontrarse una función materialmente jurisdiccional. Así, la controversia consiste en una discusión amplia y continua entre partes, en la que cada una defiende posturas diferentes. Para el jurista Ignacio Burgoa Orihuela “Basta que en un procedimiento cualquiera se dé oportunidad a la persona a la que se pretende privar de algún bien jurídico para que se oponga al acto de autoridad respectivo o las pretensiones del particular que trate de obtenerlo en su favor, para que se establezca la posibilidad de que surja una verdadera y positiva controversia de derecho”<sup>48</sup> Es pertinente señalar que coincidimos con el criterio del maestro Burgoa, puesto que nos permite clarificar el sentido profundo involucrado en los procedimientos administrativos, en los cuales al existir la oposición de partes interesadas surge la controversia. En los términos de la teoría revisionista, estos actos constituyen verdaderos procesos, y si es en el proceso en el que se aplica la función jurisdiccional entonces los actos así generados, en el ámbito de la administración, dejan de ser meros actos administrativos para devenir en actos que se traducen en la aplicación del derecho al caso concreto, esto es, en una actividad materialmente jurisdiccional en el marco de la administración pública. Así, para Rafael I. Martínez Morales existe acto jurisdiccional, cuando para resolver una controversia, se coloque un caso ante un mandato de ley y se haga a favor de una persona, un pronunciamiento con fuerza de verdad legal<sup>49</sup> Como se advierte, cuando se emite un acto administrativo materialmente jurisdiccional, la administración pública se encuentra frente a un mandato legal y realiza un pronunciamiento que adquiere fuerza de verdad legal.

<sup>48</sup> Burgoa, Ignacio, *Los procedimientos administrativos*, p. 139

<sup>49</sup> C. Martínez Morales, Rafael I., *op. cit.*, p. 138

Se puede objetar esta aseveración, el hecho de que los actos administrativos son en esencia impugnables, y que no es hasta que se agotan los cauces legales cuando adquieren firmeza. Sin embargo, ¿qué sucede con la gran variedad de actos administrativos que no se impugnan? Y en última instancia, atendiendo al principio de separación de funciones, la actividad jurisdiccional realizada por los tribunales administrativos u ordinarios se traduce en la emisión de otro acto administrativo con firmeza legal, por parte de la administración pública activa. Por lo anterior, consideramos que la "firmeza legal" no es elemento que condicione la delimitación del acto llamado jurisdiccional. El maestro Héctor Fix-Zamudio afirma que: "Pero ocurre que las autoridades administrativas y no sólo los tribunales administrativos o judiciales, pronuncian verdaderas resoluciones procesales, aun cuando formalmente también posean el carácter de actos administrativos"<sup>50</sup>. En este tenor, es válida nuestra afirmación a favor de la existencia de actos administrativos materialmente jurisdiccionales

## 1.- Análisis de la Ley

La ley Federal de Procedimiento Administrativo se publicó en el Diario Oficial de la Federación del 4 de agosto de 1994. Ha sufrido tres reformas, una el 24 de diciembre de 1996, otra el 19 de abril del 2000 y la última del 30 de mayo de 2000. Desde el punto de vista formal consta de siete títulos, porque con la reforma del 19 de abril de 2000 se le adicionó un título tercero "A", y de veintitrés capítulos, que se dividen a su vez en 113 artículos y 9 transitorios, 4 anteriores y 5 de la reforma relacionada

El título primero se llama "Del ámbito de aplicación y principios generales"; y consta de un capítulo único, muy a tono con la tendencia actual de establecer un esquema de conceptos generales en la legislación. El título segundo se denomina "Del régimen jurídico de los actos administrativos", y se divide a su vez en varios capítulos: el primero se refiere a "Del acto administrativo", el segundo a "De la nulidad y anulabilidad del acto administrativo"; el tercero "De la eficacia del acto administrativo", el

<sup>50</sup> Fix-Zamudio Héctor, *Introducción al estudio del proceso tributario en el Derecho Mexicano*, en Perspectivas del Derecho Público en la segunda mitad de siglo XX. Homenaje al Profrase Sáenz, Secretaría de Administración Local, Madrid, 1969, p. 106.

tercero "A" "De la mejora regulatoria", se divide en cuatro capítulos, y el cuarto "De la extinción del acto administrativo", en este título podemos encontrar la teoría del acto administrativo. El título tercero se relaciona con "Del procedimiento administrativo" y sus diversos capítulos llevan por nombre, el primero "Disposiciones generales", el segundo "De los interesados", el tercero "Impedimentos, excusas y recusaciones, el cuarto "De los términos y plazos", el quinto "Del acceso a la documentación e información", el sexto "De las notificaciones", el séptimo de la impugnación de las notificaciones", el octavo "De la iniciación", el noveno "De la tramitación", el décimo "De la terminación", y el decimoprimer "De las visitas de verificación". El título cuarto "De las infracciones y sanciones administrativas" consta de un solo capítulo. El título quinto "Medidas de seguridad", también consta de un solo capítulo; el título sexto se refiere a "Del recurso de revisión", el capítulo primero es de "Disposiciones generales".

En el entorno material se aplica en ámbito federal en forma supletoria a las diversas leyes que regula, es una norma para la Administración Pública Federal Centralizada de vigencia indeterminada, su contenido es de Derecho público y de tipo procedimental, también es una norma genérica.

Algún sector en la doctrina ha controvertido la constitucionalidad de esta ley. Así, se ha considerado que el Congreso de la Unión adolece de facultad expresa en el texto de la carta magna para legislar sobre procedimiento administrativo general y federal <sup>51</sup>

Con el propósito de contribuir constructivamente, por nuestra parte consideramos que la fracción XXX del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sí otorga facultades al Congreso para legislar en esta materia. En efecto la fracción XXX del artículo 73 de nuestra norma básica da atribuciones al Congreso. *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*. Constituye lo que la doctrina ha denominado facultades implícitas del Congreso de la Unión.

<sup>51</sup> Cf. Acuña Rosato, Manuel, et al. *Teoría del Procedimiento Administrativo y Teoría del Procedimiento Administrativo del Distrito Federal Comerciales*, Tercer. Edición, México, 1999, pag. 11.

Ahora bien, entre las facultades explícitas concedidas al Congreso de la Unión en el artículo 73 de la Constitución federal, para legislar en materia administrativa se encuentran: la de imponer las contribuciones para cubrir el presupuesto (fracción VI); establecer las bases sobre las cuales el ejecutivo puede celebrar empréstitos con el crédito de la nación (fracción VIII); legislar en toda la República en materia de hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear (fracción X); para crear y suprimir empleos públicos de la Federación, aumentar o disminuir sus dotaciones (fracción XIII); cuestiones relacionadas con el derecho marítimo de paz y guerra, para levantar y sostener las instituciones armadas de la Unión y la Guardia Nacional (fracciones XII, XIII, XIV y XV); para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general (fracción XVI); para dictar leyes sobre vía generales de comunicación, sobre postas y correos y utilización de aguas federales (fracción XVII); para legislar en lo relacionado con la moneda y con el sistema de general de pesos y medidas (fracción XVIII); para establecer contribuciones en materia de comercio exterior, aprovechamiento y explotación de recursos naturales, instituciones de crédito y sociedades de seguros, sobre servicios públicos concesionados o explotados por la Federación y especiales (fracción XXIX-A); para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social (fracción XXIX-D), para expedir leyes para la programación, promoción, concertación y ejecución de las acciones de orden económico (fracción XXIX-E), para regular la inversión extranjera y la transferencia de tecnología (fracción XXIX-F) y para establecer tribunales de lo contencioso-administrativo (fracción XXIX-H)

Como lo previene 124 de la Carta Magna *Las facultades que no están expresamente concedidas a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados*. Si la postura doctrinal que alega la inconstitucionalidad de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo fuese veraz, nos encontraríamos con que la expedición de una ley federal de procedimiento administrativo es competencia de las entidades federativas, lo que nos lleva a un absurdo. Por otra parte, también sería ilógico considerar que, en vista de que según la postura doctrinal analizada no existe facultad

expresa para que la federación pueda regular el procedimiento administrativo federal, el funcionamiento adjetivo de la administración pública federal es imposible, puesto que no existe órgano competente para legislar sobre el particular.

Por otra parte, el artículo 89, fracción I, de la Constitución federal le atribuye al presidente de la República la obligación de: *Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia*. En la frase final de este precepto, la doctrina constitucional ha considerado la llamada facultad reglamentaria, o sea, la potestad otorgada al titular del poder ejecutivo para emitir normas generales, abstractas e impersonales que pormenoricen las leyes generadas por el Congreso de la Unión.

Así las cosas, una simple operación lógica es suficiente para establecer la constitucionalidad de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; si el Congreso puede expedir leyes para hacer efectivas las facultades otorgadas por la Constitución a los otros Poderes de la Unión, Ejecutivo y Judicial, es evidente que el órgano de legislación al emitir normas de contenido material administrativo reglamentarias a su vez de normas constitucionales, en uso de sus facultades tanto explícitas como implícitas, lo hace en ejercicio de sus atribuciones legales. Pensar de otra manera nos llevaría al absurdo de considerar que quienes ejercen la soberanía, puesto que representan al pueblo, no cuentan con los elementos mínimos para legislar sobre la actividad de uno de los poderes o funciones del Estado; en este sentido, dicha actividad carecería de reglamentación, lo que podría acarrear peligrosas consecuencias para el propio Estado en lo general y para los gobernados en lo particular. Llevando hasta sus últimas consecuencias nuestra argumentación se debe dejar claro que sí para el ejercicio de sus atribuciones legales, el ejecutivo requiere de una norma de procedimiento administrativo, en los términos de la fracción XXX del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Congreso de la Unión debe legislar sobre la materia.

No puede soslayarse el hecho de que una norma adjetiva federal no conlleva en sí mismo el incremento de atribuciones para la administración, sino por el contrario, impide su actuación discrecional o arbitraria. En este sentido, una ley de procedimiento administrativo se traduciría en una garantía para el gobernado, si esto es verdad, la

doctrina es unánime en considerar que una ley ordinaria puede ampliar las garantías individuales contenidas en la Constitución. Y no debemos olvidar que el párrafo segundo del artículo 14 de la Constitución general consigna la garantía de debido proceso legal. Esto hace evidente la constitucionalidad de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Otros argumentos en defensa de la constitucionalidad de la Ley multicitada, resultarían al desentrañar el sentido de la fracción XXIX-H del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El precepto en cuestión tiene como *ratio iuris* la de establecer tribunales de lo contencioso administrativo que diriman las controversias entre la administración y los gobernados; en este sentido, aplicando el principio contenido en dicho precepto se puede establecer que, si el Congreso de la Unión posee atribuciones para crear normas que regulen tribunales de esta naturaleza, con mayor razón puede emitir normas que regulen los procedimientos a los que debe sujetarse la administración federal en sus relaciones con los particulares. También, cuando se aplican los principios generales de derecho se hace evidente la constitucionalidad de la ley en estudio; si atendemos al principio *el que puede lo más puede lo menos* es diáfano que si el Congreso puede establecer tribunales intrínsecamente administrativos, también puede emitir leyes que posean dicha naturaleza, aún tratándose de las de procedimiento.

En el presente trabajo, dado sus características, no podremos ocuparnos del contenido total de la ley; nos enfocaremos fundamentalmente de los títulos tercero y sexto, puesto que es en ellos en los que se plasman los contenidos trascendentes para la materia del control administrativo materialmente jurisdiccional, sin embargo, haremos una breve referencia al contenido de algunos artículos cuya trascendencia lo requiera.

El artículo 1° prescribe que la Ley se aplicará a los actos, procedimientos y resoluciones de la administración pública federal centralizada, cabe señalar que antes de la reforma de 19 de abril de 2000, el precepto en estudio excluía de su ámbito de aplicación a la denominada administración paraestatal, sin embargo, acertadamente, con la reforma se extiende la aplicación de la Ley a los organismos descentralizados de la administración paraestatal cuando emiten actos de autoridad, a los que prestan servicios públicos en forma exclusiva o cuando celebran contratos con los particulares

También, en este artículo se establecen las materias reguladas por la Ley, criterio que es de carácter exclusivo, al señalar a cuales negocios no se aplica la misma, puesto que cuentan en nuestro régimen jurídico con sus propios procedimientos. Así, la Ley es inaplicable en materia fiscal, financiera, responsabilidades de los servidores públicos, electoral, justicia agraria y laboral; tampoco se aplica al Ministerio Público Federal cuando ejercita sus atribuciones constitucionales; aunque no está expresamente señalado, también se excluye a los llamados órganos de relevancia constitucional. Además, señala un ámbito reducido de aplicación en cuestiones de competencia económica y prácticas desleales de comercio. En el párrafo final, con deficiente técnica legislativa, aclara que la exclusión de la materia fiscal no es absoluta, sino que sólo se refiere a las contribuciones y sus accesorios.

Un sector de la doctrina realiza una crítica infundada al contenido de este artículo desde nuestra perspectiva, cuando afirma que es vaga su redacción al no establecer la autoridad a la que corresponde la aplicación de la Ley.<sup>52</sup> La crítica es improcedente puesto que en el artículo 2º se establece con meridiana claridad que la ley es supletoria, en materia de procedimiento, a las diversas leyes que se aplican en la Administración Pública Federal centralizada; así las cosas, es evidente que a las leyes a cuales suple les corresponde establecer a que órgano de la autoridad administrativa compete la aplicación de las normas en ellas contenidas. Criterio que se refuerza con el contenido del artículo 12 de la propia ley, en el cual se hace mención que las disposiciones relacionadas con el procedimiento administrativo son aplicables a la actuación de los particulares ante la administración pública y a los actos a través de los cuales se desenvuelve la función administrativa, es decir, actos administrativos en sentido estricto, procedimientos y resoluciones. Las diversas leyes de tipo administrativo que aplica la administración pública federal, en congruencia con la garantía de audiencia regulada en el artículo 14 de la Constitución Federal, establecen una serie de procedimientos a los que pueden acudir los particulares que se consideren agraviados por los actos de la administración y las autoridades competentes para su aplicación, además, en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal están plenamente delimitados los diversos órganos que integran la función administrativa y

<sup>52</sup> Cfr. Acosta Romero, Miguel, et al. *op.cit.* págs. 73-730.

sus competencias. Por lo mismo no existe vicio jurídico de ninguna naturaleza cuando la Ley en análisis señala que es supletoria de las diversas leyes administrativas a las que regula; tanto el carácter supletorio, como la regulación se relacionan directamente con los procedimientos, con lo cual se acredita, nuevamente, lo infundado de la crítica

También en este artículo 2º, se asienta que para el supuesto de la deficiencia de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo se aplicará, a su vez, supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles, en lo conducente. Es pertinente decir que con la reforma de abril de 2000, se suprimió la frase "reguladas por la misma" en relación con las leyes administrativas, que tantas críticas generó en un sector de la doctrina.

El artículo 3º establece los elementos y requisitos del acto administrativo en sus dieciséis fracciones, con excepción de las VI y XI que están derogadas. Estos elementos y requisitos son, desde nuestro punto de vista, los siguientes: A) elementos: la competencia del órgano de autoridad, servidor público u órgano facultado para su emisión, cumplir con las formalidades de ley; tener objeto determinado o determinable, constar por escrito y tener la firma autógrafa del servidor público que lo emite; estar fundado y motivado; ser expedido sin error, dolo o violencia y mencionar el órgano del cual emane. B) requisitos: finalidad de interés público; sujetarse al procedimiento administrativo previsto en la ley; ser expedido sin error en la identificación del expediente, documentos o nombres de las personas; señalar fecha y lugar de emisión, hacer mención de los recursos que procedan cuando se trate de actos recurribles y expedirlo decidiendo expresamente todas las cuestiones deducidas por las partes o establecidas en la ley. Los cuales coinciden, salvando las diferencias, con los que la doctrina considera como necesarios para la emisión del acto administrativo. Así la doctrina del Derecho Administrativo considera como elementos del acto administrativo al sujeto, a la voluntad, al objeto y a la forma; y como modalidades o requisitos al motivo y la finalidad. Además afirma que el mérito y la oportunidad no son ni elementos ni requisitos del acto administrativo. A pesar de lo anterior, se ha criticado este precepto por supuestos excesos al ser repetitivo del contenido de los artículos 14 y 16 constitucionales y por no contener una definición del acto administrativo



Nosotros pensamos que sí bien la crítica puede ser válida, también es cierto que la certeza jurídica exige que los gobernados estén conscientes de sus derechos y obligaciones frente a la administración; por lo anterior, la simple reiteración en las leyes de los contenidos de la carta magna, no vulnera en forma alguna al Estado de derecho, muy por el contrario lo reivindica ante la acción de individuos que aplican la norma jurídica en su literalidad, por lo cual no pensamos que sea excesiva la enumeración. Más criticable nos parece el error de no diferenciar entre elementos y requisitos del acto administrativo y la falta de un concepto del mismo, lo que trae como consecuencia incertidumbre jurídica, con lo que se puede inducir a los gobernados al error en el ejercicio de sus derechos subjetivos y procesales ante los órganos de la administración.

En el artículo 4° se obliga a la autoridad administrativa a que, en determinados casos, publique en el Diario Oficial de la Federación los actos administrativos de carácter general y los de carácter individual. Este elemento publicista introducido en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo se ha considerado más digno de la Ley del Diario Oficial de la Federación. Nosotros consideramos que en la medida en la que se dé mayor difusión a las normas jurídicas, éstas serán más pronto obedecidas por la colectividad. Por lo que no estimamos fundada esta crítica

En los artículos 5°, 6° y 7° se regula la nulidad y la anulabilidad en la emisión de actos administrativos. Es pertinente señalar que en estos preceptos es donde se encuentra el sentido profundo del control materialmente jurisdiccional que está implícito en el procedimiento administrativo; lo anterior atento a que sí, en ejercicio de sus atribuciones de autocontrol, la autoridad administrativa puede volver sobre sus actos, de oficio o a petición de parte, para revisar su legalidad, se hace evidente el carácter de control que poseen estos procedimientos, puesto que la falta de adecuación del acto con la norma jurídica es sancionada, dependiendo de la gravedad de la infracción a la ley, con la nulidad o la anulabilidad.

En la doctrina la nulidad puede ser absoluta o relativa. Es absoluta cuando el acto jurídico carece de los requisitos de existencia, en este caso, se afirma que el acto no es convalidable. La nulidad es relativa cuando el acto jurídico se encuentra viciado en sus requisitos de validez, en este supuesto el acto puede ser convalidado llenando los requisitos exigidos por la ley. En el supuesto de la nulidad el artículo 6° de la Ley

Federal de Procedimiento Administrativo señala que *La omisión o irregularidad de cualquiera de los elementos o requisitos establecidos en las fracciones I a X del artículo 3 de la presente Ley, producirá la nulidad del acto administrativo*. Estos elementos o requisitos son: a) ser expedido por órgano competente con las formalidades de ley o decreto para emitirlo, b) tener objeto determinado o determinable y preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar, previsto en la ley; c) cumplir con la finalidad de interés público; d) constar por escrito y con firma autógrafa de la autoridad que lo expida; e) estar fundado y motivado; f) sujetarse al procedimiento administrativo previsto en la ley; g) que se expida sin que medie error sobre el objeto, causa o motivo, o sobre el fin del acto; h) expedirse sin que medie dolo o violencia en su emisión, e i) mencionar el órgano del cual emana. En este supuesto, quizá como reflejo de la consideración doctrinal de que no existen nulidades de pleno derecho, se afirma que el acto administrativo que se declare jurídicamente nulo será inválido no se considerará legítimo ni ejecutable, y, en el colmo del absurdo, se afirma que será subsanable, sin perjuicio de que pueda expedirse un nuevo acto. Con lo anterior se desdibuja todo el esquema de las nulidades.

Por su parte, como lo previene el artículo 7° de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, *La omisión o irregularidad en los elementos y requisitos señalados en las fracciones XIII a XVIII del artículo 3° de esta Ley, producirá la anulabilidad del acto administrativo*. Estos requisitos y elementos son: a) que se expida el acto administrativo sin error en la identificación del expediente, documentos o nombre completo de las personas; b) señalar lugar y fecha de su emisión, c) hacer mención de la oficina donde se encuentra y puede ser consultado el expediente, d) hacer mención de los recursos que procedan en los actos recurribles y e) decidir todos los puntos propuestos por las partes o regulados en la ley. El acto anulable se considera válido, goza de la presunción de legitimidad y ejecutividad, y es subsanable, sin perjuicio de que la autoridad puede emitir otro acto nuevo. Lo anterior confirma nuestra crítica, puesto que, si el acto administrativo nulo y el anulable son subsanables, y si además siempre es posible que la autoridad emita un nuevo acto ¿cuál es propósito de mantener esta diferenciación entre nulidad y anulabilidad?

Otro aspecto que debe criticarse de la nulidad y anulabilidad regulada en estos preceptos, es el que se relaciona con el hecho de que se sanciona igual la omisión y la irregularidad en los elementos del acto administrativo, tanto en el supuesto de la nulidad como en el de la anulabilidad. Todo esto hace que esta herramienta jurídica sea un imperfecto medio de control, puesto que permite la emisión de actos administrativos en lo que se omitan requisitos esenciales y sanciona levemente dicha situación. Además, coloca al administrado en un estado de dependencia de la buena fe administrativa, puesto que en el supuesto de que obtenga la nulidad del acto administrativo omiso o irregular ¿qué impide a la autoridad emitir un nuevo acto con los mismos vicios?

El artículo 8° es importante puesto que establece el principio de prevalencia del acto administrativo, consistente en la presunción *irus tantum* de validez otorgada a ese acto para que surja plenamente sus efectos, hasta que una autoridad administrativa o jurisdiccional no determine su invalidez.

Los preceptos 9° y 10° condicionan la exigencia de validez y eficacia plena del acto administrativo a su notificación legalmente efectuada.

En el artículo 11° por su parte, se regulan las diversas formas de extinción del acto administrativo, como son que haya cumplido la finalidad propuesta con su emisión; que expire el plazo a que está sujeto; por la falta de realización del término o condición suspensiva dentro del plazo señalado en el mismo, por el cumplimiento de la condición resolutoria, por renuncia del interesado cuando el acto sea en su beneficio y no se afecte el interés público y por revocación, formas de conclusión del acto administrativo que han sido reiteradas por la doctrina.

## 2.- Procedimiento

Previo al estudio de las normas que en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo se ocupan de la materia procesal, cabe mencionar que en el capítulo anterior<sup>53</sup> establecimos la diferencia entre las voces proceso y procedimiento en términos de la tesis revisionista expuesta por Francisco González Navarro. Una de las consecuencias de la mencionada tesis sería qué lo que la doctrina considera

<sup>53</sup> Ver Capítulo Primero, punto 2.2. Procedimiento

procedimiento fuese en realidad un verdadero proceso. Cabe mencionar que un amplio sector de la doctrina del Derecho Administrativo no concuerda con esta conclusión. Así, el maestro Miguel Acosta Romero considera que el proceso es un conjunto de actos realizados de conformidad a determinadas normas, que poseen unidad entre sí y buscan solucionar un conflicto, la restauración de un derecho o resolver una controversia preestablecida, mediante una sentencia y por procedimiento, entiende el conjunto de actos realizados según ciertas normas para producir un acto; señala que las diferencias entre uno y otro consisten en que en el primero hay unidad y se busca solucionar un conflicto, mientras que el segundo es un conjunto de actos con cierta unidad y finalidad, que no busca solucionar un conflicto, sino realizar un determinado acto.<sup>54</sup>

Como lo asentamos en otra parte, esta diferenciación es artificiosa. En efecto, si ambos, proceso y procedimiento, son un conjunto de actos que poseen unidad y deben apegarse al orden normativo, es evidente que el simple hecho del objeto final en cada uno de ellos, a saber la solución de una controversia y la generación de un acto, no es suficiente para diferenciarlos, puesto que no penetra en sus notas esenciales. Además, toda controversia, cuando se resuelve dentro de los causes normativos implica generar actos, actos que son distintos de la controversia. ¿Qué sucede cuando los actos del procedimiento se encaminan a resolver un conflicto?

Existen otras posturas que permiten establecer más racionalmente las características de nuestros conceptos. El procesalista español Niceto Alcalá-Zamora y Castillo considera que por procedimiento en un sentido riguroso cabe entender la mera coordinación de actos procesales en marcha hacia un determinado objetivo, que puede ser un proceso o el de una fase o fragmento del mismo.<sup>55</sup> Carlos Cortés Figueroa por su parte, afirma que tanto proceso como procedimiento están integrados por actos jurídicos procesales, a los que entiende como manifestaciones de voluntad dirigidas a producir consecuencias de derecho en el ámbito procesal.<sup>56</sup> Por su parte, el estudioso del proceso español, Pedro Aragonés Alonso, siguiendo a Carnelutti, afirma que

<sup>54</sup> Cfr. Acosta Romero, Miguel, et al, *Ley Federal*..., pág. 76. Véase también pie de página 18.

<sup>55</sup> Alcalá-Zamora Y Castillo, Niceto, *Cuestiones de Terminología Procesal*, UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1972, págs. 91 (nota al pie 439) y 140.

<sup>56</sup> Cfr. Cortés Figueroa, Carlos, *Investigación sobre la Teoría General del Proceso*, 2ª ed., Córdones Editor, y Distribuidor México, 1975, pág. 231.

cuando se dice el juicio y el proceso o procedimiento, que salvo el valor convencional que se le quiere dar en el lenguaje científico a la palabra aluden a la misma idea, no se quiere decir otra cosa en definitiva que se trata de un desarrollo de algo que se forma en el tiempo.<sup>57</sup> Claras argumentaciones que, relacionadas con las ya expuestas en el Capítulo Primero, permiten sustentar nuestras ideas sobre proceso y procedimiento.

El título tercero de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo se refiere al procedimiento. El artículo 12 ya fue comentado en relación con el artículo 2 de la propia ley; el artículo 13 ubica a esta ley en la vanguardia normativa, al incorporar una serie de principios como son los de: economía, celeridad, eficacia, eficiencia, legalidad, publicidad y buena fe. A estos principios la doctrina los considera como conceptos jurídicos indeterminados o normas flexibles, ya que consisten en un juicio o estimación que debe atenderse a las circunstancias reales a calificar y al sentido jurídico que se les asigna, e implican la subsunción en sus categorías de un supuesto dado, con lo que se evita la discrecionalidad en la aplicación de la ley.<sup>58</sup> En íntima relación con este precepto se encuentra el artículo 16 de la ley, puesto que en sus diez fracciones señala una serie de imperativos a cargo de la autoridad administrativa en sus relaciones con los particulares, con la finalidad de preservar la publicidad, equidad, seguridad jurídica, el respeto y evitar molestias innecesarias a los gobernados en los procedimientos administrativos.

En el artículo 14 se establece la acción oficiosa o a instancia de parte en el procedimiento administrativo. Como lo previene el artículo 18 en el caso de procedimientos, éstos continúan de oficio sin perjuicio del impulso que puedan darles los interesados, si a éstos corresponde realizar algún acto dentro del procedimiento y no lo verifican, se produce *ipso iure* la caducidad de la instancia. Un importante elemento de certeza jurídica se plasma en el artículo 15 ya que, atendiendo al principio de legalidad contenido en el artículo 13, obliga a las autoridades a no exigir mayores formalidades que las previstas en la ley. Además, este precepto establece los requisitos de las promociones para iniciar la instancia ante la autoridad administrativa en el procedimiento, esto es, deben ser por escrito, contener nombre, denominación o razón

<sup>57</sup> Cf. Aragonés Alonso Pedro, *Proceso y Derecho Procesal*, Aguilar, S.A. de Ediciones, España, 1960, pag. 106.

<sup>58</sup> Cf. García de Henara, Eduardo, *La lucha contra las amparalaks del Poder en el derecho administrativo*, 3<sup>a</sup> ed., Civitas, España 1979, pag. 31.

social de quien o quienes promueven, y, en su caso, del representante legal; señalar domicilio para oír y recibir notificaciones; mencionar a las personas autorizadas para recibir las; manifestar la petición que se formula, los hechos o las razones que motivan la petición; el órgano administrativo al cual se dirige y el lugar y fecha de su emisión. El escrito correspondiente debe firmarse o llevar impresa la huella digital del promovente, en este último caso, queda la duda de si debe contener una firma a ruego para autenticar la huella, nosotros consideramos que sí. A la promoción se deben anexar los documentos que acrediten la personalidad y los que señalen las normas administrativas que en forma específica regulen el acto respectivo.

La reforma de abril de 2000 incorporó a este cuerpo normativo el artículo 15-A que regula lo relacionado con los documentos que se adjunten con la promoción. Para el supuesto que la promoción no cumpla con los requisitos legales señalados en el artículo 15 o en las leyes administrativas aplicables al acto, como lo establece el artículo 17-A se debe prevenir al promovente para que subsane la omisión dentro del plazo que señale la autoridad administrativa, que no podrá ser inferior a cinco días hábiles, en caso de que no se desahogue la prevención en este plazo se desechará el trámite. También regula una serie de reglas a propósito de la prevención.

Se reformó el artículo 17 para reducir el plazo de 4 meses para obtener la respuesta de la autoridad a una petición a 3 meses; salvo disposición en contrario, se entiende que el silencio de la autoridad configura la negativa ficta, con lo cual se puede iniciar la impugnación correspondiente ante el Tribunal Fiscal de la Federación, ahora llamado Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa<sup>59</sup>. Para sustentar la impugnación se obliga a la autoridad a certificar la existencia de la negativa en un plazo de dos días hábiles siguientes a la solicitud respectiva. En este tenor, el artículo 17-B establece que el término para que la autoridad dé respuesta al escrito del gobernado, corre a partir del día hábil siguiente al de la presentación de la promoción correspondiente.

Los artículos 19 y 20 contienen, el primero, cuestiones que se relacionan con los promoventes, la forma de acreditar la personalidad en el procedimiento y la procuración;

<sup>59</sup> Véase el Artículo Decimo Primero, Fracción III del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2000 por el que se reforman, entre otras, disposiciones transitorias de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.

el segundo regula el litisconsorcio. Otras cuestiones de carácter procesal se regulan en los artículos del 21 al 27, preceptos en los que, para garantizar la imparcialidad en el despacho de los negocios administrativos, se señalan los impedimentos y el procedimiento de calificación de las excusas, mismas que deberán ser calificadas por el superior jerárquico. Una forma de burlar tan noble institución está contenida en el artículo 22, que menciona que el servidor público que se hubiere excusado podrá resolver un asunto bajo la supervisión de su superior jerárquico. Esta disposición vulnera el principio de imparcialidad que debe privar en el despacho de los negocios públicos, puesto que nada garantiza que el interés particular que posea el servidor público que se haya excusado, y debido a esta disposición esté conociendo de un expediente, no afectará la resolución que se emita en el caso concreto. Por si esto fuera poco, en el artículo 23, en una inexacta aplicación de principio de validez del acto administrativo se hace mención que la intervención de un servidor público impedido en un procedimiento administrativo, no implica necesariamente la invalidez de los actos administrativos correspondientes, aunque si hace sujeto de responsabilidad al servidor público. Consideramos que nuestro estado de derecho no puede tutelar la arbitrariedad. El interés público y el régimen jurídico exorbitante contenido en todo acto de la administración, no debe llevarnos a justificar monstruosidades jurídicas de esta naturaleza que rompen con el equilibrio y la equidad en los procedimientos administrativos.

Por otro lado, el artículo 25 regula otra forma de evitar que un servidor público impedido conozca de determinado asunto la vía inhibitoria. Este incidente puede ser planteado por el propio servidor público impedido o por el superior jerárquico. Consiste en un arma de dos filos, puesto que si bien pueden ser una herramienta procesal de gran utilidad para garantizar la imparcialidad de los órganos de la administración pública, nada impide que el superior jerárquico utilice esta herramienta en su muy particular interés, puesto que, en el supuesto que no desee que un servidor público conozca de determinado asunto, puede acudir al expediente de la inhibición inventándole un impedimento.

Si el servidor público impedido no se inhibe, el interesado podrá solicitar la recusación del mismo, por escrito ante el superior jerárquico y deberá ofrecer las

pruebas correspondientes. Al día siguiente de la integración del expediente, el servidor público recusado manifestará lo que a su derecho convenga y el superior jerárquico deberá resolver en un término de tres días. Contra las resoluciones en materia de impedimentos, excusas o recusaciones no existe recurso alguno. No obstante, es evidente que se puede promover el remedio jurídico necesario cuando las determinaciones emitidas en esta materia sean violatorias del orden normativo.

En los artículos del 28 al 32 se regulan los términos y plazos en los procedimientos administrativos; el plazo es un período de tiempo durante el cual se puede verificar lícitamente una conducta en un procedimiento, en cambio el término es una fecha determinada en la cual se puede cumplir con la orden emitida por la autoridad, es el fin del plazo. Estos preceptos establecen las diligencias administrativas se llevarán a cabo en días y horas hábiles; la forma de computar los plazos regulados en días, meses y años, señala la prórroga cuando el plazo vence en día inhábil para el día hábil siguiente; la suspensión de términos, y hacen mención que las diligencias o actuaciones se efectuarán conforme a los horarios que cada dependencia o entidad de la administración pública federal previamente establezca y publique en el Diario Oficial; además, autorizan a la administración pública federal a ampliar los plazos de oficio o a petición de parte, y se establece un plazo de diez días para cuando no esté regulado un período determinado para la practica de ciertas diligencias en las leyes administrativas, como son las notificaciones, citaciones, emplazamientos, requerimientos, visitas e informes con la obligación de hacerlo del conocimiento del interesado.

El acceso a la información y documentación contenida en el expediente, como una faceta de la garantía de audiencia a favor del administrado, se regula en el artículo 33, por su parte, el artículo 34, para hacer efectiva la garantía señalada establece el derecho de los gobernados a obtener copias certificadas de las constancias que obren en los expedientes respectivos. Aquí cabe señalar la ilegal práctica administrativa de realizar un procedimiento paralelo al formal, ante la existencia de una organización administrativa informal que no coincide siempre con el organigrama y la de llevar dos expedientes de un mismo asunto, lo que deja en estado de indefensión al gobernado.<sup>60</sup>

<sup>60</sup> Cf. Corral de Aragón A. *La administración pública. El procedimiento administrativo*. Castellón de la Plana, 1998. pag. 21.



Cabe destacar que, si bien la experiencia que narra Agustín Gordillo se refiere a Argentina, nuestro país no se encuentra exento de ella, puesto que cualquier litigante sabe que cuando se enfrenta en proceso a la administración pública debe solicitar como prueba todos y cada uno de los expedientes en los que se consignan las actuaciones administrativas, ya que, si deja la decisión de remitir el expediente a la propia administración, ésta enviará únicamente aquellas actuaciones que le son favorables lo que le puede llevar a perder el juicio. Con esto adquiere carta de naturalización la ilegal práctica de llevar expedientes paralelos.

Un tema íntimamente relacionado con el anterior es el de la publicidad de los actos de autoridad que se generen en el expediente, lo que nos lleva a la cuestión de las notificaciones y su impugnación que se regula en los artículos del 35 al 41 de la ley en estudio.

#### a) inicio

El escrito que sirva para instar ante las autoridades administrativas e iniciar el procedimiento administrativo debe contener los requisitos que señala el artículo 15 de la ley. Como lo previene el artículo 42, estos escrito deben presentarse ante las oficinas autorizadas (oficialía de partes de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal), las oficinas de correos, remitirse por mensajero o por telefax. Se excluye el escrito inicial de impugnación que siempre debe presentarse en la oficina correspondiente. Si el escrito se presenta ante un órgano incompetente, supliendo la deficiencia, la autoridad ante la que se presentó debe remitirlo a la que sea competente en un plazo de cinco días, esta circunstancia debe hacerse constar en el mismo documento y en la copia sellada del mismo. Además, el precepto señala una serie de reglas para la recepción de los documentos enviados por correo.

Para surtir a la seguridad y certeza jurídicas, respetando el derecho de petición que regula el artículo 8° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el artículo 43 de la ley señala que por ningún motivo se podían rechazar los escritos en las unidades de recepción de documentos, eso con el propósito de evitar que la discrecionalidad en la recepción de las promociones, posibilite a la autoridad

administrativa vulnerar los derechos legítimos de los gobernados y se convierta en fuente de arbitrariedad en perjuicio de los ciudadanos.

El párrafo segundo de este precepto establece una causa de caducidad al señalar que: *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 esta ley.* Lo anterior puede causar confusiones, ya que el desechamiento que prevé el artículo 17-A, para el supuesto de que no subsane la omisión o irregularidad que contenga el escrito inicial, en el plazo otorgado por la autoridad, es diferente a esta caducidad operante que contiene el segundo párrafo del artículo 43. El desechamiento a que alude el artículo 17-A deja al particular en la aptitud jurídica de volver a intentar las vías correspondientes para hacer efectivo su derecho, en cambio, la caducidad a que alude el artículo 43 lleva las consecuencias de la caducidad a una sanción mayor, equiparable a la prescripción, al ordenar la caducidad del ejercicio del derecho. Quizá lo que se pretendió fue establecer la caducidad del procedimiento y no la del ejercicio del derecho, la poca claridad con la que se redactó el precepto lleva a una contradicción entre los artículos 17-A y 43.

Además, como la caducidad que regula el artículo 43 se refiere a "alguno de los actos", deja cierta ventana a la discrecionalidad; lo anterior atento a que, el propósito del procedimiento radica sustancialmente en la creación de un acto jurídico de naturaleza administrativa. En este sentido, el contenido del segundo párrafo del artículo 43 posibilita a la autoridad administrativa no sólo a ocuparse de los requisitos de procedibilidad a que se refiere el artículo 15, sino, además, le permite decidir, sin el procedimiento previo, sobre la conformidad o disconformidad de los actos en lo que particular sustente su instancia ante la autoridad administrativa, lo que choca con la legalidad al vulnerar la certeza jurídica y el principio de validez de los actos jurídicos. También, deja en manos de la autoridad administrativa el establecer qué debe ser entendido por "requisitos necesarios del acto", con lo cual coloca a la autoridad que resuelve el procedimiento en una posición superior al de aquélla que emitió el acto que

se califica. Esta cuestión es distinta a la regulada en el artículo 15 de la ley para los requisitos que deben contener las promociones. Esto es así porque, al estar colocada esta caducidad operante en el capítulo correspondiente al inicio del procedimiento, hace pensar que la misma no se relaciona con la caducidad que regulan los artículos 18 y 60 de la propia ley. La hipótesis del artículo 18 se refiere a la caducidad por falta de impulso que los interesados deban dar al procedimiento. El artículo 60 también regula una caducidad por inactividad procesal. En cambio, el artículo 43 establece una caducidad que implica la falta de requisitos del "acto". Por lo cual, para surtir a la certeza jurídica se debe clarificar el artículo 43, suprimiendo la palabra "acto" adecuándola a una caducidad por inactividad procesal o de plano se debe derogar del sistema contenido en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

En el artículo 44 se faculta al órgano administrativo para adoptar las medidas provisionales establecidas en las leyes administrativas de la materia a que se refiera el acto, atendiendo al carácter supletorio de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo; además, permite que se apliquen las medidas provisionales reguladas en la propia ley para asegura la eficacia de las resoluciones. Sin embargo, el acierto se desvanece ante el amplio margen de discrecionalidad para la aplicación de estas medidas, puesto que sólo pueden aplicarse "si existen suficientes elementos de juicio para ello". Por su parte, el artículo 45 regula la institución procesal de la acumulación

## **b) Trámite**

Con acierto el artículo 46 establece el orden riguroso que se debe seguir en el trámite de los asuntos, aunque también deja cierta elasticidad requerida en todo procedimiento, al permitir alterar el orden en el despacho de los negocios por causa debidamente motivada. La vulneración de este precepto sujeta al servidor público a las responsabilidades de ley.

Los artículos 47 y 48 se refieren a los incidentes que surjan durante el *iter* de los procedimientos, éstos no suspenden el procedimiento, únicamente la recusación deberá resolverse antes de dictar resolución en el principal. Los incidentes se tramitarán por escrito dentro de los cinco días siguientes a la notificación del acto que los motive,

ofreciendo las pruebas respectivas que se desahogarán en un término que no exceda de diez días, después se emitirá la resolución respectiva.

Por su parte los artículos 49, 50, 51, 52, 53, 54 y 55 regulan lo relacionado con las pruebas en el procedimiento administrativo. Los actos para determinar, conocer y comprobar los hechos se realizarán de oficio; en los procedimientos administrativos se admiten toda clase de pruebas excepto la confesional de la autoridad. Atendiendo al principio de oficiosidad el órgano de decisión se puede allegar de los medios de prueba que considere necesarios para solucionar el asunto planteado, con los límites establecidos en la ley. Se deben admitir las pruebas que presenten las partes, éstas sólo podrán ser desechadas en los siguientes casos: a) si no son ofrecidas conforme a derecho; b) si no tienen relación con el fondo del asunto; c) si son improcedentes e innecesarias, o d) si son contrarias a la moral o al derecho. La Ley Federal de Procedimiento Administrativo no contiene reglas claras en materia de prueba, puesto que deja un amplio margen a la discrecionalidad en esta cuestión, lo que contraría a la seguridad y certeza jurídicas. En efecto, toca a la autoridad decidir si las pruebas son ofrecidas "conforme a derecho", si tienen o no "relación con el fondo del asunto"; si son "procedentes o innecesarias" o si son contrarias a la "moral o al derecho". No palió la irregularidad la mención de que la resolución deberá estar debidamente fundada y motivada, puesto que los conceptos previstos como hipótesis son de carácter indeterminado con diversos contenidos conceptuales.

En el artículo 51 se establecen diversos plazos para el desahogo de las pruebas, conducta que deberá realizarse dentro de un plazo no menor a tres ni mayor a quince días después de su admisión. Otro aspecto regulado es el que se relaciona con el plazo para las pruebas que requieren ulterior desahogo, para este supuesto se concede un plazo no menor de ocho ni mayor de quince días. Por último, el precepto regula las pruebas supervenientes, las que podrán presentarse mientras no se emita la "resolución definitiva", entendiéndose por tal aquella que pone fin al procedimiento dirimiendo las cuestiones planteadas por los accionantes en lo principal.

Las actuaciones necesarias para el desahogo de las pruebas admitidas se notificarán a los interesados con una anticipación de tres días, según lo señala el artículo 52.

Una cuestión importante se regula en los artículos 53, 54 y 55, pues en ellos se faculta a la autoridad para requerir informes u opiniones a otros órganos administrativos; éstos pueden ser obligatorios o facultativos, el criterio para determinarlo es de tipo exclusivo. Serán obligatorios cuando así lo establezcan las leyes, en caso contrario serán facultativos y no vinculantes para el órgano que los solicitó. Esto deja amplio margen a la discrecionalidad, puesto que, ante el silencio de la ley, los informes carecen de fuerza jurídica para ser tomados en cuenta por la autoridad que tramita el procedimiento administrativo. Esta discrecionalidad puede tener consecuencias graves cuando en el informe se establecen situaciones que benefician a los demandantes en los referidos procedimientos, puesto que la autoridad, según su personal apreciación, está en libertad de valorarlos adecuadamente o no hacerlo. El plazo para emitir el informe u opinión es de quince días, salvo disposición en contrario. La sanción para el supuesto que no se emita el informe es leve, toda vez que se entenderá que no existe objeción a las pretensiones del interesado, con lo que se asimila el silencio en esta situación con una positiva ficta. Sin embargo, el órgano omiso queda sin sanción.

El artículo 56 regula la institución de los alegatos, para lo cual los interesados cuentan con un plazo no inferior a cinco ni superior a diez días. Los alegatos se presentan por escrito y deberán ser tomados en cuenta en el momento de emitir la resolución. Si no se emiten alegatos, y así se hace del conocimiento de la autoridad, concluye el trámite.

Como puede advertirse, a pesar que no se establece la obligación a cargo de la autoridad de llevar a cabo una audiencia para la admisión y desahogo de pruebas, y recibir alegatos, es evidente que la misma está implícita en la ley, si esto no es así, ¿cómo se podrían desahogar pruebas como la testimonial? Además, sería absurdo establecer la posibilidad de ofrecer pruebas y no la de admitirlas y desahogarlas. También debe notarse que las fases de este procedimiento son la postulatoria, en la cual se fija el contenido del procedimiento, que equivaldría a la fijación de la litis en el procedimiento civil, la probatoria, que contiene la dilación probatoria, el ofrecimiento, admisión y desahogo de pruebas, y de alegatos o conclusiva, en la cual los interesados en el procedimiento administrativo hacen la relación del contenido de las constancias del expediente respectivo con los hechos controvertidos, para formular su petición a la

autoridad administrativa. Con esta actividad concluye el procedimiento y se abre paso a la etapa de decisión.

### c) Terminación del procedimiento

En esta etapa la autoridad administrativa realiza una importante labor al aplicar el derecho al caso concreto, al establecer una relación entre los hechos probados por los particulares y la norma que soluciona la situación planteada en el procedimiento.

En el artículo 57 de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo se establecen las formas para concluir el procedimiento: a) la resolución, b) el desistimiento; c) la renuncia al derecho en que se funda la solicitud, siempre y cuando no esté prohibida por la ley, lo anterior atento a que sólo pueden renunciarse aquellos derechos particulares que no afecten el interés público; d) la declaración de caducidad, e) la imposibilidad material de continuar el procedimiento por causas sobrevenidas, y f) el convenio entre las partes que no sea contrario al derecho, que verse sobre materias transigibles y cuyo objeto sea la satisfacción del interés público.

El desistimiento de la solicitud o la renuncia al derecho están contenidos en el artículo 58 de la ley. Como está redactado deja la sensación que el desistimiento o renuncia puede darse aun y cuando ya se haya emitido resolución definitiva. En este sentido debiera establecerse la prohibición del desistimiento o renuncia cuando ya exista resolución definitiva para darle certeza a los actos de la administración.

La resolución que ponga fin al procedimiento administrativo deberá decidir todas las cuestiones planteadas por los interesados y de oficio las que deriven del propio procedimiento. Para ello la autoridad deberá poner a la vista de los interesados el procedimiento, previo a la resolución, por un plazo no superior a diez días para que manifiesten lo que a su derecho convenga y aporten las pruebas respectivas. También se tutela el principio de congruencia puesto que la resolución debe decidir todas las cuestiones planteadas por los interesados. En un claro atentado contra la seguridad jurídica, se faculta a la autoridad administrativa para iniciar un nuevo procedimiento, como se previene en el artículo 59

Por su parte, el artículo 60 regula la figura procesal de la caducidad de la instancia; ahí se establece que en los procedimientos iniciados a solicitud de un interesado, cuando se defenga por cuestiones imputables al mismo, se le advertirá que transcurridos tres meses sin actuación se producirá la caducidad de la instancia. Si concluye el plazo y el interesado no realiza la actividad necesaria para reanudar el trámite, se ordenará el archivo de las actuaciones. Contra esta determinación procede la revisión en términos del artículo 83 de la ley

La declaración de caducidad no produce la prescripción de las acciones del particular ni las de la administración, pero los procedimientos caducados no interrumpen ni suspenden el plazo para el cómputo de la misma. El contenido de este precepto hace evidente la diferencia entre la caducidad operante que regula el artículo 43 y la que contienen los artículos 17-A, 18 y 60 de la ley

En los procedimientos iniciados de oficio, la caducidad se dictará a petición de parte o de oficio, en el plazo de treinta días contados a partir de la expiración del plazo para dictar resolución. Para computar este plazo se debe estar al contenido de la ley administrativa que regule el acto específico sobre el que verse el trámite, en los términos de los artículos 2° y 16, fracción X, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Este precepto es incongruente y deja amplios márgenes a la arbitrariedad, en atención a que si se inició el procedimiento de oficio, fue porque se advirtió una violación flagrante a la ley, por lo que la declaración de caducidad implicaría, necesariamente, una actuación negligente de parte de la autoridad que tramita el procedimiento. Así, la declaración de caducidad en los procedimientos oficiosos produciría dos efectos indeseados: por un lado, ocultaría la actuación negligente del servidor público encargado del tramitar el procedimiento, por el otro, la violación flagrante a la ley quedaría sin sanción al caducar el procedimiento en el cual se ventila. Esto implicaría una doble vulneración del orden normativo. Por otra parte, en el caso de procedimientos "incómodos" la autoridad con dejar pasar el término de caducidad y archivar el expediente respectivo puede beneficiar a un determinado promovente

La discrecionalidad que contiene la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, es palpable en su artículo 61. en este precepto se permite a la autoridad emitir el acto

administrativo sin sujetarse a los requisitos y formalidades del procedimiento, respetando las garantías individuales, en el caso de situaciones de emergencia o urgencia, debiendo fundar y motivar su determinación. Un sector de la doctrina considera a esta norma un verdadero atentado a las garantías individuales y recomienda su derogación<sup>61</sup>. Por nuestra parte, no compartimos la alarma que suscita esta norma, puesto que la consideramos una verdad de perogrullo, ya que señala que la autoridad debe en todo tiempo "respetar las garantías individuales", es claro que, también en las situaciones de emergencia o urgencia la autoridad debe aplicar las garantías de debido proceso, audiencia, fundamentación y motivación; por lo que en sí mismo el precepto es inútil, y es por esto que debe desaparecer de la ley. Tampoco podemos dejar de señalar que la única forma de suspender las garantías individuales la contiene el artículo 29 de la Constitución; por lo que una norma inferior no puede contradecir a la carta magna, con lo que es diáfana su inutilidad.

### 3.- Impugnación

El estudio del tema de la impugnación en la materia administrativa nos lleva al campo de lo que la doctrina ha denominado el "recurso administrativo". A esta figura jurídica se le define como: "Un medio ordinario de impugnación y directo de defensa legal que tienen los gobernados afectados, en contra de un acto administrativo que lesione su esfera jurídica de derechos o intereses, ante la propia autoridad que lo dictó, el superior jerárquico u otro órgano administrativo, para que, lo revoque, anule, reforme o modifique, una vez comprobada la ilegalidad o inoportunidad del acto, restableciendo el orden jurídico violado, en forma económica, sin tener que agotar un procedimiento jurisdiccional"<sup>62</sup>. También, se afirma categóricamente que los recursos administrativos son de naturaleza administrativa<sup>63</sup>. Nosotros no coincidimos con esta apreciación porque, como ya lo establecimos, para que exista proceso se deben dar los llamados "universales del proceso", y en el recurso administrativo existen un órgano público titular de la función jurisdiccional, unos datos que se deben fijar para ejercer dicha

<sup>61</sup> Cf. Acosta Romero, Manuel y et al, *La Ley del Procedimiento Administrativo*, p. 311

<sup>62</sup> Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo, Segundo Curso*, 17ª ed. Porrúa México, 1996, pag. 727

<sup>63</sup> Cf. Idem, pag. 750



función, y un destinatario de la misma con derecho a intervenir en el desenvolvimiento de la función.

Al respecto, es pertinente el comentario del maestro procesalista Niceto Alcalá-Zamora y Castillo, para quien la circunstancia de que el verdadero proceso administrativo vaya precedido de una fase previa ante la propia administración, no reduce aquél a la condición de recurso, ni permite presentar el conjunto como la sucesión de uno jerárquico o administrativo y otro de índole jurisdiccional. Para él la etapa ante la administración persigue una finalidad autocompositiva manifiesta (con dos sujetos y no con tres como en la relación procesal). Así, considera que la contienda administrativa recorrería dos etapas: una preliminar y autocompositiva, entre partes tan sólo, sin importar el papel relevante que se asigne la administración, y otra principal y jurisdiccional, con relación triangular entre partes y juzgador; pero sin que implique recurso. Después se pronuncia porque en España e hispanoamérica se abandone la defectuosa nomenclatura de procedencia francesa según la cual se llama "recurso administrativo" al que en forma más breve y exacta debe llamarse proceso administrativo<sup>64</sup>.

Nos sumamos a la voz del reconocido maestro y abogamos porque se nomine correctamente a la revisión que contiene la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, como "proceso administrativo de revisión", dejando la voz de "autocomposición administrativa" o trámite administrativo, para lo que impropriamente ha sido llamado procedimiento administrativo

La revisión o nulidad es el proceso por medio del cual se impugnan actos administrativos firmes, cuando los documentos incorporados al expediente, base para emitir el acto, o por cuestiones sobrevenidas, hubiese duda acerca de la validez del acto<sup>65</sup>. Este "recurso" está incorporado en el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Cabe destacar que este precepto fue afectado por la reforma del 19 de abril de 2000, con anterioridad establecía que: *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*

<sup>64</sup> Cf. *Cuestiones de terminología procesal*, págs. 72 y 73.

<sup>65</sup> Cf. González Pérez, Jesús, *Los recursos administrativos*, Instituto de Estudios Políticos, España, 1960, pag. 179.

*interponer recurso de revisión o intentar las vías judiciales correspondientes.* En la reforma, con falta de técnica jurídica se sustituyó la voz “autoridades administrativas”, por “Administración Pública Centralizada”, contradiciendo la propia reforma, puesto que, en el artículo 1º se dieron atribuciones a los organismos públicos descentralizados de la Administración Paraestatal para aplicar la ley; con lo que se advierte que el legislador omitió incluir entre los actos impugnables a los generados por estos organismos; con lo anterior la única vía posible para el particular afectado en sus derechos por estos organismos es la vía judicial. El plazo para interponer este “recurso” es de quince días como lo previene el artículo 85.

El artículo 83 está íntimamente relacionado con el artículo transitorio segundo de la ley; en éste se establece lo que la doctrina ha considerado como una derogación general, puesto que dice que se derogan todas las disposiciones que se opongan a la ley, en particular los diversos recursos administrativos de las diversas leyes de las materias reguladas por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. En la crítica se llega a considerar que esta derogación atenta contra las garantías de legalidad y seguridad jurídicas establecidas en los artículos 16 y 72, inciso f) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>66</sup>. Es importante señalar que de los preceptos constitucionales que señala una parte de la doctrina como vulnerados, no se advierte la irregularidad que se alega. En efecto, el primer párrafo del artículo 16 de la carta magna dice que *Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento*.

Las garantías contenidas en este precepto se consideran aplicables a todo acto de autoridad, sin embargo, excluyen al procedimiento de creación legislativa, puesto que en los términos del artículo 72 de la propia ley fundamental, posee características propias en materia de discusión y aprobación de leyes y de los órganos competentes para ello. Por lo que no existe vulneración a las garantías que regula este precepto. Además, es de explorado derecho que las garantías de legalidad están contenidas en el artículo 14 de nuestra Ley de leyes.

<sup>66</sup> Cf. Acosta-Roberto, *Manuel y otros. Ley Federal de Procedimiento Administrativo*, pp. 331 y 332.

Por otra parte, el artículo 72 inciso f) preceptúa que. *En la interpretación, reforma o derogación de leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación* Así, si el órgano facultado, en la especie el Congreso de la Unión, determinó la derogación de los diversos recursos administrativos contenidos en leyes de la materia, durante el procedimiento legislativo para aprobar la Ley, se cumple con la norma mencionada al principio, por lo cual no existe vulneración a la seguridad jurídica, muy por el contrario, esta norma surte a ella, puesto que, de no existir, quedaría la duda sobre cual es el “recurso” que se debe interponer contra las determinaciones de la autoridad administrativa.

En apoyo a esta argumentación, el artículo 9º del Código Civil Federal, en el capítulo relacionado con la teoría de la ley, afirma: *La ley sólo queda abrogada o derogada por otra posterior que así lo declare expresamente o que contenga disposiciones total o parcialmente incompatibles con la ley anterior* Para el maestro Jorge Alfredo Domínguez Martínez lo único que abroga o deroga a una ley es la vigencia de otra posterior que prive de efectos a la anterior, según él, la privación de efectos puede indicarse expresamente por la ley que lo ordena, en sus artículos transitorios, o bien, si no hace mención expresa, la abolición de la ley anterior es causa de la incompatibilidad entre la ley anterior y lo regulado en la nueva. En el primer caso se habla de abrogación o derogación expresas, en el segundo de tácita<sup>67</sup>. Lo anterior pone en evidencia lo infundado de la crítica.

En el artículo 84 se estatuye que la oposición a los actos de trámite en el mal llamado “procedimiento administrativo” deberá alegarse, por los interesados, durante el “procedimiento” para que sea considerada al emitir la resolución que corresponda. En todo caso, la oposición a los actos de trámite podrá hacerse valer al impugnar la resolución definitiva.

En el artículo 86 se establece que el escrito de interposición del recurso deberá presentarse ante la autoridad que emitió el acto y que será resuelto por el superior jerárquico, con excepción hecha de los actos que provengan del titular de una dependencia, puesto que, en este caso, será el servidor mencionado quien resuelva el “recurso”. Además, señala los requisitos que debe contener el escrito respectivo, que

<sup>67</sup> Cfr. Domínguez, Martínez Jorge Alfredo *Der. lo Civil*. Mex. Porrua México, 1990, págs. 90 y 91.

son: órgano administrativo a quien se dirige; nombre del recurrente y tercero perjudicado; domicilio para oír y recibir notificaciones; acto que se recurre y fecha de notificación o en la que se tuvo conocimiento del mismo, agravios; copia de la resolución o acto que se impugna y de la notificación respectiva, en el caso de negativa ficta deberá anexarse el escrito inicial de la instancia; las pruebas correspondientes y el documento para acreditar personalidad.

En la tramitación de la revisión es factible obtener la suspensión de los actos de autoridad al interponer el “recurso”, satisfaciéndose estos requisitos: a) que lo solicite expresamente el recurrente; b) que sea procedente el “recurso”; c) que no se cause perjuicio al interés social o se contravengan disposiciones de orden público; d) que no se ocasionen daños o perjuicios a terceros, o que se garanticen éstos, y e) que se garantice el interés fiscal en el caso de multas. La suspensión o su negación deberá acordarse dentro de los cinco días siguientes a su interposición, en caso contrario, con acierto jurídico, el precepto establece que operará la positiva ficta y se concederá la suspensión.

En el artículo 91 se regulan las conductas posibles en la resolución del “recurso”; ahí se afirma que la autoridad podrá desechar el “recurso” por improcedente. En los términos de los artículos 88 y 89 las causales de desechamiento son de naturaleza procesal. Las primeras se enderezan por falta de algún requisito legal, como son a) cuando el “recurso” se presenta fuera del plazo legal, esto es los quince días a que alude el artículo 85, b) cuando no se acredite la personalidad del recurrente y c) no aparezca suscrito el documento por quien deba hacerlo, a menos que se firme antes del plazo para interponer el “recurso”. En caso de existir estas causales de desechamiento se tiene por no interpuesto el “recurso”. Las segundas tienen que ver con cuestiones que afectan la buena marcha del “procedimiento”, como son 1 la litispendencia; 2 cuando no se afectan los intereses jurídicos del recurrente, 3 contra actos consumados de manera irreparable; 4 contra actos consentidos expresamente, y 5 cuando se esté tramitando ante los tribunales algún recurso o medio de defensa legal que pueda tener por efecto modificar, revocar o modificar el acto respectivo. En el caso de que se dé alguna de estas causales, se decreta el sobreseimiento del “recurso”

Otra conducta posible de la autoridad es el sobreseimiento del acto impugnado. Las conductas que llevan al sobreseimiento son: el desistimiento del promovente; el fallecimiento del agraviado; que sobrevenga alguna causal de improcedencia reguladas en el artículo 89; cuando cesen los efectos del acto respectivo; cuando falte el objeto o materia del acto respectivo y cuando se trate de un acto inexistente.

También la autoridad puede: a) confirmar el acto impugnado; b) declararlo inexistente, nulo o anulable, o revocarlo total o parcialmente; c) modificarlo u ordenar su modificación o d) dictar u ordenar expedir uno nuevo que lo sustituya. En esta actividad es donde se advierte claramente el proceso del control de la legalidad de los actos de la administración pública. Así, para Manuel Atienza: "Un aspecto central de la idea "Estado de Derecho" consiste precisamente en postular el sometimiento de las autoridades al Derecho, el control que el Derecho ejerce sobre quienes detentan el poder público"<sup>68</sup>. En este sentido es evidente que al someter a las autoridades al derecho, se hace evidente la labor adjetiva de control de los "procedimientos administrativos" en el marco del ejercicio de la función pública; puesto que, al declarar la nulidad o anulabilidad de un acto de autoridad en la vía administrativa, a través del recurso de "revisión", como lo previene el artículo 83 en relación con los artículos 5° y 6°, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, a la par de afectar las situaciones jurídicas concretas que dieron vida al acto específico, satisfaciendo las pretensiones de los gobernados que piden privar de efectos normativos a un acto irregular o contrario al derecho, es claro que se desarrolla una actividad de control, al subordinar al órgano del poder al orden normativo. De lo que resulta que el procedimiento mismo se vuelve un acto accesorio de uno principal: la resolución de controversias. En este contexto el "recurso" participa de la adjetividad de los controles<sup>69</sup>.

Para garantizar certeza jurídica a los ciudadanos y congruencia en la resolución de sus controversias, en el artículo 92 se establece que la resolución del "recurso" se fundará en derecho y examinará todos y cada uno de los agravios hechos valer por el recurrente, se faculta a la autoridad para invocar hechos notorios, y aplicando un

<sup>68</sup> Atienza, Manuel, *Introducción al Derecho Constitucional*, Edición Esfinge, México, 1998, pag. 65.

<sup>69</sup> Cf. Vilhjálmsson, *Diogenes*, p. 432.

principio de economía procesal se dice que cuando un agravio sea suficiente para privar de validez al acto impugnado, su análisis será suficiente.

Atendiendo al principio *narra nihi factum dabo tibi ius* se atribuye a la autoridad la potestad de corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos jurídicos violados, y examinar en conjunto los agravios y los razonamientos del promovente, con el propósito de resolver la cuestión planteada; sin embargo, se le prohíbe cambiar los hechos en el recurso, circunstancia entendible en atención a que la desnaturalización de las circunstancias de hecho conlleva necesariamente a una solución jurídica diferente. También relacionado con el tema del control, en el párrafo antepenúltimo del artículo 92 se da potestad a la autoridad para dejar sin efectos legales los actos administrativos, cuando advierta una ilegalidad manifiesta aun cuando los agravios sean insuficientes, con la única obligación de fundar cuidadosamente los motivos de la ilegalidad del acto y precisar el alcance de su resolución. Con esto se establece en materia administrativa la institución de la suplencia en la deficiencia de la queja.

Esta norma también señala el término para realizar determinada conducta ordenada en una resolución, que es de cuatro meses.

El artículo 93 prohíbe revocar o modificar los actos administrativos en la parte no impugnada por el recurrente. Atendiendo a un principio de certidumbre jurídica, se preceptúa que la resolución expresará con claridad los actos que se modifiquen y si la modificación es parcial, debe precisarse su alcance.

Para el supuesto de que no se emita la resolución en el plazo legal, tres meses según el artículo 17, el acto se considerará confirmado, en este caso se faculta al particular para esperar la resolución o impugnar, vía la negativa ficta, la confirmación del acto. En el artículo 96 se regula una institución similar a la contenida en el artículo 59 de la ley.

#### **4.- Función de control y aplicación de las normas en el procedimiento administrativo**

Hemos considerado en nuestra exposición que cuando la autoridad administrativa resuelve el "procedimiento administrativo" y el "recurso" de revisión ejerce funciones de control. Estas funciones se enuncian con claridad cuando nos concentramos en la

actividad del órgano que resuelve el “procedimiento” y el “recurso”, ya que puede raducirse en confirmar, declarar inexistente, nulo o anulable, revocar o modificar el acto administrativo o los actos jurídicos impugnados. En este caso, la autoridad controla la actividad del inferior jerárquico, puesto que sujeta el acto administrativo a un examen para verificar su adecuación al orden normativo. Para Sergio Monserrat Ortiz Soltero el control de los servidores públicos regula y encauza el ejercicio de las funciones y atribuciones públicas que por mandato legal les corresponden, posteriormente considera que el control legal de los gobernantes se ejerce a través de los medios jurídicos, esto es, las leyes, los recursos y los juicios existentes en el derecho vigente o las responsabilidades de los servidores públicos<sup>70</sup>.

Esta situación nos lleva al problema de la aplicación del derecho en el marco del “procedimiento” administrativo. Es palpable el malestar de la ciudadanía cuando tiene que enfrentarse a la autoridad en el trámite de determinado asunto, y también es evidente que, ante lo “engorroso” de los trámites burocráticos, prefieren acceder a las diversas modalidades de corrupción. La norma aplicable a los “procedimientos” administrativos contiene problemas que aún no se solucionan, algunos de ellos ya se analizaron en este capítulo; sin embargo, también contiene aciertos que se deben ser reconocidos y loados. La Ley Federal del Procedimiento Administrativo, como toda norma, debe interpretarse para adecuar sus hipótesis normativas a la *casuística del problema concreto* que se dirime. Así, para Jesús González Pérez, esta ley constituyó un paso importante en la estructuración de esta pieza esencial que es el procedimiento administrativo en un sistema de justicia administrativa, y afirma que su éxito y eficacia dependerá en buena medida del personal que la interprete y aplique<sup>71</sup>. Criterio con el que coincidimos.

Esto nos lleva a temas relacionados que exceden el contenido de nuestro trabajo: el servicio civil de carrera en el servicio público, con mecanismos claros de ingreso, permanencia y egreso de la administración pública; la formación del personal de la administración pública, a través de esquemas de preparación jurídica que permitan un

<sup>70</sup> Cf. Monserrat Ortiz Soltero, Sergio, *Responsabilidades legales de los servidores públicos*, Puebla, México, 1999, págs. 69 y 70.

<sup>71</sup> Cf. González Pérez, Jesús, *Procedimiento Administrativo Federal*, 2<sup>a</sup> ed., Puebla UNAM, México, 1997, introducción págs. XXIII, XLV y XL.

servicio de excelencia a la colectividad; la organización de los órganos que realizan funciones materialmente jurisdiccionales en el marco de la administración, tema que se debe abordar en un trabajo orgánico administrativo; el contubernio entre control y poder con sus secuelas de injusticia y corrupción; el uso político de los esquemas administrativos; el sistema de administración de justicia administrativa, en el que se debe garantizar el profesionalismo, la transparencia, la imparcialidad, la honradez, la eficiencia, la eficacia, la equidad y la justicia, estas últimas entendidas no en su sentido axiológico, sino en contexto más procedimental como la aplicación efectiva de la norma jurídica a la situación de hecho por ella regulada, de manera que se garantice la tutela efectiva de los derechos de los accionantes; etcétera

No obstante, consideramos que se puede dar un paso efectivo hacia una verdadera justicia administrativa, si los entes encargados de dirimir controversias entre el gobernado y la administración se imbuyen de un cierto criterio de justicia al aplicar la norma en el ámbito administrativo.

El derecho es una herramienta para el logro de ciertos objetivos sociales, la medida de la justicia, cualquiera que ésta sea, se encuentra en el individuo, no en el derecho



# CAPÍTULO TERCERO

“Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores  
Públicos”

### III. CAPÍTULO TERCERO

## Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos

En el capítulo antecedente analizamos el contenido de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, advertimos las semejanzas entre proceso y procedimiento y siguiendo a Niceto Alcalá-Zamora y Castillo nos pronunciamos por llamar a la fase de actividad administrativa que se desenvuelve en forma de actos formal y materialmente administrativos, autocompositiva, y dejamos la denominación de proceso administrativo para el mal llamado “recurso”. En este capítulo toca analizar una norma jurídica que posee estrechas similitudes con el procedimiento jurisdiccional: la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la cual, además, es una ley de control por antonomasia.

Para el maestro Ignacio Burgoa si el funcionario público debe considerarse servidor público, es evidente que está ligado a los gobernados a través de dos principales nexos jurídicos: el que entraña la obligación de ajustar sus actos a la Constitución y a la ley y el que consiste en realizarlos honestamente y con espíritu de servicio; los primeros están sujetos a los principios de legalidad lato sensu y estricto sensu, los segundos, al de responsabilidad. Y define a la responsabilidad administrativa como la situación que se origina en el hecho de que el funcionario público no cumple sus obligaciones legales<sup>72</sup>.

La Ley Federal en análisis consta de cuatro títulos. El primero se refiere a las “Disposiciones Generales”, el segundo a los “Procedimientos ante el Congreso de la Unión en materia de Juicio Político y Declaración de Procedencia”, el tercero a las “Responsabilidades Administrativas” y el cuarto al “Registro Patrimonial de los Servidores Públicos” También contiene 8 capítulos, 93 artículos y cuatro transitorios. Cabe señalar que la ley es reglamentaria del Título Cuarto “De las Responsabilidades de los Servidores Públicos” de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

El Título Cuarto de la carta magna federal consta de los artículos del 108 al 114. Los artículos que se refieren al control administrativo son el 108, 109, 113 y 114. Los

<sup>72</sup> Cf. Burgoa, Ignacio *Delincuencia Constitucional*, 8ª ed. Porrúa, México, 1991, págs. 553 y 555.

artículos 110 y 114, párrafo primero, de la Ley Fundamental regulan el juicio político y el 111 y 112 la declaración de procedencia. Como en el presente trabajo nos ocupamos del estudio de la Ley, aludiremos brevemente a su base constitucional.

Artículo 108 del referido título de la ley suprema, en su párrafo primero, establece quiénes deben ser reputados como servidores públicos, para el efecto de responsabilizarlos por los actos u omisiones violatorios del orden administrativo en que incurran en el desempeño de sus funciones. Así se señala con este carácter a los representantes de elección popular; a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados y en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal o en el Distrito Federal, así como a los Servidores del Instituto Federal Electoral. En el artículo 109 se alude a los tipos de responsabilidad en los que pueden incurrir los servidores públicos, a saber, la política, la penal y la administrativa. En la fracción III de esta norma se preceptúa que *se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones*. Además, establece la autonomía de los procedimientos para aplicar sanciones por las responsabilidades en que incurran los servidores públicos y señala como garantía para los infractores, el que no se les pueda imponer dos veces, por una sola conducta, sanciones de la misma naturaleza. El artículo 113 delinea el contenido de las leyes sobre responsabilidades administrativas, dice que deben establecer las obligaciones de los servidores públicos, las sanciones por incumplimiento de las mismas, los procedimientos para aplicarlas y las autoridades competentes para hacerlo. Asienta que son aplicables como sanciones, además de las que señalen las leyes: la destitución, suspensión, inhabilitación y sanciones pecuniarias sin exceder de tres tantos los beneficios obtenidos o el daño y perjuicio causado. Para concluir con las normas constitucionales que se ocupan del control administrativo, el párrafo final del artículo 114, deja a la ley establecer los plazos de prescripción con la salvedad de que, cuando los actos sean graves, no podrá ser inferior a tres años.

## 1.- Disposiciones generales en la ley

El artículo 1º de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establece que su objeto es reglamentar los sujetos de responsabilidad, las obligaciones en el servicio público; las responsabilidades y sanciones administrativas así como las que deban resolverse en juicio político; las autoridades competentes y los procedimientos para aplicar las sanciones y el registro patrimonial de los servidores públicos.

En el artículo 2º se agrega una nueva categoría de servidores a los que se les aplica la ley: a quienes manejen o apliquen recursos económicos federales. Por su parte, el artículo 3º otorga competencia para aplicar la ley a las Cámaras de Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, autorización entendible si consideramos las cuestiones de juicio político y la declaración de procedencia; a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ahora Asamblea Legislativa); a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (actual Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo); las dependencias del Ejecutivo Federal, al Departamento del Distrito Federal (en este momento Gobierno del Distrito Federal); al Consejo de la Judicatura del Distrito Federal; al Tribunal Fiscal de la Federación (actualmente Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa), a los Tribunales del Trabajo, en los términos de las leyes respectivas y a los demás órganos jurisdiccionales que determinen las leyes. De lo anterior se advierte una amplia gama de entes facultados para aplicar responsabilidades administrativas, atendiendo a la naturaleza compleja del Estado

El artículo 4º refrenda el contenido del artículo 109 de la carta magna federal al preceptuar que, si los actos u omisiones encuadran en uno o más de los casos sujetos a sanción, los procedimientos respectivos se seguirán en forma autónoma e independiente según su naturaleza y por la vía procesal que corresponda. También obliga a las autoridades competentes para aplicar la ley a turnar las denuncias a quien deba conocer de ellas. Además, refrenda el espíritu del principio legal *non bis in idem* contenido en la Constitución, al asentar que no se aplicarán dos veces por una sola conducta, sanciones de la misma naturaleza.

Nos dedicaremos a establecer el trámite del juicio político y la declaración de procedencia; ambos procedimientos son ejemplos claros de ejercicio jurisdiccional y de control; sin embargo, dado el propósito y extensión del presente trabajo no podemos estudiarlos detenidamente.

## 2.- Breve referencia al juicio político

Este mecanismo de control materialmente jurisdiccional de la actuación de los servidores públicos, tiene raigambre muy antigua en nuestro país, puesto que es una de las instituciones jurídicas vigentes en el derecho novohispano, conocida como juicio de residencia.

Para Carmelo Viñas Mey, al juicio de residencia estaban sujetos por igual todos los miembros del Gobierno civiles, eclesiásticos y militares, desde el Virrey al último subalterno. Los jueces residenciadores pregonaban el inicio de su actuación, para que cualquier persona que lo deseara formulara agravios. En seis meses debía sustanciarse el juicio y enviarlo a España para que el Consejo de Indias resolviera, en el supuesto de que fuera encontrado culpable, el servidor público estaba obligado a indemnizar a los perjudicados o sino lo hacía el Estado<sup>73</sup>.

El artículo 110 de la Ley fundamental regula lo relacionado con el juicio político, y en él se establece que serán sujetos de éste: los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el Consejero Presidente, los Consejeros Electorales, y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los Magistrados del Tribunal Electoral, los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos

<sup>73</sup> Cf. Viñas Mey, Carmelo, *El régimen jurídico y la responsabilidad en la América Indiana*, 2ª ed., UNAM, 1993, págs. 23 y 56.

descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos. Esta circunstancia la refrenda el artículo 5 de la Ley Reglamentaria del Título Cuarto de la Constitución

El juicio político se encuentra regulado en los artículos del 5 al 24 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Ignacio Burgoa entiende por juicio político una actividad político-jurisdiccional del Congreso de la Unión, y establece que debe referirse a los delitos oficiales, esto es, aquellos en que incurran los altos funcionarios de la federación durante el desempeño de su cargo o comisión pública. Y lo define como el procedimiento que se sigue contra algún alto funcionario para desafortarlo o aplicarle la sanción legal conducente según el delito oficial que hubiese cometido y de cuya comisión se le declare culpable. En el primer caso lo llama antejuicio en el segundo considera que se trata de un verdadero proceso<sup>74</sup>.

A pesar del enorme mérito de establecer la naturaleza jurisdiccional del juicio político, la mención del gran publicista mexicano es criticable. Si bien es cierto que dogmáticamente se entiende por delito el acto u omisión que sancionan las leyes penales, y que el juicio político tiene como propósito aplicar las sanciones de destitución del puesto e inhabilitación, también es cierto que no toda conducta antisocial puede considerarse como delictiva. Las hipótesis que regula el artículo 7º de la Ley Federal de los Servidores Públicos, están directamente relacionadas con la actividad de naturaleza política del servidor público. Baste advertir el amplio margen de discrecionalidad y subjetividad que contienen las conductas reguladas en el mencionado precepto. Así, con excepción de las violaciones graves y sistemáticas a las garantías constitucionales, el ataque a la libertad de sufragio y la usurpación de atribuciones, que pueden configurar hechos delictivos, es evidente que las otras conductas son de naturaleza eminentemente política. Tal es el caso del ataque a las instituciones democráticas, el ataque a la forma de gobierno, cualquier infracción u omisión grave a la Constitución o a las leyes federales, y las violaciones graves y sistemáticas a los planes, programas y presupuestos de la administración pública federal, que contienen para su determinación un amplio margen de discrecionalidad y subjetividad. En ese sentido Diego Valadés

<sup>74</sup> *Op. Cit. Burgoa, Constitución Mexicana*, pp. 561-563 y 677

considera que cuando de estos actos tengan el carácter de delictuosos, se aplicará también la norma penal, afirma que en este caso la tipificación es exacta y no da lugar a las posibles interpretaciones subjetivas que el juicio político sí permite<sup>75</sup>

Además, en los términos de la ley reglamentaria, en caso de que existan delitos en las conductas de tipo político, se debe aplicar la declaración de procedencia y ajustarse a la ley penal. Lo que desvirtúa, también, la pretendida asimilación de las conductas susceptibles de juicio político con los delitos. Importante salvedad en materia de juicio político lo constituye la expresión de las ideas; ya que en congruencia con los artículos 6º y 61 de la Carta Magna, es improcedente este juicio por la simple expresión de las ideas.

Corresponde a la Cámara de Diputados constituirse en órgano de instrucción y acusación y a la Cámara de Senadores fungir como jurado de sentencia. El juicio político se inicia con la denuncia que formula el ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad, apoyada con pruebas documentales u otros elementos probatorios. En él intervienen la Oficialía Mayor, la Subcomisión de Examen Previo de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia. Su temporalidad está constreñida al tiempo durante el cual el servidor público desempeñe su empleo, cargo o comisión y hasta un año después de concluir sus funciones. El juicio debe concluir en un año. La Cámara de Senadores aplicará las sanciones correspondientes por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes en la sesión. Cabe asentar que las determinaciones de las Cámaras en materia de juicio político son inatacables

### **3.- La declaración de procedencia**

En el artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se regula la denominada declaración de procedencia. En el precepto se establece que para proceder penalmente contra los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea

<sup>75</sup> Cf. Valadez, *ibidem*, par. 101

del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha lugar o no a proceder contra el inculpado.

La declaración de procedencia no prejuzga sobre los fundamentos de la acusación; sin embargo, si la resolución es negativa se suspende todo procedimiento, sin perjuicio de que la imputación por la comisión del delito pueda continuar cuando el inculpado haya concluido el ejercicio de su cargo. Si se declara que ha lugar a proceder, el servidor público será separado de su encargo, y quedará a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la ley, esto es incoando el procedimiento penal respectivo. Las sanciones penales se aplicarán de acuerdo con lo dispuesto en la legislación penal. Para Sergio Monserrit Ortiz Soltero, la declaración de procedencia es un procedimiento sumario de tipo político y materialmente jurisdiccional, que se interpone contra servidores públicos que gozan de inmunidad procesal para posibilitar la procedencia de la acción penal<sup>76</sup>

Al presidente de la República sólo se le puede juzgar por delitos graves del orden común y por traición a la patria, como lo previene el artículo 108 Constitucional. Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables. La Ley reglamentaria del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos regula la declaración de procedencia en sus artículos del 25 al 29.

#### 4.- El problema que plantea el artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos

Este precepto se encuentra en el Capítulo IV de la ley llamado "Disposiciones Comunes para los Capítulos II y III del Título Segundo", y en el se establece que *En todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en esta Ley, así como en la*

<sup>76</sup> Monserrit Ortiz Soltero, Sergio, *Opus cit.* párr. 238



apreciación de las pruebas, se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales. Asimismo se atenderán, en lo conducente las del Código Penal.

En una interpretación artificiosa del nombre del capítulo y de la ubicación del artículo 45 en el mismo, se ha pretendido establecer que la supletoriedad que regula se aplica única y exclusivamente al juicio político y a la declaración de procedencia y que la ley es omisa tratándose del procedimiento disciplinario; en este contexto, con apoyo en la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia con rubros “Supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles en materia administrativa”; “Procedimiento administrativo. Supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles”, se considera que la norma supletoria aplicable al tercer procedimiento que regula la ley —el procedimiento disciplinario— es el Código Federal de Procedimientos Civiles<sup>77</sup>.

El criterio de referencia violenta el contenido de la norma. En efecto, el precepto es claro cuando señala que el Código Federal de Procedimientos Penales se aplicará a todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en la ley; y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos regula tres clases de procedimientos: el juicio político, la declaración de procedencia y el procedimiento disciplinario. Así, *in claris non fit interpretatio*. Además, en principio, cabe señalar que la materia administrativa o la sancionatoria, como se desee, corresponden al ámbito del derecho público, por lo que una norma adjetiva aplicable a la materia civil, de carácter privado, generada para establecer el procedimiento para hacer efectivos derechos de esta naturaleza, no puede regir un procedimiento de derecho público. También, la norma procesal es de tipo instrumental, esto es, proporciona los medios para hacer efectivos los derechos y las obligaciones consignadas en la ley, por lo que no cabría el argumento de la naturaleza penal del Código Federal de Procedimientos Penales para controvertir su aplicación a la materia de responsabilidades administrativas.

Ahora bien, es conveniente señalar un argumento de carácter histórico. En la Ley de Responsabilidades de los funcionarios y empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los altos funcionarios de los Estados, de 30 de diciembre de

<sup>77</sup> Véase *Guía para la aplicación del sistema de responsabilidades en el servicio público*, Edición de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, México, 1994, págs. 53, 54 y 55.

1939, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 21 de febrero de 1940, en su artículo 68, se establecía que: *En todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en esta Ley y en la apreciación de las pruebas, se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales, observándose también, en su caso, las del Código Penal en cuanto fueren aplicables.* Por su parte, la Ley de Responsabilidades de los funcionarios y empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los altos funcionarios de los Estados, de 27 de diciembre de 1979, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 1º de abril de 1980, establecía en su artículo 62 que: *En todas las cuestiones relativas al procedimiento, no previstas en esta ley, y en la apreciación legal de las pruebas, se observaran las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales, observándose también, en su caso, las del Código Penal en cuanto fueren aplicables.* Como se advierte la norma que históricamente se ha aplicado a los procedimientos para determinar responsabilidades de los servidores públicos, es el Código Federal de Procedimientos Penales.

Además, el Poder Judicial de la Federación ya se ha pronunciado en su jurisprudencia sobre la supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Penales a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. En una tesis con dos precedentes de la Novena Época, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo V, correspondiente a enero de 1997, página 540, con rubro "Responsabilidad Administrativa de funcionarios públicos Son aplicables supletoriamente las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales, y no las del Código Federal de Procedimientos Civiles", se establece que: "Para investigar la conducta de los servidores públicos [ ] y en su caso fincarles responsabilidad y aplicarles la sanción respectiva, es aplicable el Código Federal de Procedimientos Penales, porque el artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, expresamente establece que en todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en esa ley, así como en la apreciación de pruebas, se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales, lo que excluye la aplicación para ese efecto del Código Federal de Procedimientos Civiles" En tesis P/XXI/1996, de la Novena Época, visible en el Semanario Judicial de la Federación y Gaceta, Tomo III, correspondiente a marzo de 1996, página 466, que lleva por rubro

“Responsabilidad administrativa de Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito. En el procedimiento relativo son aplicables, supletoriamente, las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales”, se refrenda, *mutatis mutandis*, con similares argumentos el sentido de la tesis anterior.

Por último cabe señalar que el procedimiento disciplinario, al igual que los otros procedimientos que estatuye la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, desde el punto de vista de su naturaleza jurídica tiene más coincidencias con el derecho sancionador que con el derecho privado. Se debe puntualizar que existe un tímido intento de aplicar supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Penales a los procedimientos disciplinarios. Así, en la “Guía y Reglas para la aplicación de sanciones previstas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, según el tipo de falta”, emitido por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, en sus páginas 39 y 40, se afirma. “Es necesario puntualizar, que esta Secretaría inveteradamente ha sostenido el criterio de que en el procedimiento administrativo de responsabilidades, debe aplicarse supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles, por ser dicho procedimiento esencialmente de naturaleza civil no penal. Sin embargo algunas salas del Tribunal Fiscal de la Federación, así como tribunales colegiados de Circuito en materia administrativa, interpretando incorrectamente el artículo 45 de la ley federal de responsabilidades el cual se encuentra colocado en el Título Segundo de dicha ley, que se refiere al Juicio Político y a la declaración de procedencia, han resuelto que la legislación aplicable al procedimiento administrativo en forma supletoria es el Código Federal de Procedimientos Penales y en consecuencia han declarado la nulidad de lo actuado al haber aplicado la autoridad instructora, el Código Federal del Procedimientos Civiles, por tanto, para evitar esta situación es conveniente en lo subsecuente aplicar el Código Federal de Procedimientos Penales”.

A este documento cabe realizarle algunas precisiones. Primera el criterio para aplicar el Código Federal de Procedimientos Civiles al procedimiento disciplinario, no administrativo, tiene su génesis en una desafortunada interpretación, letra a letra, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, por lo que los tribunales administrativos y judiciales corrigieron ese error. Segundo el procedimiento regulado en

la Ley Federal de Responsabilidades, no es de naturaleza civil, ni tampoco administrativo, su naturaleza jurídica se acerca más al proceso penal, en cuanto a su carácter indagatorio, la aplicación de sanciones y la defensa social que involucra como herramienta contra la corrupción. Tercera la pretendida naturaleza administrativa del procedimiento disciplinario deviene única y exclusivamente del hecho de que lo aplican autoridades administrativas. Y cuarto, cuando se establece que sería conveniente la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Penales al procedimiento disciplinario, es claro que no se ha aprovechado la experiencia jurídica que le aportaron los tribunales a la administración pública federal en su jurisprudencia. Por lo que hacemos votos porque se retome una sana práctica interpretativa, y se aplique supletoriamente al procedimiento disciplinario el Código Federal de Procedimientos Penales. La aplicación de esta norma, solucionaría muchos problemas que se presentan en el procedimiento; como es el caso del carácter que deben tener los quejosos en el mismo, la admisión y desahogo de pruebas, los apremios, la coadyuvancia, entre otros

El procedimiento disciplinario introduce un actor de carácter casi desconocido en la Administración Pública Federal: las contralorías internas. La contraloría interna, como órgano integrante de la estructura de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, cuenta con una serie de herramientas normativas que le permiten el mejor desempeño de sus funciones

Sus objetivos son el apoyo a la función directiva, para lo cual fiscaliza la gestión administrativa; vigila que los servidores públicos en el desempeño de sus funciones cumplan con sus obligaciones y se apeguen a la legalidad, realiza el control y seguimiento de las metas fijadas en los programas de trabajo; promueve el mejoramiento de la gestión y coadyuva a elevar los niveles de eficiencia, eficacia y productividad.

Para el logro de sus objetivos las contralorías internas cuentan con una estructura orgánica, autorizada tanto por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. Los empleados con los que cuentan estos órganos de control son de dos tipos: los que dependen funcional y jerárquicamente de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y los que

están adscritos a las dependencias o entidades en la que se ubican dichos órganos de control. Los primeros son: los titulares de los órganos internos de control y los de las áreas de responsabilidades, auditoría y quejas de los referidos órganos. Los segundos son el demás personal que presta sus servicios en estos órganos.

Según el Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, en su artículo 26, las funciones que se otorgan a las contralorías internas son: coordinar, supervisar y dar seguimiento a la recepción de quejas y denuncias; investigar y fincar las responsabilidades administrativas e imponer las sanciones en términos de ley; calificar y constituir los pliegos de responsabilidades; dictar las resoluciones en los recursos de revocación y revisión, que se hagan valer en contra de las resoluciones que se dictan en materia de inconformidades; llevar a cabo la defensa jurídica de las resoluciones que emitan ante las instancias jurisdiccionales representando al Secretario del ramo; expedir certificaciones de los documentos que obren en sus archivos; coordinar, supervisar y coadyuvar a la implementación y operación del sistema integral de control gubernamental; vigilar el cumplimiento de las normas de control que emita la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, coordinar y supervisar la programación y realización de auditorías, inspecciones o visitas de cualquier tipo; recibir, tramitar y dictaminar las solicitudes de los particulares relacionadas con la reparación del daño causado por servidores públicos; coordinar, supervisar la formulación de sus anteproyectos de programas y presupuesto, formular denuncias y querrelas ante las autoridades competentes por hechos de los que tengan conocimiento y que puedan ser constitutivos de delito, entre otras cosas. Entre las funciones otorgadas a las contralorías internas se encuentran actividades que contienen fuertes características de tipo materialmente jurisdiccional, sobre todo las que se relacionan con la determinación de responsabilidades administrativas y el dictamen de reparación del daño

Por lo que hace a los titulares de las áreas de responsabilidades, tienen como funciones Iniciar e instruir el procedimiento de investigación para determinar responsabilidades e imponer sanciones administrativas, llevar registros de los asuntos de su competencia; proporcionar los elementos necesarios al titular del órgano interno de control para emitir las resoluciones respectivas en los recursos de revocación, recibir

y resolver las inconformidades, e instruir los recursos de revisión interpuestos contra las resoluciones emitidas en las inconformidades, entre otras

En cuanto a las funciones asignadas a los titulares de las áreas de auditoría destacan las de coordinar y supervisar la vigilancia del cumplimiento de las normas de control y fiscalización que emita la Secretaría de Contraloría y elaborar normas complementarias en materia de control; realizar auditorías y revisiones, por sí mismos o con apoyo de las unidades administrativas de la Secretaría, entre otras.

Para los titulares de las áreas de quejas: coadyuvar en la recepción de quejas y denuncias; turnar al área de responsabilidades las denuncias y realizar el seguimiento del procedimiento disciplinario; conocer previo a la presentación de una inconformidad de las irregularidades que se hayan cometido, con la finalidad que se corrijan cuando proceda, entre otras.

Por su parte el demás personal de apoyo puede ser de tipo técnico, administrativo o secretarial; con la salvedad que el vínculo laboral lo tienen con la dependencia o entidad en la que presten sus servicios, y únicamente están adscritos al Órgano Interno de Control.<sup>78</sup>

## **5.- Referencia al marco normativo del control interno**

Norma importante en materia de control interno es la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, puesto que, en su artículo 37, desarrolla las atribuciones de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. Por su importancia hay que señalar el contenido de las fracciones XI y XII que le permiten designar y remover delegados, a los titulares de los órganos internos de control, a los de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades, en las dependencias y entidades de la Administración Pública, dándoles el carácter de autoridad a los cuatro últimos para la defensa de sus resoluciones. La XV en cuanto al recibo y registro de declaraciones patrimoniales; la XVI en la que le permite recibir quejas e inconformidades relacionadas con los convenios y contratos que celebre la Administración Pública Federal y la XVII

<sup>78</sup> Véase el artículo quinto transitorio del Decreto que reforma entre otras la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicado el 21 de diciembre de 1996, en el Diario Oficial de la Federación.

que faculta a esta dependencia para conocer e investigar las conductas de los servidores públicos que puedan constituir responsabilidad administrativa, imponer sanciones y presentar las denuncias correspondientes al Ministerio Público.

La fracción XII del artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal fue reformada el 24 de diciembre de 1996, de esta reforma Arsenio Farell Cubillas, entonces titular de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, dijo que: "Se había ampliado, pues, el sistema de control de la administración pública, ya que de una sola área facultada legalmente para resolver y aplicar sanciones económicas y menos de veinte para imponer sanciones administrativas, los cambios legales y reglamentarios facultaron a doscientos treinta órganos internos de control para realizar acciones preventivas y para imponer sanciones administrativas, permitiendo incrementar, en consecuencia, doscientos treinta veces la capacidad de respuesta de la Secodam"<sup>79</sup>.

De la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, destacan para la materia del control interno, los artículos 3°, fracción II, que le da competencia a la Secretaría para aplicar esta ley; el 47 que señala las obligaciones a cargo de los servidores públicos para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, el 48, el 49 y 50 que establecen la potestad para cualquier interesado de presentar quejas y denuncias y la obligación de los servidores públicos de no estorbar este derecho; 52, 56, fracciones IV y VI, 57, 58, 59, 60 y 61 que delimitan el marco competencial de los órganos internos de control y algunas de las atribuciones a su cargo; 77 bis que se refiere a la obligación de reconocer la responsabilidad de indemnizar la reparación del daño en cantidad líquida a los particulares, cuando se haya determinado la responsabilidad del servidor público y la falta administrativa les haya causado daños y perjuicios a estos particulares; el 78 que se refiere a la prescripción de las facultades del superior jerárquico y de la Secretaría para aplicar sanciones; el 80 sobre la obligación de presentar declaración de situación patrimonial, el 81 que regula los plazos para presentar la declaración de situación patrimonial y el 85 que señala la posibilidad de que en la práctica de

<sup>79</sup> *Comunicación con Sra.*, véase el prólogo de Arsenio Farell Cubillas, págs. VII y VIII.

investigaciones o auditorías se interponga inconformidad en contra del contenido de las actas

### 6.- Procedimiento disciplinario

Previo al análisis de las normas que contienen disposiciones de carácter procesal aplicables a la materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, es pertinente precisar las notas que se deben cumplir para considerar a una concatenación de actos como proceso. Para el maestro Cipriano Gómez Lara existen siete puntos fundamentales que sustentan la unidad del proceso: 1. El contenido de todo proceso es un litigio; 2. La finalidad de todo proceso es la de solucionar un conflicto. 3 En todo proceso existe un juez o tribunal y dos partes que están supeditadas al tribunal con intereses contrapuestos entre sí. 4 Todo proceso presupone la existencia de una organización de tribunales, con jerarquías y competencias. 5. En todo proceso existe una secuencia u orden de etapas. 6 En todo proceso existe un principio general de impugnación y 7. En todo proceso existen cargas procesales, como medidas de actuación de las partes<sup>80</sup>.

A reserva de volver sobre el particular, realizaremos el análisis del contenido de estos siete puntos al adentrarnos en el contenido adjetivo de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos

Según el publicista Sergio Monserrit Ortiz Soltero, en el procedimiento disciplinario se pueden encontrar las siguientes fases: a) recepción de la queja o denuncia; b) admisión de la queja o denuncia, c) ratificación y salvaguardas, d) investigación de la queja o denuncia; e) citatorio; f) notificación, g) audiencia y h) resolución<sup>81</sup>

Por nuestra parte haremos las siguientes acotaciones: el capítulo procesal de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos está contenido en el artículo 64, esta norma adjetiva resulta insuficiente para resolver la casuística que los procedimientos disciplinarios plantean. De ahí la trascendencia del estudio del artículo

<sup>80</sup> Cf. *Teoría General del Proceso*, pag. 43

<sup>81</sup> Cf. *Responsabilidad de la ley*, págs. 117 y 1095



45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos para establecer la norma aplicable supletoriamente a esa ley.

También, sí bien es cierto que en los artículos 37, fracción XVII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 64, fracción III, y 65 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y 14, fracción II, inciso b) y 26, fracciones III, numeral 1 y IV, inciso a), numeral 1, del Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, se faculta a los órganos internos de control para investigar quejas o denuncias; también lo es que la fase de investigación no está debidamente regulada en estos ordenamientos. En efecto, el artículo 37, fracción XVII, se relaciona con una atribución genérica concedida a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, conocer e investigar conductas de servidores públicos. El artículo 65 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en el que se sustenta la "fase de investigación" o "verificación", señala que en los procedimientos que se sigan para la investigación y aplicación de sanciones se observarán las reglas del artículo 64, esto es, respetar las garantías de audiencia y debido proceso. Por lo que debe interpretarse a la luz del propio artículo 64, fracción III, en el que se establece la posibilidad de disponer la práctica de nuevas investigaciones cuando no cuente con elementos para resolver o advierta nuevos elementos de responsabilidad dentro de la audiencia que regula el mencionado artículo. En este tenor se debe concluir que las investigaciones a que aluden las normas relacionadas son las que se generen en el procedimiento disciplinario. Por último, la sana interpretación del artículo 49 de la ley sustantiva de la materia, que establece que con la queja o denuncia se iniciará, en su caso, el procedimiento disciplinario, nos llevan a concluir que jurídicamente no existe la llamada "fase de investigación", práctica en la que inapropiadamente incurren las contralorías internas, al fraccionar en forma inadecuada el procedimiento disciplinario.

En efecto, en última instancia, el contenido de todo proceso o procedimiento es el de llegar a establecer hechos controvertidos para aplicar el derecho al caso concreto. Por lo que la "investigación" es materia propia del "procedimiento". Sería absurdo contar con una etapa probatoria, si prácticamente, previa la investigación, ya se tienen delimitados tanto el acto que vulnera la normalidad administrativa como al presunto

responsable de ésta. De ser así, lo que corresponde es emitir la resolución que en derecho proceda, no controvertir nuevamente los resultados de la "investigación" en un "procedimiento", lo que atenta en contra del principio de economía procesal. Además, un esquema de esta naturaleza atenta contra las garantías de legalidad y debido proceso que contiene nuestra carta magna.

En cambio, como lo previenen los artículos 47 y 49 de la ley, es con la queja o denuncia, derivada del incumplimiento de las obligaciones a cargo del servidor público, con la que se iniciará, en su caso, el "procedimiento disciplinario" correspondiente. De lo expuesto se sigue que es necesariamente dentro del procedimiento disciplinario, mal llamado administrativo, donde se debe practicar la investigación de los hechos materia de la queja o denuncia, para aplicar, posteriormente, las sanciones que correspondan.

Existen una serie de consideraciones que se deben tomar en cuenta de la pretendida "fase de investigación". Su finalidad supuestamente consiste en establecer los hechos para aplicar las sanciones que correspondan a servidores públicos que vulneren el código ético aplicable al servicio público. Sin embargo, si el propósito de todo proceso es fijar los hechos para después aplicar el derecho al caso concreto para solucionarlo o dirimirlo, es evidente que en la práctica esta "fase de investigación" carece de sentido. Ahora bien, esta "fase de investigación" se puede traducir en violaciones procesales graves en perjuicio de los servidores públicos, puesto que escudándose en el supuesto carácter "reservado" de las mismas y a que presuntamente no hay imputación en contra de persona alguna, se les niegan una serie de derechos en los que se surte la garantía de audiencia, como son: el acceso al expediente respectivo, ofrecer pruebas, obtener copia y a instar. Por supuesto que una situación de esta naturaleza permite los arreglos "bajo el agua", en atención a que, un servidor público que sabe que está siendo sujeto a una investigación busca la forma de enterarse del contenido de la misma, sin importar los medios a los que recurra, con lo que esta "fase de investigación", si bien puede ser un elemento que correctamente aplicado impediría procedimientos innecesarios, en el esquema discrecional actual prohija corrupción. Además, es un elemento de distorsión de los fines de la responsabilidad administrativa, en atención a que las contralorías internas amparándose en esta supuesta "fase de investigación" acuden a la nefasta práctica de "absolver de la instancia" esto es, dentro

de esta fase emiten “acuerdos de archivo” por falta de elementos, improcedencia o incompetencia sin pasar por el rigor técnico de un proceso. Se debe destacar que al no reconocerse el carácter de parte al quejoso o denunciante, a la par que se vulneran sus legítimos derechos procesales, la actividad de los órganos internos de control se realiza sin ningún contrapeso social; así, la relación en la fase de investigación, e incluso dentro de procedimiento disciplinario, se establece únicamente entre la administración y el servidor público indiciado, lo que puede dar pie a la corrupción e impunidad. Por lo que se debe rechazar por artificiosa y falta de apego a la normatividad la denominada “fase de investigación” que se realiza antes del procedimiento disciplinario.

Atendiendo a la naturaleza pública del procedimiento disciplinario, la fase de ratificación también es innecesaria, lo anterior toda vez que el interés en este tipo de procedimientos se surte a favor del Estado, pues a él le interesa que los individuos que encarnan a los órganos investidos de autoridad se sujeten al código ético aplicable al servicio público, para preservar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de su empleo, cargo o comisión. También, en última instancia, el desprestigio de la actuación del servidor público que contraviene el código ético repercute en la administración pública, al socavar la confianza de la ciudadanía en las instituciones. Tampoco puede soslayarse que la ratificación puede constituir un elemento de presión en contra del gobernado en el caso de procedimientos incómodos, ya que en la misma se le puede obligar a retractarse de su declaración inicial o a variar el sentido de sus imputaciones, con lo cual se podría encubrir la actuación de un servidor público “amigo” o se podrían generar nuevas acusaciones contra un servidor público “enemigo”. Se debe destacar que la fase de ratificación se pide como un elemento de certeza en la acusación, sin embargo, si no se reconoce el carácter de parte del quejoso o denunciante ¿qué sentido tiene citarlo a ratificar?

Tampoco se debe olvidar que las salvaguardas contenidas en el artículo 50 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se traducen en obligaciones de hacer y de no hacer a cargo de los servidores públicos, como es el caso de respetar y hacer respetar el derecho a la formulación de quejas o denuncias, y evitar que con motivo de ellas se causen molestias innecesarias al quejoso. Este precepto agrega una nueva causal de responsabilidad administrativa, aplicable al

servidor público que inhiba el quejoso para evitar la formulación o presentación de quejas o denuncias; o a él que realice cualquier conducta injusta u omita una justa y debida que lesione los intereses de quien presente quejas o denuncias

En este sentido, consideramos que las fases del procedimiento disciplinario son: presentación de la queja o denuncia; radicación de la queja o denuncia e inicio del procedimiento disciplinario; investigación de los hechos materia de la queja o denuncia; si se comprueba el hecho presuntivo de responsabilidad administrativa y se puede atribuir a un servidor público, citatorio y notificación, o en su defecto, resolución de inexistencia de responsabilidad; audiencia de ley y resolución de responsabilidad o de no responsabilidad e imposición de sanciones.

Del contenido del artículo 64 se pueden perfilar situaciones de carácter materialmente jurisdiccional. En otra parte del presente trabajo afirmamos que los actos de jurisdicción son aquellos que se encaminan a la resolución de controversias. El vocablo jurisdicción proviene de la voz latina *jurisdíctio-onis* que significa poder o autoridad que se tiene para gobernar o poner en ejecución las leyes, o para aplicarlas en juicio. Sin embargo, si se atiende a las voces latinas *jus*, derecho, recto, y *dicere*, proclamar, declarar, decir, se refiere a proclamar el derecho. En este contexto la jurisdicción es un deber y una facultad de los órganos del Estado para administrar justicia. Así, para Carnelutti en las funciones públicas que se presentan en la organización constitucional del Estado occidental, el poder legislativo crea las normas legales, mientras que el administrativo y judicial las aplican. Este criterio lo refrenda el jurista mexicano Ignacio Burgoa, ya que en su opinión: "Tampoco la función jurisdiccional sólo es desplegable por los órganos judiciales formalmente considerados, ya que es susceptible de ejercitarse por órganos que, desde el mismo punto de vista, son administrativos o legislativos"<sup>82</sup>

En este contexto, en el caso específico de los órganos internos de control, a la par de la función administrativa de fiscalización y control, desarrollan una actividad que puede ser considerada materialmente jurisdiccional. La ley en análisis en sus artículos 49, 52, 57 párrafo segundo, 58 y 60, alude a dos aspectos centrales del poder disciplinario del Estado: la posibilidad de aplicar sanciones por el incumplimiento de las

---  
<sup>82</sup> *Declaro Constitucional*, p. 811 (el subrayado es nuestro)

obligaciones administrativas a cargo de los servidores públicos, y a los órganos competentes para aplicarlas a través del denominado procedimiento disciplinario contenido en el artículo 64 de la ley.

El precepto mencionado establece:

*“ARTÍCULO 64. La Secretaría impondrá las sanciones administrativas a que se refiere este capítulo mediante el siguiente procedimiento”.*

Dicha norma consta de un párrafo inicial, cuatro fracciones y tres párrafos finales. En la fracción I establece que se deberá citar al presunto responsable a una audiencia, haciéndole saber la responsabilidad o responsabilidades que se le imputen, el lugar, día y hora en que tendrá verificativo dicha audiencia y su derecho a ofrecer pruebas y alegar en la misma lo que a su derecho convenga, por sí o por medio de un defensor. Todo esto con el propósito evidente de salvaguardar las garantías de audiencia, debido proceso, legalidad, fundamentación y motivación previstas en la carta magna.

Se señala que a la referida audiencia asistirá el representante de la dependencia que para tal efecto se designe, la voz dependencia no debe ser entendida en sentido estricto, puesto que se refiere, tanto a aquéllas como a las entidades de la administración pública federal, relacionando armónicamente el contenido de esta fracción con el artículo 67 de la ley en cita. También, esta fracción señala como garantía para el presunto responsable que entre la fecha de la citación y la de la audiencia, deberá mediar en plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles con el propósito de preparar su defensa. En lo que se refiere al tema de las pruebas en el procedimiento disciplinario, Juan Francisco Arroyo Herrera sostiene que: “Como el precepto no enumera las pruebas que serán admisibles, se puede aplicar el principio de que para probar los hechos, es admisible cualquier medio de prueba que produzca convicción en el juzgador, siempre y cuando no vaya contra la moral y las buenas costumbres”<sup>83</sup>. Criterio al que nos adherimos, puesto que podría poner fin a la nefasta práctica de que, como se considera al procedimiento disciplinario “administrativo”, no se

<sup>83</sup> Arroyo Herrera, Juan Francisco, *Regimen jurídico del servidor público*. 2<sup>a</sup> ed., Puebla, México, 1998, pag. 31

aceptan algunas pruebas que ofrece el servidor público presunto responsable, entre ellas, la confesional de la autoridad que lo inculpa.

En la fracción II se asienta que, una vez concluido el desahogo de pruebas, se deberá emitir la resolución en un plazo de treinta días hábiles siguientes. La resolución puede establecer la inexistencia de responsabilidad o imponer sanciones administrativas. En los términos del artículo 53 las sanciones pueden ser apercibimiento privado o público, amonestación privada o pública, suspensión, destitución del puesto, sanción económica o inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público. Para la imposición de sanciones se deben valorar diversas circunstancias de carácter personal del infractor y de comisión del hecho para agravar o atenuar la sanción, como lo previene el artículo 54 de la propia ley. La resolución se hará del conocimiento del interesado, de su jefe inmediato, del representante designado por la dependencia y del superior jerárquico dentro del plazo de setenta y dos horas.

Por su parte, la fracción III, regula el supuesto relacionado con la práctica de nuevas diligencias de investigación y la citación para otra u otras audiencias, dentro del procedimiento. Es en este sentido en el cual debe interpretarse el contenido del artículo 65 de la Ley, y no para fundamentar una inexistente fase de investigación, ajena al procedimiento.

La fracción IV, por último, regula lo relacionado con la suspensión de los servidores públicos sujetos a procedimiento, en forma temporal, mientras se resuelve la cuestión planteada, dando reglas para la aplicación de esta medida cautelar y sin prejuzgar sobre la responsabilidad que se imputa.

En este sentido el maestro José Trinidad Lanz Cárdenas, asienta que. "En cuanto al procedimiento para exigir la responsabilidad administrativa, éste se inicia al citar la Secretaría de la Contraloría o el superior jerárquico al presunto responsable a una audiencia [ . ] Al concluir la audiencia o dentro de los tres días hábiles siguientes, la Secretaría o el superior jerárquico debe resolver sobre la existencia de responsabilidad e imponer al infractor las sanciones administrativas correspondientes"<sup>84</sup> La aparente discrepancia entre la opinión del maestro José Trinidad Lanz Cárdenas y el contenido

<sup>84</sup> *La Contraloría y el Control* - pag. 520

del artículo 64 de la norma aplicable a las responsabilidades administrativas se podría explicar en virtud de que, temporalmente, el libro del maestro se ubica hasta el año de 1993, y no recoge importantes reformas al ámbito del control, en particular la del 24 de diciembre de 1996; sin embargo, coincide con nuestro esquema.

Como se puede advertir en esta facultad disciplinaria del Estado se verifica una verdadera contienda jurídica en la cual el servidor público presunto responsable funge como sujeto activo; la administración pública a través del representante de la dependencia designado hace las veces de sujeto pasivo u ofendido y el órgano interno de control, al aplicar el derecho al caso concreto, se transforma en órgano de jurisdicción en sentido material.

Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez opina que: "Según la naturaleza del órgano competente para su aplicación, la disciplinaria es una sanción administrativa, puesto que su determinación es materia de una autoridad que la impone en sede y conforme a procedimientos administrativos, independientemente de que la resolución que la contenga pueda ser impugnada y resuelta por la autoridad judicial mediante sentencia, lo cual no cambia su original carácter administrativo"<sup>85</sup>.

Nosotros consideramos excesivamente formalista el criterio del maestro Luis Humberto Delgadillo, ya que atendiendo a la naturaleza intrínseca de los actos derivados del procedimiento administrativo disciplinario, su teleología se surte en la aplicación del derecho al caso concreto, dirimiendo una controversia derivada de la presunta infracción a la legalidad administrativa. En el procedimiento disciplinario existe un verdadero conflicto de intereses centrado en la pretensión del Estado de preservar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el servicio público, y la pretensión contraria del servidor público presunto responsable de sustraerse a dicho código ético, así como un órgano, la contraloría interna, encargado de establecer si existe o no dicha vulneración y, en el supuesto afirmativo, aplicar las sanciones que en derecho procedan. No eludimos que puede darse el caso del allanamiento a la pretensión sancionatoria administrativa del Estado, sin embargo, esto no cambia el *ethos* jurisdiccional del procedimiento disciplinario. Consideramos que esta actividad de

<sup>85</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *El sistema de responsabilidades de los servidores públicos*, 2ª ed., Porrúa, México, 1998, pp. 106

los órganos internos de control posee las notas esenciales características para ser considerada materialmente una actividad de carácter jurisdiccional, puesto que existe un litigio, representado por la pretensión del Estado de aplicar sanciones administrativas y la del presunto responsable de sustraerse a la misma; existen dos partes y un órgano de jurisdicción, el presunto responsable y el representante designado por el titular de la dependencia o entidad de la Administración Pública Federal donde preste sus servicios, y como órgano de jurisdicción la contraloría interna; existe una secuencia de etapas: recepción de la queja o denuncia, radicación, citación, notificación, audiencia, presentación de pruebas, admisión de pruebas, desahogo de pruebas, alegatos, resolución y notificación; esto es, existen momentos y cargas procesales, puesto que no se pueden entender de otra manera las distintas fases y la actividad o la proyección de actos desplegados por el presunto responsable o su defensor, el representante de la dependencia o entidad y el órgano interno de control. Con lo anterior el procedimiento disciplinario encuadra en los puntos uno, dos, tres, cinco y siete de los propuestos por el maestro Cipriano Gómez Lara para reconocer a un proceso. En este contexto, cabe señalar que para establecer el tipo de actividad que el Estado despliega, atendiendo al criterio material de distinción de los actos jurídicos, se debe estar a sus notas intrínsecas y no al órgano del cual emanan como lo pretende Luis Humberto Delgadillo.

## **7.- Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo**

Esta norma cuenta con once capítulos y cuarenta y cinco artículos, toda vez que mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de septiembre de 2000, se le adicionaron once artículos, a los treinta y cuatro, originales para dar atribuciones a la estructura interna de las Direcciones encargadas de las responsabilidades administrativas, auditoría y control. Esta norma establece la competencia de los órganos de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. Para los efectos del control interno destaca el capítulo VIII, relativo a "De los Delegados, Comisarios Públicos, Titulares de los Órganos Internos de Control y Supervisores Regionales", atento a que, en su artículo 26 hace relación a las diversas atribuciones



otorgadas a estos órganos administrativos. En el párrafo segundo de la norma mencionada se faculta a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo para designar a los titulares de los órganos internos de control, a los de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades en las dependencias, órganos descentralizados y entidades de la Administración Pública, así como, en la Procuraduría General de la República como lo previene el artículo 37, fracción XII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En la fracción III, puntos del 1 al 11, desarrolla las facultades de los titulares de los órganos internos de control, la fracción III, incisos a), b) y c), en sus diversos puntos, desarrollan las atribuciones de los titulares de las áreas de responsabilidad, auditoría y quejas. Estas atribuciones se complementan con las contenidas en los artículos 13 y 14 para la Contraloría Interna de la propia Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

También se señala que para la atención de los asuntos y substanciación de los procedimientos a su cargo, las autoridades de los órganos internos de control se auxiliarán del personal adscrito a los propios órganos internos de control, en congruencia con el contenido del artículo quinto transitorio de la reforma del 24 de diciembre de 1996 a la Ley Federal de responsabilidades de los Servidores Públicos, entre otras situaciones. Existe una amplia gama de reglamentos y acuerdos que otorgan facultades en materia de control a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo; tal es el caso del Reglamento de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, Acuerdo por el que se fijan criterios para la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades en lo referente a los familiares de los Servidores Públicos, entre otros<sup>86</sup>

## 8.- Impugnación

Por impugnación se entiende "Acción y efecto de atacar, tachar o refutar un acto judicial, documento, deposición testimonial, informe de peritos, etcétera, con el objeto

<sup>86</sup> Para ver una relación detallada de la normatividad aplicable al control administrativo, consúltese el Manual de Organización General de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, publicado en el Periódico Oficial de la Federación del 13 de mayo de 1998.

de obtener su revocación o invalidación<sup>87</sup>. En la materia administrativa, como lo establecimos al tratar el apartado correspondiente a la impugnación en Ley Federal de Procedimiento Administrativo<sup>88</sup> se afirma que el recurso administrativo es el medio legal de que se puede servir el particular afectado en sus derechos jurídicamente tutelados por un acto administrativo para obtener de la autoridad administrativa una revisión del propio acto que emitió, para que lo revoque, lo anule, o lo reforme en el supuesto de su ilegalidad<sup>89</sup>. Por nuestra parte, al referirnos al recurso que regula la Ley Federal de Procedimiento Administrativo realizamos las observaciones correspondientes. En los artículos 70, 71 y 73 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se establecen dos medios de impugnación: la revocación y el juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación

### 8.1 Revocación

En los términos del artículo 71 las resoluciones por las que se impongan sanciones administrativas, pueden ser impugnadas por el servidor público ante la propia autoridad, mediante el recurso de revocación que se interpondrá dentro de los quince días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de la resolución recurrida. Este recurso se substanciará mediante escrito en el que se expresarán los agravios que a juicio del servidor público le cause la resolución recurrida; al escrito se le debe acompañar copia de ésta y de la constancia de notificación, y las pruebas que se estimen necesarias. La autoridad debe acordar sobre la admisibilidad del recurso y las pruebas. Una vez que se desahoguen las pruebas la autoridad emitirá resolución en un plazo de treinta días hábiles y la notificará al interesado en un plazo no mayor de setenta y dos horas.

En los términos del artículo 72 se puede solicitar la suspensión de los actos materia de la impugnación. Este precepto deja muchas dudas y amplio margen a la discrecionalidad. Puesto que, por una parte el artículo 71 establece que la impugnación

<sup>87</sup> Pina, Rafael (de) y otro, *Diccionario de Derecho*, 27ª ed., Porrúa, México, 1999, pag. 315

<sup>88</sup> Véase Capítulo Segundo punto 3

<sup>89</sup> Cf. Sánchez Pichardo, Alberto C., *Leyes nuevas de impugnación en materia administrativa. Recurso administrativo juicio de nulidad y amparo*, Porrúa, México, 1997, pag. 99

se interpone ante la "propia autoridad", por lo que debe entenderse que es la que emitió el acto impugnado, por la otra, el artículo 72 no establece cual es la autoridad competente para resolver sobre la suspensión, por lo que, nuevamente, debe entenderse por tal a la autoridad que emitió el acto impugnado. Un problema interesante es el que se relaciona con la imparcialidad en la resolución del recurso. Si es la misma autoridad que lo emitió quien debe resolverlo, es evidente que, de buena o mala fe, va ha pretender que prevalezca el acto impugnado, lo que puede llevarla a ser parcial al dictaminar. Por lógica, para salvaguardar la imparcialidad y objetividad en la resolución del recurso, éste debería ser resuelto por el superior jerárquico de la autoridad que emite el acto. Otro problema es lo limitado de las normas procesales, puesto que sólo son tres fracciones del artículo 71 las que se relacionan con la materia. Así, nuevamente nos enfrentamos al problema de la discrecionalidad.

## **8.2. Juicio de Nulidad**

En los artículos 70 y 73 de la norma en análisis, los servidores sancionados o afectados por las resoluciones administrativas que se dicten conforme a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, a la par del recurso de revocación, podrán impugnarlas ante el Tribunal Fiscal de la Federación. Huelga decir que este juicio es materia de estudio en el capítulo cuarto de la presente tesis.

Ahora enunciaremos un comentario sobre el procedimiento disciplinario. Como se dejó asentado acreditamos que este procedimiento cumple con los puntos uno, dos, tres, cinco, y siete, de los propuestos por el maestro Cipriano Gómez Lara que permiten identificar a un proceso. Toca acreditar que cumple con los puntos cuatro y seis. Como se advierte de los artículos relacionados en este apartado, el procedimiento disciplinario exige una estructura de "tribunales" –órganos de decisión- con jerarquías y competencias: el órgano interno de control, el superior jerárquico del mismo y en otro plano el Tribunal Fiscal de la Federación, que aunque es un órgano de jurisdicción plena, formalmente es parte integrante del poder ejecutivo, además, de los preceptos transcritos también se advierte un principio general de impugnación representado tanto por la revocación, como por el juicio de nulidad. Con lo anterior queda claro que el

procedimiento disciplinario cumple con los siete puntos que configuran la unidad de lo procesal, y no puede, al menos desde el punto de vista material, ser considerado un acto administrativo.

### **9.- Función de control y aplicación de las normas en la potestad disciplinaria**

Como asentamos, la corrupción es un mal endémico de nuestros días. Y a esta patología social no se encuentra ajena la administración pública; en ella encuentra su fuente de empleo un amplio sector de la población del país, y a pesar de grandes esfuerzos tendientes a erradicar el problema de la corrupción, al parecer nos está ganando la batalla. Así, para enfrentar la corrupción en la administración pública, se proponen tres tipos de medidas: 1.- implementar en la administración estructuras colegiadas, esto es, evitar que la toma de decisiones se concentre en un solo individuo 2.- Revisión de la actividad de los inferiores por parte de los superiores jerárquicos, o sea, que la supervisión jerárquica sea efectiva, sin delegaciones de ninguna naturaleza. 3.- división por temas plenamente diferenciados de la toma de decisiones, esto es, establecer, en cuanto sea posible, distinciones entre cada una de las operaciones administrativas y encargar su cuidado a técnicos especializados con el propósito de no diluir la responsabilidad. Con lo que se pone énfasis en los controles de tipo preventivo antes que en los correctivos y represivos. Esto implica el entender la naturaleza de las atribuciones concretas encomendadas a los entes administrativos y en particular las que se otorgan a los órganos internos de control

Las medidas que propone la doctrina implican una amplia reforma de la administración, tanto desde el punto de vista orgánico como funcional. La reforma, en su aspecto funcional, pasa por entender cual es la naturaleza de los diversos actos que generan los órganos de la administración pública, incluidos los órganos internos de control. Si bien es evidente la naturaleza administrativa de los entes encargados de la fiscalización y control, tampoco se puede soslayar que la función sancionadora, ejercitada en el procedimiento disciplinario, tiene naturaleza materialmente jurisdiccional, puesto que consiste en decir el derecho en el caso concreto. En este sentido se conviene en relevante el tema de la aplicación del derecho en la rama

administrativa del gobierno. Así en la 9ª. Asamblea General Ordinaria de la Federación Nacional de Colegios de Abogados del año 1982, Fernando García Cordero se preguntaba ¿A quién protege en realidad la Ley de Responsabilidades: al pueblo del funcionario o al funcionario del pueblo? Y sostenía ¿No sería mejor una ley directa contra la corrupción administrativa que una ley de responsabilidades de funcionarios?<sup>90</sup> En la actualidad no se tiene noticia de que estas preguntas hayan recibido respuesta. Es pertinente asentar que es en el marco de la aplicación de las normas relacionadas con el procedimiento disciplinario en donde más errores se encuentran.

Algunos de los errores tienen su génesis en una interpretación excesivamente dogmática —letra a letra— de las normas contenidas en la ley. Otros se deben quizá a la ignorancia o a la mala fe, cuando no al dolo manifiesto, en el trámite y resolución de expedientes. Unos más, a estructuras que se encuentran diseñadas para generar “actos administrativos” no actos materialmente jurisdiccionales. Tampoco se puede soslayar que con las elecciones llegan al poder partidos políticos diferentes al que gobierna, con nuevas formas de entender a la administración pública. Este hecho en sí mismo no es negativo, lo criticable consiste en que, para colocar a sus cuadros en los puestos claves de la administración pública, provocan una expulsión de mano de obra calificada de los órganos administrativos. Esto paraliza la función administrativa hasta que los nuevos administradores entienden el manejo de las estructuras complejas a su cargo y aprenden su operación. La administración ya no puede estar experimentando cada sexenio, con la expulsión de servidores públicos capacitados; se le debe poner coto a la desbandada sexenal y aprovechar mejor los recursos humanos que la propia administración pública forja.

Uno de los rubros más sentidos por parte de la ciudadanía es el que se relaciona con la administración de justicia, actividad que ha sido descuidada por el poder público permitiendo que la corrupción se infiltre en su estructura, desnaturalizando dicha función.

<sup>90</sup> Cf. García Cordero, Fernando, ponencia “Responsabilidad de los funcionarios públicos”, 9ª Asamblea General Ordinaria, Federación Nacional de Colegios de Abogados México, 1982, pp. 112.

A lo anterior debemos agregar la desconfianza que, con motivo o sin él, manifiesta el ciudadano hacia la administración de justicia. Es en el nivel de administración de justicia en el que las funciones administrativas y jurisdiccionales se relacionan con los particulares. El primer paso para romper el círculo corrupción, impunidad, desconfianza, corrupción, se debe dar con el entendimiento de la naturaleza intrínseca de la actividad desarrollada por el Estado en la materia disciplinaria, puesto que es el primer escalón en el cual el ciudadano pretende convencerse de la veracidad, honestidad y fortaleza de las instituciones; de esta manera se podrán diseñar mejores herramientas legislativas para solucionar problemas como el que la corrupción plantea al tema del control. Podemos concluir con las palabras de Arsenio Farelí Cubillas: “La adopción en nuestro medio de medidas preventivas y sanciones contra un vicio tan antiguo como la corrupción es producto de serios estudios y discusiones internas, y constituye un esfuerzo más contra la nociva práctica que tanto afecta la relación entre gobernantes y gobernados”<sup>81</sup>.

<sup>81</sup> *Corrupción y cambio social*, p. 200. NH

# CAPÍTULO CUARTO

“Código Fiscal de la Federación”

## IV. CAPÍTULO CUARTO

### Código Fiscal de la Federación

Previo al estudio del tema del juicio de nulidad, conviene señalar que esta institución jurisdiccional de control administrativo tiene su antecedente remoto en el recurso de exceso de poder que instrumenta el Consejo de Estado francés. En el capítulo quinto delinearémos los antecedentes históricos de ése órgano del poder público francés.

El juicio de nulidad constituye ya una verdadero litigio jurisdiccional en el que las partes se sujetan al imperio de un órgano contencioso-administrativo, para establecer la legalidad de un acto de la administración activa o controvertir la actuación de la misma, por lo que nos encontramos ante un proceso administrativo. Existen diversas clases de proceso administrativo. Éstos pueden ser: de conocimiento o de ejecución; los primeros, a su vez, se dividen en: a) declarativos, si se solicita una declaración que reconoce algo existente, por ejemplo la nulidad de un acto administrativo; b) constitutivos, cuando se solicita el nacimiento, modificación o extinción de una relación jurídica concreta y c) de condena, cuando obligan a una prestación de dar, hacer o no hacer. En los ejecutivos se pide al órgano de jurisdicción una manifestación de voluntad, un hacer, con el propósito de ejecutar un mandato<sup>92</sup>

Otra clasificación los divide en: A) ordinarios y B) especiales. A los primeros se acude cuando no existe disposición sobre el particular, y son de administración central, de administración local y de entidades locales. Los segundos se subclasifican: 1.- Por su fundamento jurídico material y 2.- Por su fundamento jurídico procesal. Los de fundamento jurídico material se diferencian por los sujetos y por su objeto; éstos son lesividad, aquéllos son los que afectan a la hacienda pública local y de suspensión gubernamental. Los de fundamento jurídico procesal se subdividen en los que aseguran los efectos de otro proceso; los que facilitan el desarrollo de otro proceso y los que impugnan otro proceso. Estos últimos son, de lesividad, de apelación, de queja, de nulidad, de revisión y de audiencia<sup>93</sup>.

<sup>92</sup> Cf. *Derecho procesal administrativo mexicano*, pág. 47.

<sup>93</sup> Cf. *Derecho procesal administrativo*, págs. 171 y ss.



La *ratio iuris* de esta institución consiste en que se considera que la administración pública al resolver los recursos que contra sus determinaciones interponen los particulares actúa como mejor conviene a sus intereses, por estimarlos más importantes y desligados del interés del litigante, sin importarle violar el orden jurídico vigente y perjudicar al interesado. Así, se piensa que el recurso administrativo no es el medio apropiado para alcanzar un verdadero control jurídico de los actos administrativos; en este sentido, se afirma que el juicio contencioso administrativo es el más idóneo para lograr la tutela de los intereses que se controvierten a la administración pública<sup>94</sup>.

La doctrina considera que por contencioso administrativo se puede entender, tanto la jurisdicción que se otorga a determinados órganos estatales para conocer de los conflictos que surgen entre la administración pública y los gobernados, como el proceso relacionado con la jurisdicción mencionada, o sea, el que se realiza para dirimir este tipo de controversias. Para Antonio Carrillo Flores el contencioso administrativo es la contienda que nace por el obrar de la Administración Pública, tanto en su seno mismo como fuera de ella<sup>95</sup>.

Al contencioso administrativo se le ha caracterizado de diversas formas: 1.- se habla del contencioso administrativo como contienda administrativa, en la que interviene la administración como poder público; 2.- se alude al contencioso administrativo como acción administrativa, o sea, el poder de dirigirse a los órganos jurisdiccionales solicitando la modificación del acto administrativo concreto que causa perjuicio al solicitante; 3.- Se afirma que el contencioso administrativo es una pretensión procesal administrativa, esto es, una declaración de voluntad por la que se pide a los órganos administrativos la reforma de ciertos actos administrativos; y 4.- también puede ser conceptualizado como una institución destinada al examen de las pretensiones de contenido administrativo<sup>96</sup>. A nosotros en lo particular nos interesa visualizarlo como una pretensión procesal administrativa.

Así, el contencioso administrativo puede traducirse en juicios de plena jurisdicción y juicios de nulación o ilegitimidad. En nuestro país, se afirma que el contencioso administrativo de plena jurisdicción federal o local se tramita ante el poder Judicial y el

<sup>94</sup> Cf. Martínez Lara, Ramón, *El sistema contencioso administrativo en México*, Follas, México, 1990, pag. 19.

<sup>95</sup> Cf. *La defensa pública de los particulares*, pag. 153.

<sup>96</sup> Cf. *Percecho procesal administrativo*, págs. 107 y ss.

contencioso administrativo de anulación o ilegitimidad se desarrolla ante el Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa o el Tribunal de lo Contencioso Administrativo local.

Las características del contencioso administrativo de plena jurisdicción son: a) violación del derecho subjetivo o garantía plasmada en la norma fundamental; b) un conjunto de medios para cumplir la sentencia; c) la sentencia tiene efectos *inter partes*, o sea, no tiene efectos generales; d) el órgano de decisión fundamenta las consecuencias de su determinación; e) el proceso va más allá de la simple declaración de nulidad, al grado de imponer una serie de conductas obligatorias para las partes; f) para sustentar la legalidad o ilegalidad del acto se analizan sus caracteres internos y externos; y g) el proceso es de tipo subjetivo, esto es, se traduce en el papel que asumen las partes al concurrir al juicio y la presunta violación al orden jurídico. En cambio, el contencioso administrativo de anulación contiene los siguientes rasgos: a) la violación es a la ley *in genere*; b) el tribunal de anulación carece de medios para hacer cumplir sus sentencias; c) la sentencia es general o sea *erga omnes*; d) el tribunal de anulación no puede dar órdenes a la administración; e) la materia de la impugnación es una resolución o una ejecutoria, f) las causas de nulidad son variantes del principio de legalidad, esto es, son las diversas facetas en las que se puede traducir la garantía de legalidad general; y g) el juicio del tribunal es de carácter objetivo, puesto que, nada tienen que ver las características de los litigantes, sólo importa la violación a la ley.

Visto desde esta perspectiva, cuando los órganos del poder público con atribuciones de *iurisdictio* tutelan la conformación de los actos de autoridad aplicando el orden jurídico, se configura un proceso de control de la actividad administrativa, puesto que se dejan sin efectos los actos que no se conforman en su esencia con los postulados que se exigen para su nacimiento pleno a la vida jurídica. Así, se dice que: "Hoy ya el recurso contencioso-administrativo no es un recurso mentado desde la propia administración y en propio interés, sino que es un heterocontrol (valga el término) un control arbitrado por auténticos jueces, un control jurisdiccional pura y simplemente, y, por consiguiente en interés de los demandantes"<sup>97</sup>. En este sentido, la actividad de los tribunales de lo contencioso administrativo cumple con la tarea de preservar en su materialidad el derecho. Estos órganos de la potestad administrativa

<sup>97</sup> *La justicia contra los errores de los*, p. 21

ejercen la atribución de control de la legalidad a través de un verdadero proceso en el cual se plantea una contienda ante un juez de la materia administrativa, intervienen partes que deducen derechos procesales, se aportan, admiten y se desahogan pruebas y se concluye emitiendo una sentencia que reconoce la legalidad del acto y lo confirma, o que afirma su ilegalidad y lo anula en todo o en parte.

Para Ramón Martínez Lara, la administración pública tiene interés en velar por el cumplimiento de las obligaciones que le han sido encomendadas; sin embargo, los recursos que se promueven en su interior son resueltos como mejor conviene a sus particulares intereses, por considerarlos más importantes y desligados del interés de los promoventes, sin importar que esta actuación implique una violación al orden jurídico vigente y cause perjuicios al administrado. Por esta razón, se ha deslegitimado el recurso administrativo como un medio para alcanzar un verdadero control jurídico de los actos de administración; así, el juicio contencioso administrativo aparece como el medio más idóneo y eficaz para lograr dicho control<sup>98</sup>. Ante esta voz, podemos reafirmar que el propósito del contencioso administrativo consiste en la tutela de la legalidad administrativa, lo que sustancialmente transforma a este juicio en un medio de control jurídico de la actividad administrativa.

En nuestro país, siguiendo la tradición francesa de separación entre la administración y la jurisdicción, el contencioso administrativo está a cargo del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa o de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo en los Estados y el Distrito Federal.

Se ha discutido en la doctrina si el tribunal es un órgano de plena jurisdicción o de anulación; para Emilio Margán Manautou éste es un tribunal de anulación y no de plena jurisdicción, toda vez que no puede ejecutar sus sentencias y ante el incumplimiento de sus decisiones se debe acudir al juicio de jurisdicción plena. No desmerece esta argumentación el hecho de que el tribunal pueda conocer del incumplimiento de sentencias, pues esto se limita a los casos de indebida repetición del acto anulado o al exceso o defecto en el cumplimiento de las sentencias (ver artículo 239-D del Código

Fiscal de la Federación). Además, el juicio que se ventila ante el tribunal es de ilegitimidad ante la violación de la ley en la resolución emitida<sup>99</sup>

Sin embargo, discrepando del criterio anterior, el maestro Héctor Fix Zamudio, establece dos grandes rubros del contencioso administrativo de anulación y de plena jurisdicción. El primero "Está integrado por dos tipos de conflictos: los estrictamente fiscales [...] y en segundo término, las controversias derivadas de las prestaciones económicas que otorgan instituciones de seguridad social en beneficio de los empleados civiles y militares". El segundo está limitado "A ciertos aspectos especialmente patrimoniales (como) . la reclamación en contra de los actos u omisiones del Estado (es decir, el Gobierno Federal) cuando ocasionen daños y perjuicios en los particulares, por una actividad culposa en la prestación de los servicios públicos [...] El segundo sector (corresponde a) las controversias que se derivan de la interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas"<sup>100</sup> Con este criterio coinciden José Luis Vázquez Alfaro y Gonzalo Armienta Calderón.

Por nuestra parte, adhiriéndonos a la opinión de los maestros mencionados, consideramos que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en una recta interpretación de sus atribuciones, debe ser considerado un órgano de jurisdicción mixta, parte anulación, parte de plena jurisdicción.

Las causales de anulación que regula el Código Fiscal de la Federación, en su artículo 238, son:

- a) La incompetencia del funcionario que dicte la resolución o tramite el procedimiento de donde emane la resolución impugnada
- b) La omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, que afecte las defensas del quejoso y trascienda el sentido de la resolución impugnada, inclusive la falta de fundamentación.

---

<sup>99</sup> Cfr. Margam Mamautou, Emilio, *De lo contencioso administrativo de anulación o ilegitimidad*, 7ª ed., Porrúa, México, 1998, págs. 1 y sigs.

<sup>100</sup> Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, *Introducción al estudio del proceso tributario* - págs. 1081 a 1085, los parentesis son míos. En igual sentido, Vázquez Alfaro, José Luis, *Evolución y perspectiva de los órganos de jurisdicción administrativa en el ordenamiento mexicano*, UNAM México 1991, págs. 166 y 167. Y Armienta Calderón, Gonzalo M., *Los tribunales contenciosos administrativos* en Jornadas Jurídicas Nacionales El cambio a través del derecho - Miguel Ángel Porrúa-librero Editor - Federación de Abogados al Servicio del Estado México - 1987 - pag. 485.

- c) Los vicios en el procedimiento que afecten las defensas del quejoso y que trasciendan el sentido de la resolución.
- d) Si los hechos que motivaron la resolución no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o la resolución se dictó en contravención de las disposiciones aplicables o se dejó de aplicar las debidas.
- e) Cuando la resolución administrativa dictada en ejercicio de facultades discrecionales no correspondía a los fines para los cuales se confirieron esas facultades.

Como ya se asentó líneas arriba, todas estas causales de nulidad se traducen en la violación de las disposiciones normativas por parte de la autoridad que emitió el acto específico que se impugna, esto es consecuencia directa del principio general de legalidad que establece que las autoridades sólo pueden hacer aquello que la ley les permite, por lo que, al rebasar la autoridad administrativa su ámbito de atribuciones, *ipso iure* se actualiza el derecho para el afectado en su esfera jurídica de acudir ante los órganos contencioso administrativos y demandar la nulidad de los actos generados en contravención al orden jurídico. Es en este sentido como los tribunales de anulación se convierten en garantes de la legalidad, al privar de efectos jurídicos a los actos de las autoridades emitidos en violación de lo prescrito en las normas administrativas. Para Georges Lutzesco, refiriéndose a la materia civil, la nulidad es la sanción inherente a todo acto jurídico celebrado sin observar las reglas establecidas por la ley, para asegurar la defensa del interés general, o para expresar la protección de un interés privado<sup>101</sup>. Podrá criticarse que la teoría civil no debe aplicarse a la materia administrativa, sin embargo, al constituir los grandes temas del derecho ramas del árbol de la llamada ciencia jurídica, nada impide que se usen para acreditar la existencia de ciertas consecuencias normativas en otras cuestiones jurídicas análogas. Así, cuando los tribunales contencioso administrativos nulifican un acto en beneficio del interés general o particular realizan funciones de preservación del orden jurídico, con lo cual demostramos que estos tribunales ejercen una función de control en el marco del poder ejecutivo. En este sentido, para Emilio Margáin Manautou el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un tribunal administrativo dotado de plena autonomía, con la organización y atribuciones que le otorga su ley orgánica, por lo que actúa con total

<sup>101</sup> Cf. Lutzesco, Georges, *La nulidad de los actos jurídicos*, 5ª ed., Porrúa, México, 1989, pag. 36.

independencia de la autoridad<sup>102</sup>. Esta autonomía permite que el tribunal pueda ejercitar las funciones de tutela de la legalidad que la norma le encomienda, sujetando a los actos de la autoridad administrativa a un control de carácter jurídico y externo o *ex post facto*

El Código Fiscal de la Federación se divide en seis títulos, éstos a su vez en diversos capítulos, que contienen doscientos sesenta y tres artículos y once transitorios. Cabe destacar el carácter dual de este instrumento jurídico por un lado regula la materia fiscal, como son los impuestos, las obligaciones y derechos de los contribuyentes, los procedimientos a los que pueden acudir los particulares contra los actos de las autoridades fiscales, los delitos contra la hacienda pública, etcétera. Por otro lado, en materia contenciosa administrativa regula en su Título Sexto el llamado "procedimiento contencioso administrativo"

## 1.- Procedimiento contencioso

Este procedimiento está contenido en los artículos del 197 al 263 del Código Fiscal de la Federación. En este trabajo nos vamos a ocupar fundamentalmente de aquellos preceptos relevantes para acreditar la naturaleza materialmente jurisdiccional de este juicio contencioso y de su carácter de medio de control de la actuación de la autoridad administrativa

El artículo 197 establece la obligación de sujetar los juicios que se promuevan ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a las disposiciones del Título Sexto, relacionado con el procedimiento contencioso administrativo. También señala que la supletoriedad en este tipo de juicios se surte a favor del Código Federal de Procedimientos Civiles, siempre que no contravenga al procedimiento contencioso regulado en el propio código. Lo anterior lleva a pensar en una supletoriedad acotada, puesto que, suponiendo que la disposición a suplir contenida en el Código Fiscal de la Federación, sea contradictoria con el contenido del Código Federal de Procedimientos Civiles, no habría supletoriedad posible, a pesar de las lagunas jurídicas de carácter procesal que contuviera dicha norma. También, en el precepto en estudio se establece

<sup>102</sup> Mariano Navarro, en *Los trib. fed. de J. F. y A.*, pág. 13. En igual sentido Varquez Alfaro, *loc. cit.*, pág. 163.

! litisconsorcio activo, al obligar a que cuando la resolución impugnada afecte a dos o más personas y éstas promuevan juicio, designen a un representante común. Además, una importante institución en materia de tutela de la legalidad, trascendente para el control de los actos de la autoridad, lo constituye la mención contenida en el párrafo final del precepto en cita, que permite hacer valer conceptos de violación no planteados ante la autoridad administrativa al momento de interponer el "recurso" administrativo

Por su parte el artículo 198 señala quienes tienen el carácter de partes en el juicio contencioso administrativo; así, se establece que pueden concurrir al juicio como partes: a) el demandante, b) los demandados, asignándoles esta calidad a la autoridad que dictó la resolución impugnada y el particular a quien favorezca la resolución cuya modificación o nulidad solicite la autoridad administrativa, el titular de la dependencia o entidad de la Administración Pública Federal, Procuraduría de la República o Procuraduría de Justicia del Distrito Federal, de la que dependa la autoridad que emita el acto que se controvierta; c) La Secretaría de Hacienda y Crédito Público será parte en los juicios en que se controviertan los actos de autoridades federativas coordinadas, emitidos con fundamento en convenios o acuerdos en materia de coordinación en ingresos federales. También se asienta el carácter de parte de esta dependencia del ejecutivo federal, cuando se trate de controversias en las que se litigue el interés fiscal de la federación, y d) el tercero que tenga una pretensión incompatible con el demandante, en este caso, se debe entender que el tercero es aquella persona que posee un interés contrario al del demandante en el juicio de nulidad. Además en este precepto se refrenda la necesidad de establecer el litisconsorcio activo cuando dos o más personas litiguen un asunto ante el tribunal, en caso de no señalar representante común en el escrito el juicio se tendrá por no interpuesto

Por su parte, el artículo 200 del referido Código prohíbe la gestión de negocios en los juicios contencioso-administrativos, para los particulares establece que su representación deberá ser otorgada en escritura pública o carta poder firmada ante dos testigos y ratificadas las firmas, ante notario o ante los secretarios del propio tribunal. En el caso de las autoridades su representación corre a cargo de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica. También en el precepto que nos ocupa, se faculta a los particulares o sus representantes para autorizar a un licenciado

en derecho que a su nombre reciba notificaciones, realice promociones de trámite, rinda pruebas, presente alegatos e interponga recursos. Para los mismos fines las autoridades pueden autorizar delegados

Los artículos 202 y 203 se ocupan de la improcedencia y el sobreseimiento, el primero se divide en dieciséis fracciones y en cinco el segundo. Entre las causales de improcedencia se encuentran: a) que no se afecten los intereses jurídicos del demandante; b) la incompetencia del tribunal; c) la cosa juzgada; d) el consentimiento del acto a impugnar, en este caso se entiende consentido el acto cuando no se promueve algún medio de defensa legal en el término legal o juicio ante el tribunal dentro del plazo legal; e) la litispendencia; f) cuando existe algún medio de defensa previo y no se agote, con excepción hecha si el medio de defensa es optativo; g) la conexidad, esto es, si las parte que promueven el juicio son las mismas e invocan idénticos agravios, si son diferentes las partes y los agravios invocados, pero el acto es el mismo o se impugnan varias partes del mismo acto; o si se impugnan actos que son antecedente o consecuente de otros (ver artículo 219 del Código Fiscal de la Federación); h) que se encuentre subjúdice en la vía jurisdiccional; i) contra normas de carácter general y abstracto, si no existe acto concreto de aplicación; j) si no se hacen valer conceptos de impugnación; k) cuando no exista el acto reclamado; l) los que se refiere el artículo 97 de la Ley de Comercio Exterior; m) en los demás casos en los que la improcedencia resulte de alguna disposición del Código Fiscal o de las leyes fiscales especiales, n) los actos dictados en un procedimientos de resolución de controversias previsto en un tratado para evitar la doble tributación, y ñ) que se trate de resoluciones dictadas por autoridades extranjeras que determinen impuestos y sus accesorios, cuyo cobro y recaudación hayan sido solicitados a las autoridades mexicanas. Importante mención se realiza en este precepto al señalar que la procedencia del juicio será examinada de oficio

El sobreseimiento procede en los siguientes casos Por desistimiento del demandante, cuando durante el juicio aparezca o sobrevenga alguna de las causales de improcedencia, en caso de muerte del demandante, si la pretensión es intransmisible o si su muerte deja sin materia al procedimiento, si la autoridad demandada deja sin efectos el acto impugnado, y en los casos en los que hay impedimento legal para emitir



resolución en cuanto al fondo. También, para no limitar a la autoridad, se hace mención que el sobreseimiento podrá ser total o parcial

Los artículos 204, 205 y 206 se ocupan de los impedimentos, las excusas y del procedimiento para su calificación, en términos generales coinciden con los que la doctrina y la Ciencia del Derecho Procesal establecen para estas figuras jurídicas.

En el artículo 207 se señala el término para interponer la demanda de nulidad, que es dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que surta sus efectos la notificación de la resolución combatida. También regula diversas hipótesis para la presentación de la instancia de nulidad por correo; en el caso de actos favorables a los particulares las autoridades podrán presentar la demanda dentro de los cinco años siguientes a la fecha en la que se haya emitido la resolución; Además, en este precepto se regulan los supuesto de la muerte y la incapacidad durante el juicio de nulidad.

Según el artículo 208 los requisitos que debe contener la demanda de nulidad son: a) nombre y domicilio fiscal y en su caso domicilio para oír y recibir notificaciones en la sede de la Sala Regional competente; b) resolución que se impugna; c) autoridad o autoridades demandadas o nombre y domicilio del demandado cuando el juicio lo promuevan las autoridades; d) los hechos que motivan la demanda, e) las pruebas que se ofrezcan, para el supuesto de las pruebas pericial o testimonial se precisarán los hechos sobre los que deben versar y señalaran los nombres y domicilios del perito o de los testigos, f) los conceptos de impugnación, g) el nombre y domicilio del tercero interesado y h) lo que se pida, señalando si es una sentencia de condena, las cantidades o acto cuyo cumplimiento se demanda

Si se omiten los datos que contienen los incisos a), b) y f) se desechará la demanda por improcedente, cuando falten los datos señalados en los incisos c), d), e), g) y h) se prevendrá al promovente para que en plazo de cinco días subsane la omisión, con el apercibimiento de que, en caso de no hacerlo, se tendrá por no presentada la demanda o por no ofrecidas las pruebas. Según la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 2000, cuando falte el domicilio del promovente o se desconozca el de un tercero, las notificaciones se efectuarán por lista.

Como se advierte, el carácter técnico del juicio de nulidad lo hace un medio de control de la legalidad de los actos de la administración pública activa; en este contexto,

o es extraño, por injusto que parezca, que la omisión relacionada con los conceptos de impugnación por parte del promovente del juicio provoque su desechamiento, puesto que al omitir este requisito se considera que no existe agravio alguno. Más desproporcionada parece ser la mención de desechamiento por la omisión de los requisitos de los puntos a) y b), puesto que, podría darse el caso de que una demanda estuviera firmada, aunque no constara el nombre del promovente, sin embargo la sola firma implica en sí misma una manifestación de voluntad el nombre del promovente podría obtenerse por otros medios, por último la omisión del requisito de nombrar la resolución que se impugna, si es clara la intención del demandante lo que podría acreditarse de los documentos que adjunte a su demanda, se subsanaría con una simple aclaración. Lo anterior permitiría que el juicio de nulidad redujese sus complicaciones y surtiera efectivamente a su propósito de preservar el Estado de derecho.

La referida reforma del 31 de diciembre de 2000, adicionó el artículo 208-Bis, en el que se regulan los requisitos para solicitar la suspensión y su trámite. Los requisitos son pedir la suspensión en el escrito de demanda o por "escrito presentado en cualquier tiempo, hasta que se dicte sentencia" ante la Sala de conocimiento y que se garantice el interés fiscal o, tratándose de contribuciones, se realice depósito ante la Tesorería de la Federación. En este último caso, con buen espíritu de justicia distributiva se establece que cuando se trate del cobro de sumas que excedan las posibilidades del actor, a juicio del magistrado instructor, no se exigirá el depósito. También, con deficiente técnica jurídica, se regula que en "el auto que acuerde la solicitud de suspensión de la ejecución del acto impugnado, se podrá decretar la suspensión provisional de la ejecución" Jurídicamente la suspensión del acto impugnado trae aparejada la suspensión de su ejecución, atendiendo al principio de que lo accesorio sigue la suerte de lo principal. Tal vez, esta mención, se relacione con la insana práctica de la Tesorería de la Federación y las autoridades hacendarias que en ocasiones deciden ejecutar actos administrativos aun encontrándose en trámite juicios de nulidad. En este precepto se dice que contra el auto que decreta o niegue la suspensión no procede recurso alguno. Lo anterior atenta contra el principio de revisión de los actos de autoridad, en este sentido el promovente afectado por una

determinación de esta naturaleza, al tratarse de un acto definitivo, puede acudir al juicio de amparo. Otro aspecto interesante es la excesiva discrecionalidad que se deja en manos de la sala de conocimiento, pues se le faculta, en la fracción V de este precepto, a denegar la suspensión cuando se ocasionen perjuicios al interés general; y la contenida en el segundo párrafo de la fracción VII, relacionado con la apreciación de las condiciones económicas del actor para autorizarlo a no presentar el depósito que garantice las obligaciones fiscales a su cargo. Además, según el párrafo final de esta norma, mientras no se dicte sentencia la sala podrá revocar o modificar el auto que haya decretado o negado la suspensión "cuando ocurra un hecho superveniente que lo justifique". Todo lo anterior hace manifiesta la discrecionalidad que permite esta norma.

Otro desfase jurídico del precepto en estudio se encuentra en el procedimiento para otorgar la suspensión. Como lo previene la fracción IV se debe emitir una sentencia interlocutoria para decretar o negar la suspensión definitiva, por lo que, el auto a que alude la fracción III no tiene el carácter de definitivo. En este tenor, carece de sentido establecer que en contra de la emisión del auto no procede recurso alguno.

Por otra parte, en los términos del artículo 209 con la demanda se deben adjuntar una serie de documentos que son: 1. copia de la misma y de los documentos anexos para cada una de las partes; 2. El documento con el que se acredite la personalidad o en el que conste que fue reconocida por la autoridad demandada o acreditarla por medio del registro correspondiente; 3. El documento en el que conste el acto impugnado o la instancia no resuelta por la autoridad; 4. Constancia de notificación del acto impugnado, excepto cuando se alegue bajo protesta de decir verdad que no se recibió o se haya notificado por correo; 5. El cuestionario que deberá desahogar el perito; 6. El interrogatorio para los testigos; 7. Las pruebas documentales que se ofrezcan. En el supuesto de que se omitan los documentos marcados con los números del 1 al 4 se prevendrá al ocursoante para que los presente en un lapso de cinco días, si no los presenta dentro del plazo se tendrá por no presentada la demanda; cuando se trate de los documentos señalados en los puntos 5, 6 y 7 las pruebas se tendrán por no ofrecidas. Es importante hacer notar que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó en jurisprudencia que las causales de desechamiento que regula el

artículo 209, en sus fracciones I, II, III y IV, son inconstitucionales<sup>103</sup>. Con lo que se hace evidente la vulneración de garantías lo que refrenda lo dicho en su oportunidad para el artículo 208

En el supuesto de que se alegue el que acto administrativo impugnado no fue notificado o lo fue ilegalmente, el artículo 209-Bis señala una serie de reglas: si el demandante afirma conocer el acto la impugnación de la notificación se hará valer en la demanda, si el actor manifiesta que no conoce el acto administrativo que pretende impugnar, así lo hará saber en su demanda. Si el tribunal sostiene que no hubo notificación o fue ilegal, considerará notificado al demandante a partir de la fecha en que la autoridad lo dé a conocer en el juicio de nulidad, dejará sin efectos todo lo actuado con base en la notificación tildada y estudiará la impugnación que se hubiere formulado en contra del acto respectivo. Si el tribunal considera que la notificación fue debidamente practicada sobreseerá el juicio si existe extemporaneidad

El artículo 210 establece los supuestos para la ampliación de la demanda de nulidad, dentro del plazo de veinte días hábiles siguientes al acuerdo que admita la contestación de la misma, en los casos siguientes: a) cuando se impugne una negativa ficticia; b) contra el acto principal de uno accesorio impugnado que se dé a conocer en la contestación; c) en los casos previstos en el artículo 209 Bis (en el supuesto de que se alegue no conocer el acto que se pretenda impugnar, y la autoridad acompañe a su contestación la constancia de emisión y su notificación), y d) cuando se introduzcan cuestiones que no vulnere el artículo 215 (esto es que no cambien los fundamentos de derecho del acto impugnado), genéricamente la ampliación debe tratarse como una demanda de nulidad puesto que, *mutatis mutandis*, está sujeta a los mismos requisitos que la instancia inicial

En el precepto 211 se regula la intervención del tercero en el juicio de nulidad, ahí se establece que podrá apersonarse al juicio dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que se le corra traslado de la demanda, el escrito con el que comparezca debe contener los requisitos señalados para la demanda o de la contestación, además, debe justificar su derecho para intervenir en el asunto

<sup>103</sup> Véase Tesis de Jurisprudencia número 13/1995 (99) del 3 de agosto de 1995. Consúltese también: Margarita Montemayor, *La litigación*, p. 117.

Una vez admitida la demanda, como lo previene el artículo 21, se correrá traslado a ella a la parte demandada para que la conteste dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que surta sus efectos el emplazamiento. También en este precepto se establece que el término para contestar la ampliación de la demanda es de veinte días siguientes a aquél en que surta sus efectos la notificación del acuerdo que admita la ampliación. La consecuencia de no contestar la demanda o que ésta no se refiera a todos los hechos imputados, es que se tendrán por ciertos los hechos que el actor impute de manera precisa al demandado. También se regula la notificación oficiosa de la demanda a la autoridad que, a pesar de no haber sido señalada como demandada por el actor, deba ser parte en el juicio.

Con la ampliación de la contestación de la demanda se debe expresar: Los incidentes de previo y especial pronunciamiento, es pertinente asentar que, como lo previene el artículo 217, dichos incidentes son la incompetencia territorial, la acumulación, la nulidad de notificaciones y la interrupción por causa de muerte, disolución, incapacidad o declaración de ausencia; las cuestiones de fondo que se relacionen con la *litis* planteada, referirse concretamente a cada uno de los hechos afirmándolos o negándolos o exponiendo como ocurrieron; los argumentos que sustenten la ineficacia de los conceptos de impugnación; y las pruebas que se ofrezcan. Si el precepto se refiere a la ampliación de la demanda, es evidente que lo prescrito es aplicable también a la contestación de la demanda, puesto que sería absurdo que en la ampliación de la demanda se pudieran hacer valer, por ejemplo los incidentes de previo y especial pronunciamiento y no se pudiera realizar esta conducta en la contestación de la demanda. Esta es la interpretación que debe darse al contenido del artículo 213 que se comenta.

A la contestación se le deben adjuntar. Copias de traslado; el documento con el que se acredite la personalidad, los cuestionarios para el desahogo de las pruebas pericial y testimonial, y, en su caso, la ampliación de los mismos, y las pruebas que se ofrezcan. Este precepto se aplica también al supuesto de la ampliación de la demanda. Cabe precisar que lo dispuesto en los tres últimos párrafos del artículo 209, relacionados con la exhibición de los documentos y las causales de desechamiento, pueden aplicarse en la contestación.

Los artículos del 218 al 229 regulan la tramitación de los incidentes en el juicio de nulidad. Como ya se precisó estos incidentes son: 1 La incompetencia, para cuyo desahogo se establece tanto la inhibitoria como la declinatoria; 2 La acumulación de autos cuando exista identidad de partes y de agravios, cuando el acto impugnado sea el mismo o se impugne varias partes de un mismo acto, o cuando el acto impugnado sea antecedente o consecuencia de los otros. Un aspecto interesante relacionado con la acumulación es el que se regula en el párrafo tercero del artículo 222, que establece que: *Cuando no pueda acreditarse la acumulación porque en alguno de los juicios hubiese cerrado la instrucción o por encontrarse en diversas instancias, a petición de parte o de oficio, se decretará la suspensión del procedimiento en el juicio en trámite. La suspensión subsistirá hasta que se pronuncie la resolución definitiva en el otro negocio.* Una conducta de esta naturaleza, si bien puede tener ventajas evidentes para la parte que la promueve, también puede causar perjuicio a la contraparte al obligar a que se detenga el procedimiento en su fase terminal, mientras que no se resuelva el juicio correspondiente; 3 La nulidad de notificaciones, que se deberá tramitar por escrito dentro de los cinco días siguientes a aquél en que se tenga conocimiento del hecho, aportando las pruebas respectivas, si se admite se correrá traslado a las demás partes para que dentro del plazo de cinco días manifiesten lo que a su derecho convenga y después se emitirá resolución. Decretada la nulidad se repondrá la notificación anulada y las actuaciones posteriores. Aquí es prudente señalar que las cuestiones relacionadas con las notificaciones y el cómputo de los términos se regulan en los artículos del 251 al 258; 4 La interrupción del juicio por causa de muerte, disolución, incapacidad o declaratoria de ausencia, que debe durar como máximo un año y será dictada por el magistrado instructor cuando tenga conocimiento de alguna de las causas señaladas, transcurrido el plazo, comparezca o no el representante legal o el tutor, se reanudará el juicio. 5. La recusación que será calificada por el presidente del tribunal, 6 El incidente de suspensión de la ejecución, cuando la autoridad ejecutora niegue la suspensión, rechace la garantía o reinicie la ejecución, y 7 Incidente de falsedad de documento. Cuando se tramiten los incidentes de incompetencia, acumulación, nulidad, interrupción o recusación se suspenderá el juicio en el principal hasta que se dicte resolución.

En los juicios de nulidad se admiten toda clase de pruebas excepto la confesional de la autoridad, mediante la absolución de posiciones y la petición de informes, salvo que éstos últimos se limiten a hechos que consten en documentos que obren en poder de las autoridades, tal como se previene en el artículo 230. Es importante destacar que únicamente pretendemos establecer de manera razonada las similitudes que existen entre el procedimiento contencioso y el jurisdiccional, y de ninguna manera pretendemos agotar el tema del contencioso administrativo, por lo que, en materia de prueba, sólo nos ocuparemos de lo que consideremos importante.

La materia probatoria en el juicio de nulidad se regula en los artículos del 230 al 234, el primero trata de la prueba pericial, el siguiente de la prueba testimonial; el otro se relaciona con la obligación a cargo de las autoridades de otorgar, previo pago de derechos, los documentos que obren en sus archivos que les soliciten los demandantes para sustentar su acción de nulidad, el precepto final se refiere a la valoración de las pruebas.

En el artículo 235 se señala que diez días después de que haya concluido la substanciación del juicio y si no existe cuestión pendiente de desahogar, se notificará por lista a las partes para que dentro del plazo de cinco días formulen alegatos. Al vencer el plazo, con alegatos o sin ellos, quedará cerrada la instrucción sin necesidad de declaratoria expresa.

En el artículo 236 se preceptúa que la sentencia se emitirá por unanimidad o por mayoría de votos, dentro de los sesenta días siguientes a aquél en el que se cierre la instrucción en el juicio, para este efecto el magistrado semanero debe formular un proyecto dentro de los cuarenta y cinco días siguientes al cierre de instrucción. Cuando se advierta una causal de sobreseimiento es factible emitir resolución aún cuando no se haya cerrado la instrucción. En esta etapa se pueden emitir votos particulares o engrosar el fallo con los criterios de la mayoría.

Además, en el precepto siguiente, artículo 237, con la reforma de 31 de diciembre de 2000, se agregó que las sentencias que emita el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se fundaran en derecho y resolverán *sobre la pretensión del actor que se deduzca de su demanda, en relación con una resolución impugnada*. En alguna medida esta reforma implica un retroceso puesto que, la norma en estudio antes de la reforma

forma obligada al órgano de jurisdicción administrativa a examinar *todos y cada uno de los puntos controvertidos del acto impugnado*. En este mismo precepto se alude a una serie de requisitos que deben contener las sentencias, entre ellos: El mencionado e que se fundarán en derecho, lo que implica ajustarse al dogma de estricta legalidad e examinar la pretensión del actor que se deduzca de su demanda en relación con la resolución impugnada, y se concede a la autoridad la facultad de invocar hechos notorios. Esta mención del apartado b puede llevar a una contradicción, puesto que, en el párrafo siguiente de esta norma se establece que: *Cuando se hagan valer diversas causales de ilegalidad, la sentencia o resolución de la sala deberá examinar primero aquéllos que puedan llevar a declarar la nulidad lisa y llana. En caso de que la sentencia declare la nulidad de una resolución por la omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, o por vicios del procedimiento, la misma deberá señalar en qué forma afectaron las defensas del particular y trascendieron el sentido de la resolución*. Esto debe correlacionarse con lo prescrito en el artículo 238, fracciones II y III, en atención a que, ante la omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes y vicios de procedimiento, se da a la autoridad administrativa la posibilidad de emitir un nuevo acto, toda vez que en la parte final del artículo 239, señala que: *Siempre que se esté en alguno de los supuestos previstos en las fracciones II y III, del artículo 238 de este código, el Tribunal Fiscal de la Federación declarará la nulidad para el efecto de que se reponga el procedimiento o se emita nueva resolución; en los demás casos, también podrá indicar los términos conforme a los cuales debe dictar su resolución la autoridad administrativa, salvo que se trate de facultades discrecionales*. De lo anterior se infiere que es factible desobedecer el contenido de lo regulado en el artículo 237, ya que, basta que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa alegue en sus resoluciones que se omitieron las formalidades legales o se incurrió en violaciones al procedimiento, para que *ipso iure* decreten la nulidad para efectos, y se abstengan de analizar los demás conceptos de impugnación. Cuando el demandante controvierte cuestiones de forma legal o vicios del procedimiento, esta situación carece de importancia, sin embargo, cuando paralelamente a estas causales de anulación, se agregan argumentos que trascienden al fondo de la determinación de autoridad, se deja al promotor de la instancia en indefensión jurídica, además, se permite a la autoridad



erfeccionar su acto, con lo que se le concede una indebida ventaja procesal que rompe con el principio de igualdad entre las partes.

También, en el artículo 237 se establece que las salas podrán corregir los errores que adviertan en la cita de los preceptos que se consideren violados y examinar en conjunto los agravios y causales de ilegalidad, así como los razonamientos de las partes, para resolver la cuestión planteada. Esta conducta no implica suplencia de la jueza, puesto que esta conducta la prohíbe expresamente el precepto en estudio al señalar que: *No se podrán anular o modificar los actos de las autoridades administrativas no impugnados de manera expresa en la demanda*; lo que nos lleva a considerar que la mención de esta norma es única y exclusivamente la aplicación del principio de derecho *narra nifi factum, dabo tibi ius* o el de *curia novit iura*.

Otro aspecto importante de la reforma al precepto mencionado, consiste en que se obliga al órgano de jurisdicción administrativa a constatar previamente el derecho que tiene el particular y la ilegalidad de la resolución combatida, en el supuesto de que condene a la autoridad a la restitución de un derecho subjetivo violado o a la devolución de una cantidad. Con lo cual se avanza al establecimiento del contencioso administrativo de plena jurisdicción.

De las causales de nulidad ya hablamos en la introducción del presente capítulo. Cabe señalar que la reforma del 31 de diciembre de 2000 agregó una fracción IV al artículo 239, en la que se establece que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa podrá *Declarar la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de una obligación, así como declarar la nulidad de la resolución impugnada*. El contenido de este precepto refrenda nuestro comentario en el sentido de que se avanza hacia un contencioso administrativo de plena jurisdicción. Una cuestión interesante derivada de este tema, es la que relaciona el párrafo penúltimo del artículo 239, al establecer que el órgano contencioso administrativo podrá hacer valer de oficio la incompetencia de la autoridad y la falta absoluta de motivación y fundamentación del acto, por ser cuestiones de orden público, lo que implica cierto grado de suplencia. Esto nos lleva a advertir la siguiente contradicción: la preservación del orden jurídico también es de orden público, puesto que, éste es el mínimo de garantías que nos otorga la vida en sociedad para llevar una convivencia civilizada. En este contexto ¿por qué ante

misiones de las formalidades legales o vicios del procedimiento se debe permitir a la autoridad subsanar el acto? Si en última instancia, la nulidad por incompetencia de la autoridad y por falta absoluta de motivación y fundamentación del acto, tienen como propósito la protección del gobernado ¿No debería, en este sentido, considerarse a las formalidades legales o vicios de procedimiento, como otras causales para suplir la eficiencia?

En el artículo 239 se regulan los efectos de las sentencias, se afirma que éstas producirán: Reconocer la validez de la resolución impugnada; declarar la nulidad de la resolución impugnada; declarar la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos, debiendo precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad debe cumplirla, con excepción hecha del supuesto de facultades discrecionales y declarar la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de una obligación. Si la autoridad debe verificar alguna conducta, ésta debe realizarse en un plazo de cuatro meses.

El artículo 239-A regula la facultad de atracción del Pleno o de las Secciones del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en los juicios con características especiales, esto es, si el valor del negocio excede en mil quinientas veces el salario mínimo o cuando en una resolución se deba establecer por primera vez la interpretación de una ley o fijar el alcance de los elementos de una contribución hasta formar jurisprudencia. La petición para ejercer la facultad de atracción deberán realizarla las Salas Regionales, hasta antes del cierre de instrucción

## 2.- Queja

Es una instancia que se interpone ante la sala que emitió la sentencia, por una sola vez, como lo señala el artículo 239-B, en los siguientes casos. Contra la resolución que repita indebidamente la resolución anulada o que incurra en defecto o en exceso, cuando la resolución se dicte en cumplimiento de una sentencia, cuando la autoridad omita dar cumplimiento a la sentencia después de transcurridos los cuatro meses que señala el artículo 239 y si la autoridad no da cumplimiento a la orden de suspensión del acto impugnado. La queja se interpondrá por escrito ante el magistrado instructor o

onente, dentro de los quince días siguientes al día en que surta sus efectos la notificación del acto o la resolución que la provoca; si se trata de la omisión a dar cumplimiento a la sentencia la queja podrá interponerse en cualquier tiempo, siempre y cuando no haya prescrito el derecho del quejoso o cuando se trate de la negativa a suspender el acto impugnado. En el escrito se expresaran los motivos de la queja; el magistrado pedirá un informe a la autoridad señalada como responsable, quién deberá rendirlo en el plazo de cinco días, vencido el plazo, con informe o sin él, el magistrado hará cuenta a la sala o sección que corresponda, la que resolverá dentro de los cinco días. La determinación puede anular la resolución repetida, en su caso, aplicar multa a la autoridad que incurrió en el acto y ordenarle que se abstenga de incurrir en nuevas repeticiones. A quien promueva una queja notoriamente improcedente se le impondrá una multa.

### **3.- Aclaración de sentencia**

Se regula en el artículo 239-C, a favor de la parte que estime contradictoria y oscura una sentencia del tribunal, una acción jurídica para promover, por una sola vez, la aclaración dentro de los diez días siguientes a aquél en que surta sus efectos la notificación de la referida resolución. El escrito se debe presentar ante la sala o sección que dictó la sentencia y deberá señalar la parte de la sentencia cuya aclaración se solicita. El órgano contencioso administrativo deberá resolver dentro de los cinco días siguientes, sin variar la sustancia de la sentencia. La aclaración no admite recurso alguno.

### **4.- Excitativa de justicia**

Se podrá presentar ante el presidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, si el magistrado responsable no formula el proyecto respectivo dentro del plazo señalado en el código, esto es, cuarenta y cinco días siguientes al cierre de instrucción en los términos del artículo 236. Esta figura jurídica está contenida en los artículos 240 y 241. Recibida la excitativa el presidente del tribunal solicitará un informe

El magistrado responsable que corresponda, quien debe rendirlo en un plazo de cinco días. Con la excitativa de justicia y el informe, el presidente dará cuenta al Pleno y si este encuentra fundada la excitativa otorgará un término que no excederá de quince días para que el magistrado formule el proyecto respectivo. Si no cumple será sustituido. Si la excitativa se promueve por no haber dictado sentencia, a pesar de existir el proyecto, el informe se pedirá al presidente de la sala o sección respectiva, para que lo rinda en un plazo de tres días; en el caso de que se considere fundada la excitativa de justicia se concederá un plazo de diez días para que la sala o sección dicte sentencia y si ésta no lo hace, se podrá sustituir a los magistrados renuentes o cambiar de sección. Cuando un magistrado haya sido sustituido en dos ocasiones conforme a este precepto se podrá hacer del conocimiento del presidente de la República.

Como se advierte, la queja, la aclaración de sentencia y la excitativa de justicia no constituyen en sí mismos recursos o medios de impugnación; únicamente son medios de resolución de problemas derivados, en el caso de la queja de la repetición indebida del acto nulificado; en el supuesto de la aclaración de sentencia, de la obscuridad del contenido de la misma, y para evitar que interpretaciones letristas hagan de la sentencia un instrumento nulo, por último, en el supuesto de la excitativa de justicia, es una herramienta que coadyuva a una expedita justicia, al prevenir retrasos indebidos en la resolución de los negocios jurídicos que se ventilan en las salas o en las secciones correspondientes. ante la apatía o negligencia de los magistrados

## 5.- Recursos

### 5.1. Reclamación

El recurso de reclamación procede en contra de las resoluciones del magistrado instructor que. Admita la demanda; deseche o tenga por no presentada la demanda, la contestación, la ampliación de ambas o alguna prueba, las que decreten o nieguen el sobreseimiento del juicio; o las que admitan o rechacen la intervención del tercero. La reclamación se interpondrá ante la sala o sección respectiva, dentro de los quince días

iguientes a aquél en que surta sus efectos la notificación de que se trate, como se regula en el artículo 242.

Interpuesto el recurso se ordenará correr traslado a la contraparte por el término de quince días para que exprese lo que a su derecho convenga y sin más trámite se dará cuenta a la sala para que resuelva en el término de cinco días. Se prohíbe la excusa del magistrado que haya emitido la resolución. Si la reclamación se interpone contra el acuerdo que sobresea el juicio antes de que se hubiera cerrado la instrucción, y si hay desistimiento del demandante, no será necesario dar vista a la contraparte. Lo anterior en los términos de los artículos 243 y 244.

## **5.2. Revisión**

Como lo establece el artículo 248 del Código Fiscal de la Federación, las resoluciones de las salas regionales que decreten o nieguen el sobreseimiento y las sentencias definitivas, podrán ser impugnadas por la autoridad a través de la unidad encargada de su defensa jurídica, interponiendo recurso de revisión ante el tribunal colegiado de circuito competente en la sede de la sala regional respectiva. Este recurso es la contraparte del juicio de amparo directo que se otorga al particular en la Ley de Amparo para tutelar las garantías individuales. Este recurso se interpone por escrito dentro de los quince días siguientes al día en que surta sus efectos la notificación de la sentencia o del sobreseimiento o su negativa, en los siguientes supuestos

- a) Negocios cuya cuantía exceda de tres mil quinientas veces el salario mínimo general vigente diario del área geográfica correspondiente al Distrito Federal.
- b) Que sea de importancia o trascendencia cuando la cuantía sea inferior a la señalada antes o de cuantía indeterminada, debiendo el recurrente razonar esta circunstancia
- c) Resoluciones emitidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o por autoridades fiscales de las entidades federativas coordinadas en ingresos federales, en los siguientes casos 1 Interpretación de leyes o reglamentos 2 Determinación de los elementos esenciales de las contribuciones. 3 Competencia de la autoridad que haya dictado u ordenado resolución o haya tramitado el procedimiento de que se deriva o ejercitado las facultades de comprobación. 4 violaciones procesales

durante el juicio que afecten las defensas del recurrente y trasciendan el sentido del fallo, 5 violaciones cometidas en las propias resoluciones o sentencias; y 6. las que afecten el interés fiscal de la Federación

- ) Resoluciones dictadas en materia de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- ) Resoluciones en materia de aportaciones a la seguridad social, cuando el asunto verse sobre la determinación de los sujetos obligados, de conceptos que integren la base de cotización o sobre el grado de riesgo de las empresas.
- ) En los casos de la atracción a que se refiere el artículo 239-A.
- ) Cuando lo interponga la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en los juicios que versen sobre resoluciones emitidas por las autoridades fiscales de las entidades federativas coordinadas en ingresos federales

Si el particular interpone el amparo directo contra la misma resolución o sentencia impugnada en revisión, el tribunal colegiado de circuito resolverá ambos en la misma sesión, como se regula en el artículo 249.

Aunado a esto en los artículos del 259 al 263 se permite al tribunal crear jurisprudencia, cuando el pleno de la sala superior apruebe tres precedentes en el mismo sentido no interrumpidos por uno en contrario, en el caso de las Secciones de la Sala Superior, sus precedentes serán jurisprudencia siempre que se aprueben cinco en el mismo sentido no interrumpidos por otro en contrario. Los precedentes se forman atendiendo a las tesis sustentadas en las sentencias o en las resoluciones de contradicción de sentencias, aprobadas por el pleno, por lo menos por ocho magistrados de la sala superior, una vez publicados en la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación que constituirán precedente. También serán precedente las tesis sustentadas en las sentencias de las secciones de la sala superior, siempre que sean aprobadas cuando menos por cuatro magistrados integrantes de la Sección de que se trate y sean publicadas en la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación.

El juicio de nulidad es un procedimiento administrativo que se inicia previa excitación del órgano de jurisdicción, en él intervienen partes, actor y demandado, con una litis concreta la pretensión de parte del demandante de nulificar el acto administrativo o una determinación de autoridad contenida en una resolución y la de la

autoridad de sostener su legalidad; existe una fase de ofrecimiento y desahogo de pruebas; hay una etapa de alegatos, el órgano de jurisdicción administrativa realiza actos específicos tendientes a aplicar el derecho en el caso concreto y medios de impugnación. Además, participa de las características que la doctrina ha señalado para considerar a un proceso como jurisdiccional, atendiendo a su materialidad. Así en las palabras del maestro Jesús González Pérez, el proceso administrativo se desarrolla ante los órganos de una jurisdicción especial; la llamada jurisdicción contencioso-administrativa; por lo que define al proceso administrativo como la serie o sucesión de actos que tienden a la actuación de una pretensión fundada en normas de derecho administrativo por órganos de la jurisdicción especial contencioso-administrativa<sup>104</sup>. Así, es claro que el proceso contencioso administrativo es un acto materialmente jurisdiccional que realiza un órgano que se encuentra encuadrado en el ámbito de actuación del poder ejecutivo, pero que cuenta con autonomía funcional.

#### 6.- Función de control y aplicación de las normas en el procedimiento contencioso

Como ya delineamos la función de nulidad que realizan los tribunales de lo contencioso-administrativo, como es el caso del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en nuestro país, constituye una forma materialmente jurisdiccional de controlar los actos de la autoridad administrativa. Así, para la Magistrada Presidente, María Guadalupe Aguirre, los casos más frecuentes que resuelve el tribunal se refieren, a "El porcentaje más alto es nulidad (contra resoluciones de dependencia del Gobierno) Una buena parte se concede para efecto de que se corrija el error, y otras son de manera lisa y llana, porque no había afectación al erario, o no tenía razón la autoridad, o su interpretación de la ley no es la correcta"<sup>105</sup>

Al hablar de control jurídico se debe precisar que se alude a la actuación de las autoridades en el campo de sus atribuciones legales

<sup>104</sup> Cf. *Derecho y proceso administrativo*, págs. 116 y 117.

<sup>105</sup> Aguirre, María Guadalupe, entrevista titulada *¿cómo practicar los recursos contra los actos* por Marcela Ordóñez y Cecilia Sotomayor, entrevista realizada a través de Facebook el 29 de febrero del 2016 año, número 231, sección "A" parramita 10.

Sin embargo, no debe extrañar que se confunda el aspecto formal del control, al grado de considerar que la materia del control no es la conducta de los órganos del poder público, si no que, muy por el contrario, lo controlable es la actuación de los emanantes o peticionarios de la nulidad de un determinado acto de autoridad que les causa agravio. Así tenemos a los órganos contencioso administrativos tutelando los intereses del poder ejecutivo, en lugar de preservar el Estado de derecho, puesto que: Un aspecto central de la idea 'Estado de Derecho' consiste precisamente en postular el sometimiento de las autoridades al Derecho, el control que el Derecho ejerce sobre quienes detentan el poder público. Esto último puede lograrse en dos formas distintas: a) haciendo que unos órganos o instituciones jurídicas controlen a otros [...]; b) permitiendo (o promoviendo) que las instituciones sociales controlen la actuación de los órganos jurídicos<sup>106</sup>. De lo expuesto se hace evidente que los órganos de jurisdicción administrativa deben entender que la *ratio iuris* de su actividad es el control.

En este sentido, los tribunales de jurisdicción administrativa deben estar atentos a su inconmensurable labor jurídica, que se surte en la preservación del orden normativo, y que indirectamente realiza el interés social, nulificando los actos de autoridad administrativa que se aparten de la legalidad, sujetando de esta manera al poder público al imperio de la ley. Así, para Emilio Margáin Manautou, el principio de legalidad consiste en el respeto del acto que se emite en la ley u ordenamiento en que se apoya; rechazo a la arbitrariedad, al abuso del poder, a la actuación caprichosa de la autoridad misma. Y advierte que, generalmente, la violación al principio de legalidad la encontramos en el acto de aplicación de la ley por la autoridad administrativa<sup>107</sup>. En este sentido cabe señalar la enorme trascendencia del control administrativo encarnado en la actividad del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y la importancia de la aplicación del derecho en esta rama del derecho público.

Sin embargo, estos órganos jurisdiccionales enfrentan problemas comunes a todo tipo de tribunales. Uno de ellos es el rezago en el trámite y resolución de los asuntos, ya que, este tribunal resuelve cincuenta mil asuntos al año, con únicamente 101

<sup>106</sup> Alcónz, Manuel. *Introducción al Derecho*, pag. 65.

<sup>107</sup> Margáin Manautou, Emilio. *Introducción al estudio de la administración pública mexicana*, 2ª ed., Porrúa, México, 1997, pag. 50.



magistrados en todo el país, por lo que cada magistrado debe resolver en promedio 495 asuntos anuales, lo que es una carga de trabajo excesiva<sup>108</sup>

Además, el tiempo que tardan en resolver un asunto limita la confianza de la ciudadanía en este Tribunal, lo que rompe con el principio de justicia expedita; y si bien la resolución de problemas jurídicos no puede quedar sujeta a criterios de productividad, por la complejidad que cada caso concreto plantea, se puede buscar el punto de equilibrio que permita otorgar una justicia administrativa rápida y de calidad jurídica.

También, tratándose de la ejecución de las sentencias que emita el tribunal, se advierte que los medios de defensa con los que cuenta el particular dentro de la esfera de competencia de la jurisdicción contencioso administrativa son limitados, lo que genera problemas para los demandantes en el juicio de nulidad, así, para Emilio Margáin Manautou, si la autoridad responsable no da cumplimiento a la sentencia hay que acudir al juicio de amparo a fin de lograr que la autoridad judicial federal obligue al funcionario responsable a que cumpla con ella; si da cumplimiento, pero repitiendo el mismo acto, la sanción no es una garantía de que se procederá a cumplir y si hay exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia no hay sanción. ni la Sala requerirá al superior jerárquico para que ordene al inferior a dar exacto cumplimiento de la sentencia, por lo que si la autoridad responsable repite su acto violando la sentencia, ya no puede acudirse de nuevo ante la Sala que instruyó el juicio. Habrá que iniciar un nuevo juicio de nulidad<sup>109</sup>

Esta situación no es privativa de nuestro país. Así, Eduardo García de Enterría refiere que "Hoy el problema del contencioso administrativo no es sólo el retraso en las decisiones de los recursos, sino la insuficiencia misma de sus decisiones, aun siendo temporáneas. Lo que hay que poner en cuestión, en Francia y en otros sitios que nos son más familiares, son las bases mismas de la técnica del *excès de pouvoir*, y en concreto los viejos dogmas [ ], de la decisión ejecutoria como 'apertura' necesaria y única del contencioso, la inexistencia de contrapesos efectivos frente a los abusos, cada día más ordinarios, de ese formidable privilegio de la decisión previa y, en fin, la

<sup>108</sup> Lucare. Periódico "Reforma" jueves 13 de abril de 2000, año 7, número 2311, sección "A", página 16A. Reafractó

<sup>109</sup> Margáin Manautou, Emilio. *El Poder Judicial contencioso administrativo*, pág. 321



Justicia Fiscal y Administrativa, mina su independencia, puesto que se sienten ligados, salvo contadas excepciones, con el poder ejecutivo.

Otro problema se relaciona con la aplicación de las normas en el ámbito administrativo, lo que nos lleva a la Teoría General del Derecho y de su mano a la ciencia jurídica. El Derecho Administrativo se nutre de los diversos conceptos que informan a la ciencia jurídica en general, baste ver los conceptos de acto, personalidad, norma, prescripción, caducidad, proceso, procedimiento, derecho, obligación, etcétera, para dar cuenta de lo anterior. Emilio Margáin Manautou propone para el derecho administrativo una interpretación estricta, igual a la que se aplica en materia tributaria; y considera sujetos a dicha interpretación literal los conceptos de sujetos, objeto, casos de excepción, requisitos u obligaciones e infracciones y sanciones administrativas<sup>111</sup>. Sin embargo, este tema todavía no se agotó, por lo que se pueden intentar vías novedosas de solución al problema planteado.

En este contexto, para el procesalista español Jesús González Pérez "La tarea del jurista consiste en determinar la norma jurídica aplicable. El problema de la aplicación del derecho en general consiste en la determinación de la norma con arreglo a la cual debe resolverse la cuestión planteada"<sup>112</sup>. De este problema no está exenta la materia contencioso-administrativa, no es extraño encontrar en los expedientes respectivos verdaderas aberraciones jurídicas que contradicen al derecho. La tarea de aplicar la norma es para juristas comprometidos con el derecho y deseosos de hacer justicia en el caso concreto.

Los problemas aquí planteados no pretenden ser un muestrario completo de las situaciones concretas que aquejan al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, sin embargo, atacando esta pequeña muestra imaginativamente se pueden dar pasos significativos para contar con un tribunal de justicia administrativa de excelencia entre las instituciones jurídicas del país.

<sup>111</sup> Cf. *Lecciones elementales de derecho administrativo*, pág. 303.

<sup>112</sup> *De la teoría general del proceso*, pág. 103.

# CAPÍTULO QUINTO

“Derecho comparado”

## 7. CAPÍTULO QUINTO

### Derecho Comparado

En este espacio nos ocuparemos del estudio de la materia procesal administrativa en otras legislaciones. El propósito fundamental radica en analizar cuales son las resoluciones normativas que otros países han aplicado en las cuestiones procesales administrativas. Así como en el derecho comparado se puede hablar de sistemas jurídicos, para conceptualizar al conjunto de normas e instituciones que forman un derecho positivo que rige a cierta colectividad<sup>113</sup>, en el campo del derecho administrativo, por lo que hace al ejercicio de la jurisdicción administrativa, se alude a varios esquemas, como son: 1.- Sistema administrativo continental europeo o francés; 2.- Sistema angloamericano o judicial; 3.- Sistema de Tribunales especiales o mixto y 4.- Sistema romano. En el primer caso, el tribunal se ubica en el marco del poder ejecutivo, pero sin formar parte de él; en el segundo el tribunal es parte del poder judicial; en el tercer sistema el tribunal no corresponde a ninguna de las jurisdicciones estatales<sup>114</sup> y en el cuarto esquema corresponde a la jurisdicción civil resolver las controversias administrativas. Aquí estudiaremos el sistema judicialista español, el sistema administrativo vigente en Francia e Italia y el esquema angloamericano o judicialista representado por Inglaterra. Es pertinente aclarar que sólo trataremos estos sistemas jurídicos en los que sea relevante para nuestro trabajo.

#### 1.- España

España, Iberia o Hispania, "costa o isla de conejos", fue conquistada por los romanos entre los años 206 y 19 a.C., por lo que se nutrió de las instituciones jurídicas romanas. En el sistema jurídico español, no obstante que se encarga al poder judicial la solución de las controversias que surgen entre el gobernado y la administración pública,

<sup>113</sup> Cf. Suñer-Gutiérrez, Consuelo, *Sistemas jurídicos contemporáneos*, s.n.e., Oxford University Press-Iguala, México, 1996, pág. 5.

<sup>114</sup> Cf. Naya-Negrete, Alfonso, *Derecho procesal administrativo*, s.n.e., Ponfria, México, 1959, pag. 163. En igual sentido, con ciertos matices, Carrillo Torres, Antonio, *La justicia federal y la administración pública*, pag. 134. Liz-Zamudio, Hector, *Las funciones de la jurisdicción administrativa*, pp. 62 y 65.

de diferencia de los sistemas judicialistas en que existe una separación funcional entre los tribunales civiles y los administrativos.

En España encontramos antecedentes del contencioso administrativo desde 1776, con la Real y Suprema Junta de Apelaciones; en este país han estado vigentes diversas normas constitucionales: la Constitución de Bayona de 1808 creó un Consejo de Estado similar al francés; la de 1812, tuvo una vigencia accidentada de 1812 a 1814, de 1820 a 1823 y de 1836 a 1837, para totalizar seis años, y al igual que la de Bayona instituyó un Consejo de Estado, el Estatuto de 1834 duró en vigor 3 años, suprimió al Consejo de Estado e instituyó el Real Consejo de España e Indias, órgano que se eliminó en 1837. Además se crearon los Consejos Provinciales, tomando como modelo a los Consejos de la Prefectura franceses; la Constitución de 1827 tuvo vigencia 8 años, y la de 1845, 24 años. Al año siguiente se creó el Consejo Real que se ocupaba de los asuntos contencioso administrativos. Las controversias de la competencia del Consejo Real, se asignan en 1854 a un tribunal contencioso administrativo; sin embargo, en 1858 se reinstaura nuevamente el Consejo de Estado, que en 1860 amplía sus atribuciones en materia contencioso administrativa. En 1868 se restablece el sistema judicial en España y se emite al año siguiente la Constitución de 1869, con vigencia de 4 años. En 1870 se expide la Ley Orgánica del Poder Judicial, que si bien no se ocupa de la materia contencioso administrativa, es un paso significativo en la estructuración del poder judicial español. En 1874 se suprime al Consejo de Estado. Entre 1875 y 1876 la jurisdicción contenciosa administrativa la ejercen los Consejos Provinciales y el Consejo Real, posteriormente se expide la Constitución de 1876, que dura 47 años en vigor; hacia 1888 y hasta 1894 se establece un sistema mixto de arreglo de las controversias administrativas, encomendándose la solución de estos litigios a tribunales formados por jueces y administradores. Sobre esta etapa de la jurisdicción contencioso-administrativa española, el maestro Héctor Fix-Zamudio afirma que "En España se observa en un periodo la influencia del sistema francés, en cuanto se estableció en el año de 1858 el Consejo de Estado, que dependía formalmente de la administración, y que después sufrió varios cambios, fue suprimido definitivamente en 1902, al restablecerse el principio judicialista que es el que impera en la actualidad"<sup>115</sup>. En 1904 se encarga la

<sup>115</sup> Fix-Zamudio, Héctor, op. cit., p. 13.

jurisdicción administrativa al Tribunal Supremo y a sus homólogos provinciales, consagrando definitivamente el sistema judicial para la resolución de conflictos entre la administración y los gobernados en España. En 1931 se expide otra Constitución con vigencia de 8 años; después se emiten las Leyes de 1938, con 37 años de duración. En 1952 se expide el texto refundido de una Ley de Jurisdicción Contencioso-Administrativa, que, en opinión de José Luis Vázquez Alfaro, en la "Elaboración de la ley fue utilizada una depurada técnica, calificada de constructiva, sólida y diáfana; representó además la estructuración de un sistema eficaz de garantías judiciales del administrado"<sup>116</sup>.

En materia de justicia administrativa en España se han presentado dos principios opuestos: la igualdad y la desigualdad de la administración pública en materia de proceso; al principio, atento al dogma de separación de funciones, se consideró imposible que el poder judicial fiscalizase al poder ejecutivo. En contra de esta teoría se argumentaba que la administración debería ser juzgada en igualdad de condiciones con los particulares. De ahí los múltiples cambios que observamos en su legislación en esta materia.

El tema de la jurisdicción contencioso-administrativa es retomado en el sistema jurídico español, hasta la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa del 27 de diciembre de 1956, publicada en el Boletín Oficial Español 363, de 28 de diciembre de 1956, que atribuye la solución de esta clase de controversias a tribunales que dependen formalmente de la organización judicial común, conformados por magistrados profesionales. La materia contencioso administrativa es resuelta por tres órganos: 1. Las Salas de las Audiencias Territoriales; 2. Las competentes del Tribunal Supremo y 3. Las de revisión de lo Contencioso Administrativo del propio Tribunal Supremo. Los tribunales españoles cuentan con una jurisdicción especializada por materias: la civil, penal, contencioso-administrativa y laboral. A la materia contencioso-administrativa le corresponde la competencia para conocer de las acciones de derecho público (administrativo y fiscal), en las controversias que se generen entre los particulares y la administración pública.

<sup>116</sup> *Elaboración, cit. p. 50* - párr. 1.º

El 17 de marzo de 1973 se redistribuyen las competencias de estos tribunales; una parte importante de la competencia directa del Tribunal Supremo se transfirió a las Salas de lo Contencioso Administrativo de las Audiencias. Al Tribunal Supremo se le dejó la función de dirección y revisión de los recursos

Destaca por su trascendencia la Constitución de 1978, que se encuentra en vigor, puesto que constituye un paso importante en materia de control jurisdiccional de la administración. La Constitución instituyó el Tribunal Constitucional, órgano competente para conocer del amparo constitucional, que se promueve por violaciones a las libertades consignadas en la Carta Magna española, en sus artículos del 14 al 38. En el artículo 24, numeral 1 se establece con amplitud la garantía de acceso a la justicia al establecer que: *Todas las personas tienen derecho a obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, sin que en ningún caso pueda producirse indefensión.* Por lo que se refiere al contenido del artículo 24, numeral 1, de la Constitución española de 1978, Eduardo García de Enterría sostiene que entre sus consecuencias se encuentra que la justicia administrativa se transforme en una justicia de tutela de derechos e intereses legítimos, una tutela de posiciones subjetivas, poniendo fin en España a la concepción tradicional del contencioso administrativo francés de *excés de pouvoir*, como un proceso al acto; además, esta tutela de derechos e intereses legítimos posee una extensión universal y por último implica la justiciabilidad plena de la discrecionalidad<sup>117</sup>. Una norma importante para nuestro estudio es el artículo 117, numeral 1, de la Constitución que preceptúa *La justicia emana del pueblo y se administra en nombre del Rey por Jueces y Magistrados integrantes del poder judicial, independientes, inamovibles, responsables y sometidos únicamente al imperio de la ley.* También, destaca la Ley 62/1978 de Protección Jurisdiccional de los Derechos de la Persona que otorga la garantía contenciosa administrativa contra actos de la administración que vulneren los derechos elementales

El 2 de julio de 1985 se expidió la Ley Orgánica del Poder Judicial, que estructura a los tribunales españoles en forma jerárquica. Otra norma importante, es la Ley 30/1992, de régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento

<sup>117</sup> *El Jefe de la Sala Contencioso-Administrativa*, 2008, 60-61.



administrativo común, del 26 de noviembre de 1992; así, en una pirámide imaginaria en la cúspide tenemos al Tribunal Supremo compuesto de seis salas: la 1ª de lo civil; la 2ª de lo criminal, la 3ª, 4ª y 5ª se ocupan de lo contencioso-administrativo, esto es, de los recursos frente a los actos y disposiciones reglamentarias de la administración, en algunos en última instancia y en otros en apelación contra las sentencias y autos de las salas de lo contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional y de las Audiencias Territoriales; la 6ª tiene competencia para conocer de las cuestiones sociales.

La Audiencia Nacional, creada por el Real Decreto-Ley de 1977, consta de dos salas: una penal y otra de lo contencioso-administrativo, con competencia para conocer de los recursos contra actos de los órganos de la administración del Estado que tengan atribuciones en todo el país y que sean de jerarquía inferior a Comisiones Delegadas del Gobierno. Se exceptúa de esta competencia a los recursos contra disposiciones generales, la responsabilidad de la administración, de los gobernadores y autoridades de jerarquía igual o superior a director general y los que se refieren a actos administrativos realizados por la administración previo informe preceptivo del Consejo de Estado, o por el Consejo Supremo de Justicia Militar o a propuesta o con informe del mismo.

En otro nivel de nuestra pirámide se encuentran los Tribunales Superiores de Justicia, que conocen de los recursos administrativos que no estén atribuidos a otros órganos jurisdiccionales, de los recursos contra actos y determinaciones de contenido administrativo del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma y de los Consejeros, de los recursos contra actos y órdenes de los órganos de gobierno de la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma y sus comisionados en materia de personal y administración y del recurso contencioso electoral. Además, en segunda instancia, tienen competencia para conocer de los recursos legales que se promuevan contra las resoluciones de los juzgados de primera instancia.

Además tenemos a las Audiencias Territoriales o Provinciales, que son órganos judiciales colegiados que existen en cada uno de los 15 distritos en los que se divide el país, cuenta con Salas de lo Civil y de lo Contencioso-Administrativo, además de la Audiencia Provincial. Las Salas de lo Contencioso Administrativo se rigen por la Ley de 7 de marzo de 1973, que les da competencia para averiguar los recursos contra los

actos de los órganos administrativos de competencia regional o provincial: los actos de órgano de competencia estatal de nivel orgánico inferior a ministro en determinadas materias (sí el nivel es de ministro la competencia correspondería a la Audiencia Nacional), e incluso contra actos de ministros o de órganos centrales de tutela, cuando en vía de recurso jerárquico o en ejercicio de la acción fiscalizadora confirman actos de órganos o entes de competencia regional o provincial

Las Audiencias Provinciales cuentan a su vez, con juzgados de Primera Instancia e Instrucción, que son órganos judiciales unipersonales, competentes en las materias penal, contencioso-administrativa, de lo social, de menores y vigilancia penitenciaria. En el nivel inferior de nuestra pirámide se encuentran los llamados juzgados de distrito, que contienen a los juzgados de paz, juzgados municipales y comarcales. Estos juzgados se ocupan de los juicios y faltas en materia civil en litigios cuya cuantía no sea superior a 50,000 pesetas, esto es, unos \$2,511.00 pesos aproximadamente, además poseen atribuciones de conciliación en determinados conflictos

Una de las características interesantes del sistema judicialista español consiste en el cúmulo de garantías con las que se rodea a la actividad procesal. Francisco Ramos Méndez las divide en: a) garantías de actividad de las partes, en este lugar se encuentran las garantías de igualdad, audiencia y contradicción, defensa; y presunción de inocencia, b) garantías de la actividad jurisdiccional que comprenden las de juez predeterminado y la de obtención de una resolución fundada en derecho, c) garantías del juicio, en las que se ubican las de ser juzgador con las garantías legales; el principio de legalidad; de acusación, de tutela efectiva (prohibición de indefensión y eficacia del juicio) y publicidad. Este esquema está tutelado por los tribunales ordinarios, el recurso de amparo y los mecanismos supranacionales<sup>118</sup>

Este mismo publicista, en relación con el sistema procesal administrativo español, afirma que el enjuiciamiento en esta materia se encarga de someter al poder público a control, de defender al ciudadano y a la propia administración para que coexista el máximo de libertad individual con el mínimo de cargas públicas razonables para mantener el funcionamiento del sistema.<sup>119</sup>

<sup>118</sup> Cf. Ramos Méndez Francisco, *El sistema procesal español*, 3ª ed., José María Bosch editor, España: 1997, págs. 75 y ss. Véase también el artículo 24, numeral 2º de la Constitución española.

<sup>119</sup> *Ibidem*, pág. 34.

Un aspecto poco explorado en nuestro país es el que se refiere a la tutela de las libertades vía la interpretación de la Constitución, un ejemplo de esto lo constituye la acción contra la arbitrariedad. En España el artículo 9º, numeral 3, establece para la tutela de la libertad e igualdad que. *La Constitución garantiza el principio de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionatorias no favorables o restrictivas de los derechos individuales, la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos*. La doctrina española ha interpretado que la interdicción de la arbitrariedad contenida en esta norma, constituye una garantía que tutela la libertad e igualdad. Este precepto permite a los tribunales españoles enfrentar la actuación despótica de los órganos del poder público. Para el jurista Diego Valadés "La garantía contenida en el artículo 9 3 constitucional amplía el horizonte de las garantías de la libertad y la igualdad" Y afirma que "La interpretación jurisprudencial ha identificado como arbitrario al acto jurídico que carece de explicación racional o de coherencia institucional, con lo cual va más allá de la sola apreciación de la constitucionalidad o de la legalidad de los actos"<sup>120</sup>. Como se advierte esta acción contra la arbitrariedad puede aplicarse en el ámbito del derecho administrativo mexicano, baste tener presente el cúmulo de actos administrativos que cotidianamente emiten los órganos dependientes del ejecutivo federal con las características de arbitrarios. Además esta acción contra la arbitrariedad es más comprensiva que nuestro juicio de amparo, puesto que el acto impugnado puede ser privado de efectos cuando excede el marco racional o institucional de su emisión.

Una cuestión que no puede soslayarse es la posibilidad de confundir el acto arbitrario con el acto discrecional. Para el maestro español Tomás-Ramón Fernández "El principio en cuestión postula una distinción neta entre arbitrariedad y discrecionalidad, entre lo que es fruto de la mera voluntad o el puro capricho de los administradores y lo que, por el contrario, cuenta con el respaldo –mayor o menor, mejor o peor, es otra cuestión– de una fundamentación que lo sostiene"<sup>121</sup>. Así, el acto

<sup>120</sup> Valadés, Diego, *La Constitución y el Poder*, en Valadés, Diego y Manuel Carbonell (Coords.), *Constitucionalismo y democracia*, I, Siglo XXI, UNAM, México, 2000, pág. 15.

<sup>121</sup> Fernández José P. (coord.), *Arbitrariedad y Discrecionalidad*, en Martín Retortillo Sebastián (Coord.), *Estudios de Derecho Administrativo*, I, Ed. por el profesor Fernando García de Enterría, Civitas, Madrid, 1991, pág. 2298.

discrecional y el arbitrario no se identifican. En el primero la norma jurídica autoriza su emisión dejando cierto margen de libertad para su concreción. En el segundo no existe una norma jurídica que autorice a emitir el acto o éste carece de sustento racional o institucional. Esta invaluable herramienta jurídica de tutela de la libertad e igualdad no se encuentra exenta de riesgos. El principal consiste en otorgar al juez la posibilidad de erigirse en legislador, puesto que con su actuación puede exceder e incluso mejorar el marco normativo legislado. Sin embargo, los riesgos pueden minimizarse e incluso traducirse en ventajas al establecer garantías más eficientes, que salvaguarden la libertad e igualdad de los individuos<sup>122</sup>.

## 2.- Francia

Algunos antecedentes del control administrativo en este país ya fueron relacionados en el capítulo primero, como son: la ordenanza de San Luis de 1256, la Cámara de Cuentas de París de 1303, la ordenanza *Vivier-en-Brie* de 1320, la Cámara de Cuentas que funciona entre 1492 y 1789, además, se asentó que la idea del control del poder descansa sobre las ideas de la ilustración<sup>123</sup>.

Corresponde aquí analizar los antecedentes que van de 1789 hasta nuestros días. En la Ley de Organización Judicial 16-24 de agosto de 1790, título segundo, artículo 13, se establecía

*Las funciones judiciales son distintas y quedarán siempre separadas de las funciones administrativas, los jueces no podrán, bajo pena de delito, estorbar, de cualquier manera que sea las operaciones de los cuerpos administrativos ni citar ante ellos a los administradores por razón de sus funciones*

Previo al establecimiento del Consejo de Estado en Francia, la Asamblea de 1790 deja el control de la legalidad en los actos de la administración en manos del poder ejecutivo. A partir de la Constitución 12 *firmario* del año VIII (1799) esta tarea se encomendará al Consejo de Estado.

<sup>122</sup> Cf. *La Constitución de España*, par. 157.

<sup>123</sup> Véase Capado Buncio, págs. 25 Control Administrativo.

La evolución de este órgano del gobierno francés, se divide en tres etapas: la primera va desde la primera fuente legislativa 1799 hasta la ley del 24 de mayo de 1872, la segunda transcurre de la ley del 24 de mayo de 1872 hasta la ordenanza del 31 de julio de 1945; la tercera abarca de la ordenanza del 31 de julio de 1945 hasta sus reformas.

#### **Primera etapa:**

Por decreto del 11 de junio de 1806 se crea una comisión de lo contencioso; en decreto del 22 de julio de 1806, se publica un reglamento sobre los negocios llevados al Consejo de Estado y establece un procedimiento para ventilar las cuestiones contenciosas. Las ordenanzas del 2 de febrero y 12 de marzo de 1831 elevan a rango público las audiencias en las que el consejo resuelve la materia contenciosa. El 3 de marzo de 1849 se instituye una sección de nueve consejeros dentro del Consejo de Estado a la que se otorga jurisdicción propia erigiéndola en un verdadero tribunal. Por decreto del 25 de enero de 1852 se torna al esquema de justicia retenida, dejando las resoluciones del Consejo de Estado como simple opinión, divide los asuntos en los que permiten el patrocinio de abogado y los que no lo permiten, de los primeros conoce la Asamblea Pública del Consejo, de los segundos conoce la sección del contencioso

#### **Segunda etapa:**

Se inicia con la Ley del 24 de mayo de 1872 que erige al Consejo de Estado en el órgano soberano para resolver la materia contencioso administrativa, así como de las demandas de anulación por exceso de poder, se abandona la jurisdicción retenida y principia la jurisdicción delegada. En esta fase el Consejo de Estado se compone de un presidente, *le garde de sceaux*, un vicepresidente, consejeros de estado en servicio ordinario en número variable, consejeros de estado en servicio extraordinario, *maîtres des requêtes*, auditores, un secretario general y uno especial. Funcionaba en Asamblea General; en secciones para los negocios de la administración activa, como órgano de consulta y para el contencioso administrativo como órgano de resolución, con tres estructuras especializadas: la asamblea pública del consejo, la sección ordinaria de lo contencioso y la sección especial de lo contencioso

### Tercera etapa:

Aquí es trascendente la labor legislativa contenida en la ordenanza del 31 de julio de 1945, el decreto de la misma fecha y la ley del 8 de agosto de 1950, puesto que, la primera une en un código los textos legales dispersos relacionados con el Consejo de Estado, la segunda reemplaza a los consejos de prefectura por tribunales administrativos de primera instancia, transformando al Consejo de Estado en tribunal de apelación respecto de las decisiones tomadas por dichos jueces de primera instancia. Por decretos 73-682 y 73-683 del 13 de julio de 1973 se emite el Código de los Tribunales Administrativos, ordenamiento que regula la organización y funcionamiento de los tribunales administrativos de primera instancia, el 1° de agosto de 1975 se expidió un reglamento para la organización y operación del referido Consejo

Importantes reformas al sistema francés lo constituyen las Leyes 87-1127 del 31 de enero de 1987, 88-097 del 2 de septiembre de 1988 y 88-905 del 3 de septiembre de 1988. Por la primera se crearon las cortes administrativas de apelación, acercando al esquema vigente en Francia a un sistema de organización judicialista en la jurisdicción administrativa. Al Consejo de Estado se le atribuyeron facultades de: a) juzgador en única instancia en asuntos de trascendencia nacional; b) juez de apelación para ciertos asuntos; y c) juez de casación en relación con los tribunales administrativos y las cortes administrativas de apelación. La segunda reforma se enderezó hacia el procedimiento administrativo instituyendo medidas cautelares, como son las de *référé expertise*, que puede acordar dentro del procedimiento una serie de medidas útiles de carácter pericial o para el desarrollo de la instrucción, aun sin decisión administrativa previa, *référé provision*, que es una forma de garantizar los daños al acreedor que inicia una demanda de fondo o de hacer frente a la responsabilidad patrimonial del estado y una cláusula abierta por medio de la cual se faculta al tribunal administrativo aplique medidas necesarias de urgencia, previa petición de parte, para resolver el asunto, incluso sin existir una resolución administrativa previa. La tercera tiene como objetivo la ejecución de sentencias, aunque no modifica el sistema de remisión a la autoridad administrativa, crea una instancia aclaratoria a favor de los ministros en cuya unidad administrativa se haya declarado nulo el acto, para proveer a su ejecución. Sobre estas medidas se afirma que altera substancialmente la posición de la jurisdicción contencioso-

administrativa, puesto que se trata de impedir los frecuentes abusos de la autotutela y ofrecer a los ciudadanos instrumentos prácticos de defensa fuera del paradigma adicional del *excés de pouvoir*<sup>124</sup>.

El 15 y 16 de mayo de 1990 se emitieron los Decretos 90-400 y 90-416, por medio de los cuales se introdujeron una serie de reformas para prevenir las dificultades en la ejecución de las decisiones de la justicia administrativa, para facilitar o acelerar la ejecución incrementando las atribuciones de la sección instructora y medios de presión para los responsables de la inexecución de las sentencias. Eduardo García de Enterría considera que con esta reforma “Se ha operado una transformación del sistema tradicional de largo alcance [...] sin ninguna ‘ruptura’ con todo el proceso histórico precedente, sino como un paso adelante del mismo en vector dinámico y de desarrollo”<sup>125</sup>

Los asuntos se distribuyen entre los miembros de la sección para su análisis y formulación de proyectos; si no existen objeciones al proyecto se aprueba en la sección. Algunos asuntos, por su importancia, pueden pasar a ser discutidos en el pleno, en donde después del debate serán aprobados o rechazados.

El Consejo de Estado posee dos atribuciones fundamentales: a) es consejero de la administración activa, ya que tiene participación en la formulación de leyes y documentos de tipo legislativo y b) tiene funciones jurisdiccionales, conforma al lado de las Cortes Administrativas de apelación y los tribunales administrativos de primera instancia la jurisdicción administrativa general.

El Consejo de Estado se divide en cinco secciones o formaciones, las cuatro primeras se encargan de los negocios consultivos y administrativos y la quinta de las cuestiones contenciosas. Cada sección se integra por un presidente, seis consejeros de Estado en servicio ordinario, un *maître des requêtes*, un auditor y demás personal

El Consejo de Estado puede funcionar en secciones, asamblea general o plenaria, o en sección de lo contencioso y asamblea plenaria de lo contencioso. En el caso de las asambleas generales es el Vicepresidente del Consejo de Estado quien las dirige

<sup>124</sup> Cf. García de Enterría, Eduardo. *Historia de la justicia administrativa* – parte I, 10ª ed., pp. 225.

Parte del enorme prestigio que posee el Consejo de Estado francés lo debe al riguroso proceso de selección de su personal, que se inicia con el examen único de ingreso de la Escuela Nacional de Administración y se da paso a paso, satisfaciendo los requisitos de ascenso que se establecen en su escalafón

Ante el Consejo de Estado se pueden tramitar cuatro tipos de procedimientos.

I. Contencioso de anulación u objetivo, que se dirige a controlar la legalidad de los actos de la administración tutelando el cumplimiento de las normas jurídicas en los actos de la administración, lo que se realiza a través de dos herramientas jurídicas: A) el recurso por exceso de poder, encaminado a nulificar los actos o resoluciones viciados por ilegalidad, en los supuestos de incompetencia, vulneración de las formalidades del procedimiento y violaciones sustanciales a 1. una ley o reglamento o por su errónea e ineficiente interpretación; 2 una norma general de derecho, 3 la cosa juzgada y 4. determinaciones administrativas particulares definitivas; en estos casos las resoluciones del Consejo de Estado tienen efectos *erga omnes*, y B) el recurso de desvío de poder por medio del cual se revisa una resolución generada por la autoridad en uso de facultades discrecionales, emitida con intención ilegítima. Sobre el desvío de poder el publicista Héctor Fix-Zamudio afirma que “Debe recordarse, como una de las creaciones de mayor significado de la jurisprudencia del propio Consejo de Estado, el concepto de desviación de poder, como instrumento para el examen de las facultades discrecionales de las autoridades administrativas, que anteriormente escapaban al control judicial”<sup>126</sup>.

II. Contencioso de plena jurisdicción que persigue la protección de los derechos subjetivos de los administrados, aquí el juez puede confirmar, anular o modificar el acto impugnado, las materias que regula son: 1. los contratos administrativos; 2 la responsabilidad de la administración y la de sus funcionarios y 3. litigios de naturaleza pecuniaria. La diferencia, entre el contencioso administrativo de anulación y el de plena jurisdicción, consiste en que en el primero el juez se limita a declarar la nulidad del acto, en el segundo surte a las pretensiones del demandante adoptando las medidas necesarias<sup>127</sup>

<sup>126</sup> Introducción a la justicia administrativa en el Estado de bienestar, p. 67.

<sup>127</sup> Cf. La justicia administrativa, p. 53.



III. Contencioso de interpretación que comprende el recurso de interpretación en el envío de tribunales judiciales en el que se invita a las partes para que se dirijan a un juez administrativo para solucionar una cuestión litigiosa en materia administrativa como el recurso de interpretación en el cual se solicita directamente a un juez administrativo la interpretación de un acto o de una resolución, ambos administrativos, y

IV. Contencioso de represión para aplicar sanciones a los particulares que no adaptan su conducta a las reglas de derecho administrativo

Sí bien es cierto lo que afirma el maestro Héctor Fix Zamudio sobre el desvío de poder, en la actualidad esta institución no responde a los retos que el estado moderno plantea. Así, atendiendo a las reformas realizadas en la legislación administrativa francesa de 1988 y 1990, el maestro Eduardo García de Enterría afirma que. "El paradigma histórico del *excés de pouvoir* ha sido de pronto encontrado inadmisibles, incapaz de explicar los nuevos valores del Estado de Derecho, las nuevas demandas sociales" después de estimar que este paradigma ha muerto, sostiene que "El nuevo paradigma me parece estar en el principio de la tutela judicial efectiva de derechos verdaderos de los ciudadanos"<sup>126</sup>.

### 3.- Inglaterra

Este país encarga al poder judicial la resolución de los litigios administrativos, esto es, pertenece al esquema judicialista. Como ya mencionamos es un régimen de derecho costumbrista, sus principales documentos constitucionales son la *Magna Carta Libertatum* de 1215; la Peticion de Derechos del 2 de junio de 1628, la *Habeas Corpus Amendment Act* de 26 de mayo de 1679, el *Bill of Rights* 13 de febrero de 1689, el *Act of Settlement* del 12 de junio de 1701, *Parliament Act* del 18 de agosto de 1911; el Estatuto de *Westminster* del 11 de diciembre de 1931 y una *Parliament Act* del 16 de diciembre de 1949. La jurisdicción ordinaria sufrió un cambio importante con las llamadas "Leyes de la Judicatura de 1873" en la que se promueve una amplia reforma legislativa en cuestiones judiciales por parte del parlamento. Antes de 1873 la materia

relacionada con la contención administrativa se encomendaba a la Corte del Fisco (*Court of Exchequer*), que tenía competencia para conocer de las contenciones relacionadas con los ingresos de la corona la Corte de Apelación del Fisco (*Court of Exchequer Chamber*) que resolvía los recursos interpuestos en contra de las sentencias dictadas por la Corte del Fisco y, por último, se encontraba la Cámara de los Lores que atendía los recursos promovidos contra las determinaciones que en segunda instancia emitía la Corte de Apelación del Fisco. Hay que asentar que estos tres tribunales eran parte integral del poder judicial inglés.

A partir de 1873 el Parlamento emite las Leyes de la Judicatura, promulgadas entre 1873 y 1875, que dotan al poder judicial de Inglaterra de unidad; y crea la Alta Corte de Justicia (*High Court of Justice*) y la Corte de Apelación (*Court of Appeal*). La Alta Corte de Justicia se dividía hasta 1880 en cinco salas, a saber la *Chancery Division*; la *King's Bench Division*, la de los "Juicios Ordinarios", la *Exchequer Division* y la *Probate Divorce and Admiralty Division*; la primera se ocupaba de los juicios de "equidad", la segunda de juicios relacionado con el *common law*, la tercera de los juicios ordinarios, la cuarta de los juicios fiscales o relacionados con el fisco, y la quinta de las cuestiones suscitadas en materia de sucesiones, divorcio y el almirantazgo

En 1880 se fusionan las salas de la Corte del Rey, la de los Juicios Ordinarios y la del Fisco en una sola sala, la *King's Bench Division* que se ocupa de la materia contenciosa administrativa en primera instancia. Conoce de los *writs* u órdenes, sobre todo los de *certiorary* y el de *prohibition* dirigidos contra las decisiones de ministros, tribunales de menor rango y tribunales administrativos de tipo especializado. Sin embargo, se deja a la *Chancery Division* el atender los *writs of mandamus* cuando procede ante los órganos de la administración. La Corte de Apelación revisa en segunda instancia las sentencias de la Alta Corte de Justicia, por medio de su primera sala, que se ocupa de los asuntos civiles y administrativos o *common law*.

En el año de 1971 se abolió la División de Sucesiones, Divorcio y Almirantazgo, dividiendo sus funciones entre la División de la Banca de la Reina (*Queen's Bench Division*), la División de la Cancillería (*Chancery Division*) y la División de la Familia (*Family Division*). La ley de la Suprema Corte de Justicia de 1981 establece que la Suprema Corte de Justicia de Inglaterra y Gales, se integra por la Corte de

apelaciones, la Alta Corte de Justicia y la Corte de la Corona; se le da, además, el carácter de presidente de la Suprema Corte al Lord Canciller.

La estructura divisional de la Alta Corte es inexistente en los hechos, dado el carácter jurisprudencial de estos tribunales, lo que les permite en la práctica conocer de todas las materias puestas a su consideración, inclusive la administrativa.

En Inglaterra los tribunales aplican el *common law* y la *equity*; el primero deviene de la costumbre institucionalizada, transformada en ley común; la segunda es el conjunto de normas elaboradas para complementar y revisar al *common law* por la Cancillería. El *common law* y la *equity* entre 1873 y 1875 son aplicados concurrentemente por las mismas jurisdicciones; así la *equity* tiende a aplicarse en el conjunto de materias que se estima conveniente hacer juzgar mediante un procedimiento escrito; en cambio, el *common law* se refiere a las materias que se juzgan oralmente<sup>129</sup>

En este sentido la *Queen's Bench Division*, la *Chancery Court*; la *Court of Appeal* y la jurisdicción ordinaria inglesa son competentes para aplicar el derecho en todas las controversias de carácter administrativo, con excepción hecha de las materias reservadas a los *Tribunals*, órganos administrativos con facultades para decidir ciertas controversias<sup>130</sup>

Como ya lo asentamos, la actividad jurisdiccional se ejerce a través de los *writs* u *orders*, los más comunes son los de *mandamus*, que son órdenes que se dan a las autoridades para que realicen una conducta que omitieron; *prohibition*, que es una orden que se gira a una autoridad para que cese de ejercer una competencia que no le corresponde y *certiorari*, que es una orden que se da a una autoridad para que remita sus actuaciones al tribunal superior, quien puede anularlas. Además, en ocasiones se utiliza la figura de la *injunctio* o el *declaratory judgment*.

El procedimiento es relativamente sencillo, consta de tres etapas a) demanda, que si se declara fundada da lugar a la emisión de una *rule nisi* de efectos suspensivos contra el acto impugnado, b) después viene la fase contradictoria que es fundamentalmente oral, en la que intervienen el juzgador y las partes, y c) la sentencia,

<sup>129</sup> Cfr. Sivent-Catherine, Coasuelo y ot. *op. cit.* pag. 54

<sup>130</sup> Cfr. Vasquez Alfo. *loc. cit.* pag. 78

En la que, si se declara fundada la acción del demandante la *rule nisi* se transforma en *rule absolute*; si es rechazada la acción la *rule nisi* deja de proteger al demandante.

Los *administrative tribunals*, por su parte, tienen su origen en la legislación delegada, coexisten con los tribunales civiles y penales, prestan ayuda a los diversos ministerios del gobierno, actúan como parte integrante de la administración; poseen competencia por materia y territorio especificada por el caso concreto, resuelven controversias entre la administración y los gobernados aplicando los principios de la justicia natural y sus determinaciones se encuentran sujetas a la revisión de la jurisdicción ordinaria. Como rasgos comunes se encuentran que: son órganos colegiados; dirimen litigios entre la administración y los gobernados, y pueden ser primera o segunda instancia. Estos tribunales tienen su regulación en la *Tribunal and Inquiries Act* de 1958, también, estos órganos se encuentran bajo la supervisión del *Council of Tribunals*. Es pertinente señalar que estos tribunales no integran un sistema coherente de control o supervisión sobre el conjunto de las actividades de la administración pública<sup>131</sup>

#### 4.- Italia

La evolución constitucional italiana se puede señalar a partir del 17 de marzo de 1860, que es cuando se proclama el Reino de Italia. Previo a esta proclama se encuentra vigente el Estatuto Albertino, llamado así en honor a su promulgador el Rey Carlos Alberto de Cerdeña. Diez años después de la ocupación de los Estados Pontificios, se proclama la unificación de Italia. En este país hubo un órgano de justicia administrativa hasta mediados del siglo XIX (desapareció en 1865). Entre 1881 y 1924, se fue dotando al Consejo de Estado de facultades jurisdiccionales para conocer de las controversias relacionadas con actos administrativos. De este período destaca la creación de las secciones IV y V del Consejo de Estado, la atribución de competencia exclusiva al Consejo de Estado y a las juntas provinciales para conocer de litigios en los que se controvertieran derechos subjetivos y la codificación de las cuestiones relacionadas con estos órganos en los *Testi Unici* 1054 y 1058 de 1924. Durante el

gobierno de Benito Mussolini hubo una variada gama de tribunales especiales, algunos con atribuciones en materia administrativa, sin embargo, fueron suprimidos por la Constitución italiana de 1948. El esquema italiano, según José Luis Vázquez Alfaro, atribuye en materia administrativa, competencia jurisdiccional a los jueces ordinarios, respecto de derechos subjetivos, y a los tribunales administrativos, respecto de intereses legítimos<sup>132</sup>; no obstante, esta afirmación es parcialmente cierta, puesto que, como lo veremos más adelante, el artículo 103 de la Constitución italiana otorga en ciertos casos al Consejo de Estado atribuciones para tutelar derechos subjetivos.

La Constitución vigente en Italia data de 1948, y fue aprobada por la Asamblea en la sesión del 22 de diciembre de 1947. Importan para nuestro estudio los siguientes artículos de la Carta Magna Italiana. el 24 donde se deja claro que *Todos pueden acceder a la justicia para la tutela de sus propios derechos e intereses legítimos*. En el artículo 100 se regula la naturaleza jurídica del Consejo de Estado, puesto que se afirma que: *El Consejo de Estado es un órgano de consulta jurídico administrativo y de tutela de la justicia en la administración*. En este mismo precepto se establece la independencia del Consejo de Estado y del Tribunal de Cuentas, y de los miembros de ambos institutos, frente al gobierno. En el Título IV "La Magistratura", Sección I "Ordenamiento Jurisdiccional", artículo 103, se le otorga el rango de órgano de jurisdicción al Consejo de Estado, cuando se asienta que: *El Consejo de Estado y los demás órganos de justicia administrativa tienen frente a la Administración pública jurisdicción de tutela sobre los intereses legítimos y, en particulares materias indicadas por la ley, también sobre los derechos subjetivos*. Con lo que, en el contencioso administrativo italiano constituye un sistema de ilegitimidad o anulación y de plena jurisdicción.

En materia de recursos el artículo 111 de la Constitución Italiana establece la procedencia del recurso de casación por los "motivos inherentes a la jurisdicción"; además, en el artículo 113 se dice que contra los actos de la administración pública se admitirá la tutela jurisdiccional de los derechos y los intereses legítimos ante los órganos de jurisdicción ordinaria o administrativa.

Por decreto-ley del 3 de marzo de 1948 se creó la VI sección en el Consejo de Estado con atribuciones jurisdiccionales. En 1965 se suprimen las juntas provinciales y para 1971 se introducen en el esquema italiano los Tribunales Regionales Administrativos, como jueces de primera instancia para atender los procesos contra actos de la administración pública a cualquier nivel. Al Consejo de Estado se le dejó el papel de tribunal de apelación en materia administrativa. Cabe precisar que en el esquema de jurisdicción administrativa italiano los tribunales de esta materia son parte del poder ejecutivo.

Al igual que su similar francés, el Consejo de Estado italiano se encuentra estructurado en secciones; cada sección cuenta con un presidente y hasta siete consejeros. Las secciones I, II y III ejercen tareas de consultoría en materia de administración y legislación, las restantes –IV, V y VI- se ocupan de las cuestiones jurisdiccionales administrativas. La Asamblea plenaria se compone de un presidente y cuatro miembros de cada una de las secciones. Una de las atribuciones trascendentes de pleno es resolver las contradicciones en las sentencias para uniformar la jurisprudencia.

La competencia de los tribunales administrativos italianos es de legitimidad, mérito y exclusiva. Con la primera se ocupan de los recursos contra actos definitivos de las autoridades administrativas en los que se incurra en exceso de poder o por violaciones a la ley. La segunda se ejerce a través de los recursos que tienen como finalidad constatar la oportunidad y conveniencia de un acto administrativo, destacan en este apartado los recursos cuyo propósito consiste en lograr que la administración ajuste su conducta a las determinaciones de la jurisdicción ordinaria<sup>133</sup>. La tercera consiste en la competencia que la ley otorga a los tribunales administrativos para conocer de una materia concreta, como es el empleo público, en la que se controvieran derechos subjetivos.

El procedimiento ante los órganos de jurisdicción administrativa es relativamente simple, sigue los pasos de un litigio entre partes, se presenta la demanda y se notifica a la contraparte, comparece la demandada, después se ofrecen, admiten y desahogan pruebas, en las cuestiones probatorias prevalece el principio inquisitivo, por último se

mite la sentencia, en la que se puede anular el acto impugnado. Es importante asentar que los órganos de la jurisdicción ordinaria tienen competencia para resolver conflictos entre la administración y los gobernados en cuestiones relativas a los derechos civiles y políticos. En la sentencia que emitan los tribunales de la jurisdicción ordinaria se puede llegar a considerar ilegal el acto administrativo impugnado, lo que obliga a la administración a conducirse en los términos que señala la sentencia.

Así, como se puede advertir, la resolución o sentencia de los órganos de jurisdicción administrativa puede ser la base para actuar ante la jurisdicción ordinaria; y a la inversa, una sentencia de la jurisdicción ordinaria puede servir para ejercitar una acción ante los tribunales administrativos. Especial atención merece el llamado *giudicio di ottemporanza* mediante el cual se deduce como pretensión ante un juez administrativo la ejecución de sentencias civiles o administrativas que la administración pública se niega a cumplir. Sobre este juicio se dice que en la práctica está jugando un gran papel para asegurar la ejecución de los fallos<sup>134</sup>. En este sentido, es evidente que la jurisdicción administrativa italiana cuenta con un conjunto de procedimientos que permiten a los gobernados obtener una tutela efectiva de sus derechos subjetivos frente a la administración

## 5.- Consideraciones finales

Como podemos advertir después de este breve recorrido por el Derecho Comparado, las soluciones que España, Francia, Inglaterra e Italia han aplicado en materia contencioso administrativa son diferentes de las que se han contemplado en nuestro país

En efecto, en México se aplica durante la época colonial un sistema de solución de controversias administrativas de carácter judicialista. Esta materia se encomendaba a las audiencias, que eran los órganos jurisdiccionales en la Nueva España. En 1786 se creó la Junta Superior de Hacienda competente en materia fiscal. Las Constituciones de Bayona y Cádiz crearon un Consejo de Estado con injerencia en cuestiones gubernativas. La Constitución de 1824 retomó el sistema judicialista en los términos de

<sup>134</sup> Cfr. *La giustizia amministrativa*, cit. p. 5.

El artículo 137, fracción II; además, en el precepto 116, fracción IX, regulaba la existencia de un Consejo de Estado. Las Siete Leyes Constitucionales de 1836, continúan con el esquema judicialista, puesto que, en la Ley Quinta relacionada con el poder judicial, artículo 12, fracciones VI y XI, se encomienda a esta función la resolución de las controversias administrativas, en materia fiscal reaparecen los tribunales de Hacienda que se encuadran en el poder judicial. Las Bases Orgánicas de 1843 refrendan el sentido judicialista de la resolución de conflictos administrativos en sus artículos 115 y 118. Es importante asentar que estas Bases, en su artículo 111, crean un Consejo de Estado. El Acta Constitutiva y de Reformas de 1847 puso de nuevo en vigencia a la Constitución de 1824, lo que reafirmó el carácter judicialista de la resolución de controversias administrativas en nuestro país.

Corresponde a don Teodosio Lares ser el pionero en la introducción del sistema continental europeo a México, a través de la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo y su reglamento. Por esta ley de 1853 se reestructuró el Consejo de Estado otorgándole atribuciones para resolver controversias administrativas, ejerciendo una jurisdicción retenida. El 20 de septiembre de 1853 se expidió la Ley Orgánica de los Jueces y Tribunales de Hacienda, los que se subordinaron en segunda instancia a los Tribunales Superiores de Hacienda. En la Carta Magna de 1857, se regresa al sistema judicialista en los términos del artículo 97, fracción I, del referido ordenamiento. El 4 de diciembre de 1864, durante el gobierno de Maximiliano de Habsburgo se estructuró un Consejo de Estado al que se encomendó organizar un tribunal de lo contencioso administrativo. Así, el 1º de noviembre de 1865 se emitió la Ley sobre lo Contencioso Administrativo, que estableció un tribunal de lo contencioso administrativo que ejercía una jurisdicción retenida. Después del Segundo Imperio y hasta la Constitución de 1917, se encargó a los tribunales federales resolver las controversias administrativas.

El 31 de agosto de 1936 se publica en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Justicia Fiscal, por medio de la cual se instituye el Tribunal Fiscal de la Federación, siguiendo el modelo continental europeo, sistema que se ha consolidado en nuestros días. Sin embargo, con motivo del nuevo gobierno de Vicente Fox Quesada, se escuchan voces que pretenden que se incorpore el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa al poder judicial federal, con lo que nuevamente se encuadraría la



resolución de controversias administrativas en el sistema judicialista. Cabe señalar que un paso en esta dirección lo constituyen las reformas de 2000, al Código Fiscal de la Federación y a la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, por medio de las cuales se le otorgaron facultades a este órgano de justicia administrativa para conocer de litigios relacionados con derechos subjetivos, consolidándolo como contencioso de plena jurisdicción, y el cambio de su denominación por la de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa<sup>135</sup>.

Con este apretado recorrido a los antecedentes del contencioso administrativo en México, se deja claro que se han aprovechado las experiencias que sobre el particular se tuvieron en otros países, para la estructuración del órgano encargado de la solución de las controversias entre la administración y los gobernados.

Ahora bien, es importante para nuestro trabajo establecer las diferencias entre los sistemas de control de los actos de administración de carácter administrativo y jurisdiccional, sin olvidar que en el caso de los sistemas mixtos, éstos participan de los caracteres de los otros dos sistemas:

#### A) El control por órgano jurisdiccional:

Se ejerce por los órganos de la jurisdicción ordinaria o por una jurisdicción administrativa encuadrada formalmente en la jurisdicción ordinaria.

No existe la acción oficiosa por lo que se debe instar ante el juez para obtener la tutela legal

El juez puede verificar la legalidad o inconstitucionalidad del acto impugnado.

El juez puede ordenar la reforma del acto impugnado o dirigir la forma de su emisión

Existen ciertas normas de procedimiento a las que debe ajustarse el juzgador y necesariamente culminará en una sentencia

Después de agotada la vía impugnativa la sentencia adquirirá la autoridad de la cosa juzgada

El juez posee los medios materiales para obtener el cumplimiento de las sentencias que emita

<sup>135</sup> Véase Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de noviembre de 2000

### ) El control por órgano administrativo:

Se ejerce por órganos que dependen formal o sustancialmente de la administración activa, con un menor o mayor grado de independencia.

La instancia puede iniciarse de oficio o a petición de parte, puesto que se reconoce el derecho de la administración a la autocorrección de sus actos.

Se verifica la legalidad del acto.

Dependiendo de su mayor o menor autonomía, el órgano de decisión no se encuentra facultado para reformar o mejorar el acto, únicamente puede anularlo o instruir a la administración sobre el sentido en el que se debe emitir el nuevo acto.

Existe cierta discrecionalidad para la emisión del acto; en algunos casos se constriñe al respeto de la garantía de audiencia

Se discute todavía sobre la existencia de la cosa juzgada en el campo de la administración; sin embargo, jurídicamente, en nuestro país, la resolución administrativa es impugnabile, por lo que podría llevar a estimar que no existe la cosa juzgada; sin embargo, queda pendiente de establecer el supuesto de los actos administrativos que no se impugnan y adquieren ejecutividad

La administración no posee los medios materiales para hacer cumplir sus resoluciones, salvo en determinados casos.

No pretendemos que la enumeración sea exhaustiva; sin embargo, tenemos presente que estos ejercicios sirven para que otras personas retomen estas experiencias y las traduzcan en mejoras en el campo de lo jurídico

En este contexto, debemos recalcar que lo trascendente no es el esquema de resolución de conflictos en materia administrativa, no importa si el órgano jurisdiccional administrativo se encuadra en el poder ejecutivo o en el poder judicial. Lo que importa es que se encuentre integrado por personas conscientes de su alta responsabilidad; honestas, de amplia experiencia y de capacidad probada; respetuosos del derecho y de las instituciones republicanas, con los recursos y salvaguardas necesarias para el desarrollo de sus tareas. Estos individuos deben poseer la más firme convicción de que, al aplicar el derecho al caso concreto en la esfera administrativa, ejercen un medio de control de la legalidad en la administración pública, preservan el estado de derecho y sirven a la República

# CAPÍTULO SEXTO

“El control administrativo y la justicia”

## VI CAPÍTULO SEXTO

### El control administrativo y la justicia

Aquí nos abocaremos al análisis de dos cuestiones complejas, el control administrativo y la justicia. En el capítulo primero, puntos 1 y 4, nos ocupamos de definir los conceptos de administración y control, por lo anterior debemos señalar que utilizaremos estos vocablos en el sentido ahí enunciado. Sin embargo, también se hace necesaria la conceptualización de la justicia. Como prolegómenos, cabe afirmar que al hablar de justicia aludiremos a la medida de razón que incluyen los jueces en sus resoluciones al dirimir una controversia; esto es, nos ocuparemos de la palabra justicia en las cuestiones relacionadas con la aplicación del derecho en el caso concreto.

Filosóficamente se entiende por justicia un criterio ético que nos impele a otorgar a otros lo que se les debe conforme a las exigencias ontológicas de su naturaleza, para su subsistencia y perfeccionamiento individual y colectivo<sup>136</sup>. Y para nadie es ajena la definición de justicia aristotélica, "justo es lo conforme a la ley y lo equitativo", que consta de dos grandes marcos de referencia: justicia de lo general y de lo particular; esta última, a su vez, se divide en justicia distributiva, que se ocupa de las cosas repartibles y rectificadora, que se aplica a las relaciones interpersonales. Para que se pueda dar la justicia distributiva, se requiere la existencia de lo repartible, la instancia encargada de repartir y el criterio para determinar la rectitud de la distribución. Además, de los valores jurídicos fundamentales depende la existencia de todo orden normativo genuino, entre estos valores se encuentran la justicia, la seguridad jurídica y el bien común<sup>137</sup>. Con estas bases podemos arribar a un criterio de lo justo en el ámbito de lo procesal, específicamente en el campo del proceso administrativo.

Nos importa enunciar los niveles de interacción entre las ideas de administración, aplicación de las normas jurídicas, control, sociedad y, por supuesto, la justicia. Esto tiene como fin, establecer la conformidad o disconformidad de los procesos administrativos materialmente jurisdiccionales –relacionados en los capítulos segundo, tercero y cuarto de esta obra– con cierta idea de justicia en el contexto de la sociedad

<sup>136</sup> Cf. Preciado Hernández Bañal, *Los casos de filosofía del Derecho*, Dirección General de Publicaciones-UNAM, México, 1987, pag. 206.

<sup>137</sup> Cf. García Mirón, *El bien de los justos*, D. F. Cuzco 6ª ed., Porrúa, México, 1989, pag. 139.

en la que se aplican. Por lo anterior, requerimos un concepto de justicia lo suficientemente flexible, que nos sirva de puente o paradigma, para especificar si en el ámbito de los procesos administrativos se puede acceder a la justicia en el caso concreto.

Un problema que surge en esta cuestión tiene que ver con el carácter evidentemente intimista de la idea de justicia. Así, para el célebre autor de la Teoría Pura del Derecho, el dilema de la justicia se resume en que: "Sólo puedo estar de acuerdo en que existe una justicia relativa y puedo afirmar qué es la justicia para mí. Dado que la Ciencia es mi profesión y, por tanto, lo más importante en mí vida, la Justicia, para mí, se da en aquel orden social bajo cuya protección puede progresar la búsqueda de la verdad. Mi Justicia, en definitiva, es la de la libertad, la de la paz, la Justicia de la democracia, la de la tolerancia"<sup>138</sup>. Esta hermosa cita que expresa el *desideratúm* de identidad entre justicia, libertad, democracia y tolerancia, no pasa de ser, en el contexto de lo científico, una simple postura personal de quien la enuncia. Es evidente que, guardando las proporciones, todos tenemos una idea de justicia que coincide más o menos con la idea general de justicia que nuestro momento histórico nos impone.

Existen en el campo de las ciencias sociales, diversas concepciones de la justicia; así es claro que para un sociólogo la palabra justicia tiene una connotación diferente de la que pueda darle un abogado o un ingeniero, por ejemplo. Las tesis de la justicia van desde las posturas *iusnaturalistas*, *kantianas*, *utilitaristas*, *historicistas*, *analíticas*, etcétera.

John Rawls en su libro *Teoría de la Justicia*, habla de una justicia formal que consiste en la administración imparcial y congruente de las leyes e instituciones, sin importar sus principios sustantivos. Después de enunciar sus dos principios de justicia, alude a la justicia procesal perfecta e imperfecta. A la primera la considera como aquella en la que se cumplen dos condiciones: existe una norma independiente para decidir el resultado que es justo y un procedimiento que garantiza que se llegará a él; la segunda radica en que existe un criterio independiente para el resultado correcto, sin

<sup>138</sup> Robert Dworkin, *La Teoría de la Justicia*, traducción de Alicia Calamandrei, Planeta/Mexicana, México, 1993, pág. 63.

embargo no hay un procedimiento factible que conduzca a él con seguridad<sup>139</sup>. Sobre esta concepción de la justicia se ha dicho que: "Social justice, under its pseudonym of 'distributive justice' has enjoyed a significant audience among academic political theorist since John Rawls's book *A theory of Justice* turned much of modern political theory in Britain and the United States of America into discipline focused on issue of distribution. One could be forgiven for thinking that political theory is about how best to distribute the benefits of social cooperation and how one can justify such claims of justice to others"<sup>140</sup>. (Justicia Social, bajo su seudónimo de 'justicia distributiva' ha encantado a una audiencia significativa entre los académicos de la teoría política desde que el libro de John Rawls *A theory of Justice* se convirtió en la más moderna teoría política en Inglaterra y los Estados Unidos de América como la disciplina enfocada a temas relacionados con la distribución. Se nos puede perdonar por pensar que esta teoría política trata sobre cómo se distribuyen mejor los beneficios de la cooperación social y sobre cómo se puede justificar semejante reclamo de justicia para otros). No se pueden negar las ventajas de esta teoría, puesto que despoja a la justicia de su carácter intimista al fundar a la justicia procesal perfecta en la existencia del tribunal o juez y la norma procesal; esto es, órgano de decisión y reglas de procedimiento para arribar a una solución "justa". También, permite establecer fuera de subjetivismos cierta medida de justicia en el campo de aplicación de las normas jurídicas en los procesos administrativos. Además, coincide, guardando las proporciones, con la opinión del jurista Diego Valadés, quien considera que: "Podemos entender el acceso a la justicia como la serie de procedimientos que garantizan al individuo mayores y mejores posibilidades de obtener el esclarecimiento de hechos o la reparación de intereses indebidamente afectados mediante procedimientos simplificados, y con el apoyo de instituciones especializadas"<sup>141</sup>. También, la idea de justicia enunciada guarda ciertas semejanzas con la justicia distributiva aristotélica, así, entenderemos por justicia en el presente trabajo, la justicia procesal perfecta a la que alude John Rawls.

<sup>139</sup> Cf. Rawls, John, *Teoría de la Justicia*, 2ª ed., Fondo de Cultura Económica, México, 1997, págs. 65 y sigs.

<sup>140</sup> Boucher, David y Paul Kelly (Ed.) *La Justicia Social de Hoy a Mañana*, Routledge, Londres, 1998, introducción.

<sup>141</sup> Valadés, Diego, *Acceso a la Justicia*, UNAM, México, 1998, pág. 219.

## 1.- Control y administración

Como hemos acoñado en el presente trabajo, la administración es una parte sustancial de toda entidad pública o privada. Toda administración requiere de cierta dosis de control, toda entidad productiva, incluido el Estado en su faceta de organización jerárquica, se propone una serie de objetivos que, según el esquema adoptado, pueden ser más o menos importantes para la entidad. El proceso de la producción, distribución y consumo de bienes y servicios, al movilizar recursos materiales, humanos y financieros, requiere de una serie de procesos de carácter complejo que permitan optimizar el uso y aprovechamiento de los referidos recursos, aquí penetramos en el campo de lo administrativo. Esta actividad se realiza de conformidad a un plan o programa preestablecido más o menos flexible, en el que se plasman los momentos y objetivos de la movilización de los recursos. Ahora bien, estos recursos pueden ser utilizados para las metas y fines propuestos o desviados para propósitos ajenos a los programados. Es en este momento cuando aparece el control en sus dos facetas más conocidas: control preventivo y correctivo, como aspecto secundario y accesorio de una actividad primaria o principal. Así, para José Luis Vázquez Alfaro, dentro del vocabulario administrativo, la voz control nos sirve para describir la actividad de verificación o inspección de la regularidad de un acto o de una serie de actos. Así el control administrativo consiste en una actividad o una sucesión de acciones de naturaleza preventiva, así como una verificación *a posteriori*, que tiene por objeto garantizar la adecuada gestión de los recursos humanos, materiales y financieros, la utilización de los fondos públicos y la obtención de los resultados previstos por la misma administración<sup>142</sup>

El elemento por excelencia de control de carácter preventivo y correctivo, en una organización económica cualquiera, incluyendo a la administración pública, lo es la auditoría interna, el *Institute of Internal Auditors* la define como “una función independiente de valoración, establecida dentro de una organización, para examinar y evaluar sus actividades en beneficio de la propia organización. Su objetivo es servir de

<sup>142</sup> Cfr. Vázquez Alfaro, J. L., *Administración*, p. 115-116.

base para que los miembros de una organización desempeñen con eficacia sus responsabilidades”

No debemos olvidar que para el desarrollo de la actividad pública se establecen una serie de parámetros, que se plasman en reglas o normas de diverso tipo, y se acotan con el contenido del principio general de legalidad que proviene del orden jurídico. “la autoridad sólo puede hacer aquello que la ley le permite”. En nuestro régimen jurídico los servidores están constreñidos en su actividad por la protesta de guardar y hacer guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen. En igual sentido la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece un marco ético, cuya observancia se impone a los servidores públicos para salvaguardar la imparcialidad, honestidad, legalidad, eficacia y eficiencia en los empleos públicos.

De la necesidad de control no están exentos los entes públicos; la administración pública requiere de un órgano especializado que realice las funciones de fiscalización, control, vigilancia y evaluación de su gestión, lo anterior con el propósito de preservar la legalidad en su interior. Una de las vertientes más importantes del control de la administración es la llamada justicia administrativa, esto es, el conjunto de procesos a través de los cuales la administración pública aplica el derecho en la vía gubernativa. Aquí cabe asentar que tan justicia es el otorgamiento de una licencia, como la solución de una controversia entre partes, puesto que, ambas actividades requieren aplicar el derecho en el caso concreto.

## 2.- Justicia y Administración

Siguiendo a John Rawls entendimos a la justicia como justicia formal, por su parte la administración quedó caracterizada en el capítulo primero, numeral 1, al que remitimos. Sin embargo, cabe destacar la imbricación entre los conceptos de justicia y administración, no sólo porque en el campo gramatical aparecen unidos en la actividad que realizan los entes públicos denominados juzgados o tribunales, también es así, porque en la sociedad existe el problema de cómo repartir el cumulo de bienes escasos que se administran. La solución ideada por Aristoteles todavía no ha sido superada. En el campo de la administración se establecen principios igualitarios y sociales para lasar



a ciudadanía, el ejercicio de los derechos de cualquier tipo; además, con un sentido de la justicia social se tutela en forma especial a grupos vulnerables de la población; casos paradigmáticos son (eran) en nuestro país los de los obreros y campesinos.

En el campo de la justicia administrativa se encuentran plenamente diferenciados estos principios de justicia conmutativa y distributiva; baste señalar la existencia de programas sociales con sentido igualitario y distributivo. También, en el campo del procedimiento se puede encontrar una idea de justicia; así, los diversos procedimientos que aplican las autoridades administrativas para satisfacer las más variadas necesidades sociales, el ámbito económico, político, cultural, de acceso a la justicia, etcétera, podrían ser ejemplos de la existencia de una regla independiente y un procedimiento para acceder a un resultado justo.

No obstante, una mención como la realizada líneas arriba implica soslayar que una situación se desprende del mundo del ser y otra distinta del mundo del deber ser. Así, el maestro Diego Valadés identifica las razones que han mantenido al individuo alejado de los órganos de justicia: Por desconocimiento de las normas; por experiencias desfavorables, directas o indirectas, en cuanto a las resoluciones de los órganos de justicia; por desconfianza en cuanto a la probidad de los individuos encargados de impartir justicia; por morosidad en la obtención de resultados, por intermediación entre los órganos de justicia y los sujetos agraviados; por propensión a las formas de autocomposición de los conflictos, por pasividad ante la afectación de los derechos propios por conductas de terceros; por recurrencia a mecanismos de denuncia publicitaria como sucedáneos de instancias judiciales, por procuración de justicia a través de instancias administrativas, mediante el arbitrio de la influencia, y por desistimiento en procesos ya iniciados por la complejidad de las normas y por la imposibilidad de sobreponerse a rivales que exceden en capacidad técnica procesal o en recursos económicos que permiten mayor resistencia<sup>143</sup>. Es diáfano que de esta caracterización de las situaciones que mantienen al individuo alejado de la justicia no escapa el derecho administrativo.

En materia de administración y justicia existen grandes rezagos sobre todo en materia de cumplimiento de las normas. En efecto, en el "Programa de Modernización

<sup>143</sup> Cf. Valadés, *Op. cit.*, *Comentarios*, p. 219.

de la Administración Pública 1995-2000" se lee, como diagnóstico de la situación de la Administración Pública Federal "La interacción que se genera entre la población y el gobierno por las funciones que este último desarrolla, es de naturaleza diversa y configura, por lo mismo, situaciones y problemas diferentes entre sí. Entre los problemas se distingue la compleja integración de atribuciones en las dependencias y la concentración de actividades económicas en algunas entidades que ha propiciado en las primeras, lentitud en sus procedimientos y una restringida capacidad de respuesta frente a la sociedad, y en las segundas un acaparamiento del mercado de diversos bienes o servicios poco eficiente, en detrimento de los consumidores. Por otro lado, la falta de verdaderos mecanismos que a favor de los particulares propicie respuestas y atención eficaz e inmediata a demandas de quejas ciudadanas, así como la carencia de definición y amplia difusión de los estándares mínimos de calidad de los servicios al público, o la ausencia de criterios claros y específicos en la aplicación de las normas dan cabida al abuso, a la discrecionalidad y a la corrupción". Más adelante se agrega que: "Persisten una fuerte concentración de actividades y centralismo muy acentuado en la toma de decisiones" Y se afirma que. "Tradicionalmente, la actuación y el desempeño de las dependencias y entidades de la administración pública se han evaluado con base en los niveles de gasto autorizados, así como en función de su respectiva asignación a programas y rubros presupuestarios. Por lo general se ha omitido medir la contribución del gasto público al logro de los objetivos a que éste se destina. Lo anterior se debe a que el planteamiento programático-presupuestal vigente ha tenido como prioridad la disciplina fiscal, sin incorporar criterios de eficiencia y efectividad para cumplir con las expectativas de la población a la que se pretende servir"

Ante este panorama tan desolador, sin desconocer los posibles avances en las diversas áreas de la administración pública, se debe señalar que hay un déficit muy elevado en la administración pública para con la población. En general, los gobiernos de las últimas décadas en su discurso han enarbolado las necesidades más sentidas del pueblo como programa de gobierno, sin embargo, en muchos rubros no se han plasmando en hechos o programas concretos, en cambio la política y la administración pública se han subordinado a intereses y dictados que no corresponden a las luchas de

os mexicanos. En este sentido es evidente que la regla de justicia enunciada dista mucho de cumplirse en el ámbito de la *res publica* nacional.

La falta de criterios de evaluación objetivos de la eficiencia de la administración pública no autorizan a realizar un juicio profundo sobre el funcionamiento de la misma, puesto que se corre el riesgo de la alabanza acrítica o de la descalificación fácil. Sin embargo, en materia de administración de justicia, sobre todo en la justicia que aplica la administración, las estadísticas son frías fuentes de relaciones numéricas, puesto que, a la unilateralidad de su generación se le debe agregar su amplio sentido político, circunstancia que las priva de objetividad. Tampoco se especifica en ellas las tensiones que subyacen en cada expediente concluido, que son, evidentemente, las "influencias" que podrían invocar las partes para proteger sus intereses que se dilucidan en los mismos, lo que nos lleva a la impunidad y a su gemelo la corrupción.

También es importante acotar que de acuerdo a los objetivos planteados en el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000", se requería Transformar a la Administración Pública Federal en una organización eficaz, eficiente y con una arraigada cultura de servicio para coadyuvar a satisfacer cabalmente las legítimas necesidades de la sociedad" y "Combatir la corrupción y la impunidad a través del impulso de acciones preventivas y de promoción, sin menoscabo del ejercicio firme, ágil y efectivo de acciones correctivas" Con tristeza se debe asentar que estos loables objetivos no se cumplieron. Hoy más que nunca el ciudadano sobrepasa su capacidad de asombro cuando ve con desesperación el desprecio a la ley y el castigo a su cumplimiento. Los pendientes también se sienten en el campo de la justicia administrativa, puesto que no se ha encontrado la regla —a pesar de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y el Código Fiscal de la Federación— que permita aplicar criterios jurídicos claros, precisos, eficaces, eficientes y, sobre todo justos, que garanticen el pleno respeto a las garantías de los gobernados en la justicia que se administra en el poder ejecutivo en nuestro país. Tampoco se ha logrado la correcta aplicación de los procedimientos en los expedientes juzicables, y, en la decisión final, el derecho es hábilmente burlado por loguleyos o profesionistas sin formación jurídica, para satisfacer los intereses del grupo que los llevó al puesto o sus intereses muy particulares; y que

decir de la imparcialidad que brilla por su ausencia en los procedimientos a cargo de la administración pública, puesto que, contra toda lógica procesal, los funcionarios se constituyen, indebidamente, en juez y parte en los mismos.

### **3.- Control, aplicación de las normas y sociedad**

En otro apartado del presente trabajo –capítulo primero- nos ocupamos del control y de la aplicación de las normas. Corresponde en esta ocasión hablar de la sociedad. Para lo anterior, y con el propósito de circunscribir nuestra argumentación a la materia jurídica, aprovecharemos el trabajo que presenta el maestro Ignacio Burgoa en su libro<sup>144</sup>. Para este jurista al grupo de individuos que se asientan en un espacio geográfico determinado constituyen una población, con la característica fundamental de la convivencia, cuando este grupo se articula en torno a factores comunes históricos, religiosos y culturales que representan su historia, su tradición y sus costumbres, se forma una comunidad, si a la comunidad se le agrega la autoconciencia, o sea, el sentido de pertenencia a la propia comunidad –esto es el elemento psicológico--, ésta se transforma en la nación. Así, la sociedad es una comunidad teleológica que se estructura para el logro de ciertos objetivos. Cuando la comunidad se organiza políticamente a través del orden jurídico tenemos al Estado.

En este sentido la sociedad es una comunidad capaz de plantearse fines, o sea, proyectarse hacia el futuro. Esto es importante para nuestro estudio, puesto que, nuestros conceptos de control, aplicación de las normas y los procedimientos que hacen posibles ambas actividades, tienen como marco referencial a ese elemento amorfo, pero omnipresente, llamado sociedad. Control, justicia y procedimientos son consustanciales a ese medio denominado social.

Para entender mejor esta idea, consideramos importante dar algunas estadísticas que orienten al lector sobre la trascendencia de la actividad encomendada a las jurisdicciones administrativas analizadas: los procedimientos administrativos, la materia de responsabilidades de los servidores públicos y el juicio de nulidad.

Por lo que se refiere a procedimientos administrativos no hay estadísticas que nos permitan establecer el número de asuntos puestos a consideración de los órganos del poder ejecutivo, con atribuciones para dirimir conflictos o para decir el derecho en el caso concreto. Sin embargo, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa resolvió durante 1999, casi 50,000 juicios de nulidad<sup>145</sup> También, a guisa de ejemplo se debe establecer que, en un ámbito en el que se aplica la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, como lo es el de las inconformidades en materia de adquisiciones y obras públicas, para el período del 1º de septiembre de 1999 al 31 de julio de 2000, el sistema de inconformidades reportó 1,824 de las cuales 1,635 se resolvieron en los siguientes términos: a) 320 procedentes; b) 746 improcedentes; y c) 569 desechadas; encontrándose 189 en trámite. Esto es, considerando un global de 1,850 inconformidades por año, tendríamos durante el sexenio 1994-2000 un total de 11,100 inconformidades. De éstas únicamente el 19.6% de las mismas se resolvieron favorablemente a los intereses de los gobernados y, el resto, 80.4%, se declararon improcedentes, se desecharon o se encuentran en trámite. Con lo que, dado el elevado porcentaje de asuntos en los que por diversas causas se desestimó la acción intentada, permiten considerar que, o la actividad administrativa en nuestro país marcha sobre ruedas o existen factores extrajurídicos que impiden que efectivamente se analicen los expedientes atendiendo a criterios de objetividad y especialidad jurídica; si se trata del segundo caso, difícilmente se puede hablar de justicia en esta materia.

En el campo de las responsabilidades de los servidores públicos, en el "Informe de Labores 1999-2000" de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, se establece que "En el periodo de diciembre de 1994 a agosto de 2000 el sistema captó 4'003,231 solicitudes ciudadanas, de las cuales 978,118 están relacionadas con presuntas irregularidades cometidas por servidores públicos [...] De las 978,118 solicitudes ciudadanas relacionadas con presuntas irregularidades el 85.5%, se atendieron en forma inmediata, solucionando la problemática expuesta en donde ocurrieron los hechos, y únicamente en el restante 14.5% de los casos se integró el expediente de queja o denuncia correspondiente para iniciar la investigación previa al procedimiento administrativo de responsabilidades" También se asienta que: "Durante

<sup>145</sup> Véase Copia anexa número 1006

En la presente Administración se han impuesto 51,702 sanciones administrativas a 51,017 servidores públicos, de las cuales 4,945 fueron de tipo económico, por un monto aproximado de 3,179 millones 14 mil pesos” Además, se calificaron 24 pliegos de responsabilidades por un monto de 87 2 miles de pesos.

Así, podemos advertir que del total de quejas y denuncias captadas, sólo el 5.28% merecieron pasar al procedimiento disciplinario. Lo que implica que en el 94.72% de los expedientes generados no se realizó procedimiento de naturaleza alguna. Sí como lo consideramos en el apartado correspondiente de nuestro trabajo –relacionado con la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos-, el procedimiento disciplinario se inicia precisamente con la queja o denuncia, es evidente que se dejó de practicar un procedimiento ordenado por la ley en un gran número de casos. Así, la certeza jurídica en la aplicación de las normas en esta materia deja mucho que desear, puesto que se dejó a la administración pública determinar de manera discrecional en qué casos incoar procedimiento disciplinario y en qué casos dejar de hacerlo.

Por lo que atañe al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se debe decir que con 1,400 empleados y 101 magistrados, enfrenta la cantidad de 50,000 casos al año, para el período que va de noviembre de 1998 a octubre de 1999, este tribunal recibió 49,169 demandas y emitió 44,107 sentencias<sup>146</sup>. Sin embargo, esta estadística no refleja el número de asuntos en los que se emitió una sentencia de nulidad lisa y llana, una nulidad para efectos o se sobreseyó el expediente por cuestiones que impidieron pronunciarse sobre el fondo, en el caso concreto. Lo anterior nos lleva a cuestionar si efectivamente se logra la justicia en los juicios de nulidad

Esta situación se puede ilustrar mejor con una estadística, publicada en el Informe 1999 del Presidente Magistrado, Luis Carballo Balvanera, del Tribunal Fiscal de la Federación, que refleja el número de casos por materia que han sido sometidos a consideración de este tribunal en el período del 1º de noviembre de 1998 al 31 de octubre de 1999, atendidos por sus Salas Regionales y Metropolitanas:

<sup>146</sup> Fuente: Tribunal Fiscal de la Federación “Informe 1999” del Presidente Magistrado Luis Carballo Balvanera, Tribunal Fiscal de la Federación México, 1999, págs. 11 y 15.

MATERIA	TOTALES
Instituto Mexicano del Seguro Social	5,264
Renta	4,981
Secretaría de Comercio	52
Aduanas	6,610
Fianzas	5,945
Impuesto al Valor Agregado	1,390
Impuesto sobre Producción y Servicios	48
S.S.S.T.E.	618
Ley de Atribuciones del Ejecutivo Federal	1
Procuraduría Federal del Consumidor	2,545
S.S.F.A.M.	49
Impuestos Especiales	114
Ley Federal del Trabajo	1,028
Código Sanitario	16
NFONAVIT	1,832
Registro Federal de Vehículos	33
Código Fiscal de la Federación	16,721
Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	24
Turismo	7
Ley Federal de Derechos	141
Servidores Públicos	1,392
Multas	2,222
Ley General de Normas, Pesas y Medidas	9
Ley Federal de Vías de Comunicación	168
Ley Orgánica del Banco de México	10
Otros	1,741
Sin especificar cuantía ni materia	9,100
Gran total	62,061

Como se advierte, si en el mismo período se recibieron 49,169 demandas, restadas del total de asuntos por materia que se tramitan en las diversas Salas por materia, arroja una diferencia de 12,892 asuntos, a estos se deben agregar la diferencia resultante entre los asuntos resueltos y las demandas recibidas en el período que es de 5,062 expedientes, con lo que tenemos una suma de 17,954 juicios pendientes, que corresponderían hipotéticamente al rezago que arrasara el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Por lo que, otra vez la justicia en el caso concreto se presenta como problema.

Así, podemos considerar que, a pesar de los esfuerzos que se realizan en materia de administración de justicia, los males a los que se enfrenta esta actividad rezago en

os asuntos, corrupción, ignorancia jurídica y recursos escasos, son signos característicos. Las vertientes para enfrentar estos problemas son evidentemente: la administrativa para hacer más eficientes y eficaces los sistemas de control y gestión de los asuntos; la jurídica, con el fortalecimiento de acciones para el combate a la legalidad e impunidad, mediante las herramientas normativas que permitan enfrentar con rapidez y contundencia estas patologías sociales; la formativa, a través de la capacitación de los recursos humanos y los medios de selección rigurosa para los futuros aspirantes a ingresar en las tareas de impartición de justicia; y en el ámbito económico, la optimización de los recursos para obtener el mayor costo beneficio de ellos. Las vertientes propuestas, sin embargo, no darán resultados positivos si la población no siente la necesidad de obtener justicia en el caso concreto ante la administración; esto es, serán inútiles si no se fomenta la cultura jurídica de los habitantes del país

Este escenario deja espacio para considerar a un personaje central del drama jurídico el juzgador, esto es así, porque este personaje, con sus determinaciones, forma conciencia jurídica en la población. Sus decisiones autónomas e independientes, apegadas a la idea de justicia y a la imparcialidad, permitirán un mejor control de los actos del poder público. Para Gustavo Zagrebelsky "La forma actual de asegurar la autonomía e independencia de los jueces no es más que el perfeccionamiento de la aspiración positiva a una aplicación exacta de la ley, es decir, no alterada por influencias de ningún género, llevada a cabo por un cuerpo estatal compuesto de *étres unanimes*"<sup>147</sup>

En este contexto es interesante establecer, en materia de aplicación normativa, lo que se considera la responsabilidad social del juez. En un esclarecedor artículo Sergio Valls Hernández, establece que "Una línea de pensamiento doctrinalmente aceptada es aquélla que considera como compromiso social del juez la tutela de los valores de la ley en la realidad concreta, en la cual los "valores de la ley" son las normas legales establecidas y la "realidad concreta" se identifica con la actualización de esa norma en un caso específico [ ] la realidad social da contenido a la norma cuando ésta regula a aquélla, pero también la realidad social es modificada por la norma cuando ésta induce

<sup>147</sup> Zagrebelsky, op. cit., p. 10



a la sociedad a determinado comportamiento en beneficio común, y precisamente aquí es cuando se ejerce la responsabilidad social del juez, la cual desde el punto de vista del origen del derecho se abre en dos vertientes. a) El juez debe lograr, a través de sus resoluciones, la actualización de la norma producida por el legislador para crear un *principio de cambio social, de disciplina de conductas y encauzamiento del desarrollo* de una comunidad. Tan es así que en la dinámica de la sociedad, el legislador, por virtud del derecho, regula la repetición más o menos reiterada de ciertas maneras de obrar -realidad social- y el juez al aplicar la norma, decide ese derecho objetivo incidiendo en la transformación del comportamiento social [... ] b) Además de la facultad del juez consistente en aplicar estrictamente en el derecho positivo, tiene la atribución de resolver los litigios que son de conocimiento a través de la creación judicial del derecho. [...] Lo anterior quiere decir que el juez tiene atribuciones para aplicar las normas legales, pero también, haciendo uso de su talento jurídico, de su *ética profesional y su capacidad interpretativa y decisoria* "Debe conocer el espíritu de los tiempos hasta donde lo requieran los presupuestos intelectuales de su tarea"<sup>148</sup>.

Como se advierte de la exposición, la justicia de cualquier tipo no se puede concebir sin "la boca que pronuncie las palabras de la ley", esto es, el juzgador que individualice la norma y la aplique al caso concreto. En los procesos administrativos esto es más claro, puesto que, como acertadamente lo señala Emilio Margáin Manautou. "El Derecho Administrativo constituye un reto para el abogado que desee penetrar en él, pues no siempre encontrará dentro de esta rama del derecho la solución a todos los problemas legales que se les presentan. Muchas veces la solución se halla en el *Derecho común, esto es, en algunas de las ramas del Derecho; en ocasiones en los principios generales del derecho; en la terminología que se emplea, en las fuentes del Derecho Administrativo, en las diferencias jurídicas entre la ley y el reglamento, o bien en la interpretación propia del Derecho Administrativo*"<sup>149</sup>

La actividad de la administración al aplicar normas jurídicas o dirimir controversias, debe constituirse en una verdadera forma de control del poder para beneficio de la

<sup>148</sup> Valls Hernández, Sergio, artículo *La responsabilidad social del juez*, Periódico "La Jornada", número 5715, lunes 28 de agosto de 2000. Sección Política Opinión, pág. 21

<sup>149</sup> Margáin Manautou, Emilio, *Introducción al Estudio del Derecho Administrativo Mexicano*, 2ª ed., Porrúa, México, 1990. pág. 3

riedad. Esta función debe realizarse en tal forma que se evite, lo que el maestro  
ego Valadés considera, para el control político, como: un sistema de controles mal  
atendido que puede conducir al bloqueo del poder, en el que lo que un órgano hace lo  
no hace el otro, o a la inhibición del poder como resultado del cual nadie hace lo que le  
corresponde; o en contraste, a un sistema de controles desatendido que conduce a la  
indiferencia, en la que nadie se preocupa por las tareas de los demás, o a la  
complicidad, donde todos encubren los desaciertos propios de los ajenos. Lo anterior  
con el propósito de arribar al control del poder en la democracia funcional, en el cual  
este es verificable, responsable, razonable, evaluable, renovable, revisable y  
equilibrable<sup>150</sup>. Se puede criticar esta descripción por estar referida a la política. Sin  
embargo, en el campo del control administrativo también existe el bloqueo del poder.  
Esto se da cuando el peso político del titular de la dependencia o entidad posee mayor  
influencia que el órgano de control, al extremo que puede eludir los intentos de control  
de su actividad. También existen desatención e indiferencia, cuando los  
administradores simplemente dejan de cumplir con las instrucciones que les gira el  
órgano de control o las ignoran. Además, es típico que el órgano de control se inhiba  
ante administradores que hacen gala de poder político. En cuanto a la complicidad, los  
administradores prefieren cooptar, por cualquier vía, al órgano controlador para evitar las  
consecuencias desfavorables del control. Por lo anterior, hacemos votos para que, sin  
temor a las repeticiones, arribemos a un poder verificable, responsable, razonable,  
evaluable, renovable, revisable y equilibrable.

# CAPÍTULO SÉPTIMO

“Propuesta”

## VII. CAPÍTULO SÉPTIMO

### REFORMAS PROPUESTAS A LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO; LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS Y CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN

En esta parte de nuestro trabajo nos abocaremos a proponer una serie de reformas a las leyes en estudio. La metodología que seguiremos será enunciar la norma vigente y nuestra propuesta, para lo anterior utilizaremos el sistema de columnas para ver el artículo plasmado en la ley y lo que proponemos. Cabe aquí una aclaración, únicamente haremos relación a normas de carácter procedimental, puesto que nuestro trabajo se encamina hacia los procedimientos administrativos materialmente jurisdiccionales. Lo anterior sin perjuicio de hacer relación a otras normas, aparte de las estudiadas, si las características de nuestro trabajo lo ameritan.

A) De la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, proponemos la reforma de los siguientes preceptos:

Texto vigente	Texto propuesto
ART. 1 - Las disposiciones de esta ley son de orden e interés público, y se aplicarán a los actos, procedimientos y resoluciones de la Administración Pública Federal centralizada, sin perjuicio de lo dispuesto por los Tratados Internacionales de los que México sea parte	ART. 1 - Las disposiciones de esta ley se aplicarán a los actos administrativos y al proceso que realice la Administración Pública Federal centralizada. También se aplicará a los actos administrativos que como autoridades emitan las entidades paraestatales, a los servicios que presta en forma exclusiva el estado y a los contratos que los particulares celebren con él mismo
El presente ordenamiento también se aplicará a los organismos descentralizados de la Administración Pública Federal paraestatal respecto a sus actos de autoridad, a los servicios que el estado preste de manera exclusiva, y a los contratos que los particulares solo puedan celebrar con el mismo	Se excluye de la aplicación de este ordenamiento a las siguientes materias: fiscal, cuando se trate de contribuciones y sus accesorios, responsabilidades de los servidores públicos, justicia agraria y laboral, y las funciones constitucionales del ministerio público
Este ordenamiento no será aplicable a las materias de carácter fiscal, responsabilidades de los servidores públicos, justicia agraria y laboral, ni al ministerio público en ejercicio de sus funciones constitucionales. En relación	Por lo que se refiere a las materias de competencia económica, prácticas desleales de comercio internacional y financiera, únicamente los será aplicable el

con las materias de competencia económica, prácticas desleales de comercio internacional y financiera, únicamente les será aplicable el título tercero A de la presente ley.

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

ART. 2.- Esta Ley, salvo por lo que toca al título tercero A, se aplicará supletoriamente a las diversas leyes administrativas. El Código Federal de Procedimientos Civiles se aplicará, a su vez, supletoriamente a esta Ley, en lo conducente.

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

ART. 6 - La omisión o irregularidad de cualquiera de los elementos o requisitos establecidos en las fracciones I a X del artículo 3 de la presente Ley, producirá la nulidad del acto administrativo, la cual será declarada por el superior jerárquico de la autoridad que lo haya emitido, salvo que el acto impugnado provenga del titular de una dependencia, en cuyo caso la nulidad será declarada por él mismo

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 hubiere consumado o bien sea imposible de

**ART 2.- Esta ley es de aplicación supletoria a los trámites, procedimientos y procesos administrativos que se regulan en los ordenamientos aplicables a la Administración Pública Federal centralizada y paraestatal, con los límites consignados en el artículo 1**

**ART 5 - La omisión o irregularidad en los elementos y requisitos exigidos por esta ley o las leyes para la emisión válida del acto administrativo, darán lugar a su nulidad o anulabilidad**

**ART 6 - La nulidad del acto administrativo la decretará el superior jerárquico de la autoridad emisora o el Titular de una dependencia o entidad, cuando se comprueben violaciones sustanciales en la emisión del acto administrativo relacionadas con los sujetos, el objeto, la finalidad, el motivo, la fundamentación, la motivación, competencia o cuando se compruebe una transgresión grave al orden jurídico**

**La declaración de nulidad podrá tener efectos retroactivos**  
**En el caso de actos consumados o en los que sea imposible de hecho o de derecho retrotraer sus efectos, darán lugar a las responsabilidades correspondientes del servidor público que lo hubiere emitido u ordenado.**

hecho o de derecho retrotraer sus efectos, Sólo dará lugar a la responsabilidad del servidor público que lo hubiere emitido u ordenado.

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

El acto declarado anulable se considerará válido; gozará de presunción de legitimidad y efectividad, 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.

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

ART 13 - La actuación administrativa en el procedimiento se desarrollara con arreglo a los principios de economía,

ART. 7 - La anulabilidad del acto administrativo la decretará la autoridad emisora o el superior jerárquico, cuando existian violaciones formales al procedimiento que trasciendan el sentido del fallo impugnado

Atendiendo a la presunción de validez del acto administrativo, el acto anulable podrá ser subsanado para que surta todos sus efectos legales; además, el acto subsanado podrá surtir efectos retroactivos

ART 11 -El acto administrativo particular se extingue por:

- I. Cumplimiento de su fin o expiración del plazo;
- II. Cuando no se realice la condición o término suspensivo dentro del plazo señalado para ello;
- III. Cuando exista una condición resolutoria;
- IV. Renuncia del interesado, siempre que no sea en perjuicio del interés público o privado; y
- V. Por revocación, en los términos de ley.

ART 13 - En los trámites, procedimientos y en el proceso administrativo las autoridades se apegaran a los principios de

celeridad, eficacia, legalidad, publicidad y buena fe.

legalidad, economía, celeridad, eficacia, publicidad y buena fe

**Estos principios deberán interpretarse en el sentido más favorable para el desarrollo de la función pública y en beneficio de los administrados**

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

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

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

ART. 15.- La Administración Pública Federal no podrá exigir más formalidades que las expresamente previstas **en el ordenamiento que regule el acto** o las previstas en la presente 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 dirige 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 imprimira su huella digital

( . )

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

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

ART 18 - El **proceso** administrativo continuará de oficio, sin perjuicio del impulso que puedan darle los interesados. En caso de corresponderles a estos últimos **impulsar el proceso** y no lo hicieren, preclura su derecho en los términos previstos en esta ley

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

ART 44 - Iniciado el **proceso**, el órgano administrativo podrá adoptar las medidas cautelares establecidas en las leyes administrativas que rijan la materia, y en su caso, las señaladas en la presente ley, para asegurar la eficacia de la resolución que

recaer, si existieren suficientes elementos de juicio para ello

podiera recaer, fundando y motivando su actuación

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.

ART 49 - Para el mejor conocimiento y comprobación de los hechos sobre los cuales deba pronunciarse, la autoridad administrativa podrá ordenar de oficio la práctica de diligencias y el desahogo de pruebas dentro del proceso.

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.

ART 50.- En los procesos administrativos se admitirán toda clase de pruebas, incluida la confesional de las autoridades, cuando verse sobre hechos propios.

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

La autoridad podrá allegarse de los medios de prueba necesarios para formar convicción, sin más límites que los establecidos en la ley

El órgano o autoridad de la Administración Pública Federal ante quién 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 o al derecho. Tal resolución deberá estar debidamente fundada y motivada

El órgano o autoridad de la Administración Pública Federal ante quién se tramite un procedimiento administrativo, acordará sobre la admisión de las pruebas ofrecidas. En ningún caso podrá rechazar las pruebas propuestas por los interesados, salvo que sean improcedentes, contrarias a la moral o al derecho. El desechamiento de pruebas deberá estar debidamente fundado y motivado

ART 54 - Los informes u opiniones solicitados a otros organos 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

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. Se exceptúan de la disposición anterior los informes en los que se reconozcan derechos o situaciones jurídicas favorables a los administrados, pues en este último caso, siempre serán obligatorios

ART 55 - A quien se le solicite un informe

ART 55 - El organo administrativo a quien se



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 obligatorios o vinculantes, se entenderá que no existe objeción a las pretensiones del interesado

le solicite un informe u opinión, deberá emitirlo dentro de un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles, salvo disposición expresa 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 obligatorios o vinculantes, se entenderá que no existe objeción a las pretensiones del interesado

**En caso de que no se emita el informe, los servidores públicos omisos serán sujetos de responsabilidad administrativa, en el supuesto de que no justifiquen su actuación.**

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

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

ART 83 - Los interesados afectados por los actos y resoluciones de la Administración Pública Federal centralizada que pongan fin al procedimiento administrativo, a una

ART. 59 - La resolución que ponga fin al proceso **se fundará en derecho y decidirá todas las cuestiones derivadas del mismo**. 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

ART 61 - Derogado.

ART 83 - Será optativo para los interesados afectados por los actos y resoluciones de la Administración Pública Federal centralizada que pongan fin al proceso administrativo a una instancia o que resucivan un expediente,

instancia o resuelvan un expediente, interponer el recurso de revisión o intentar las vías judiciales correspondientes.

B) De la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, proponemos la reforma de los siguientes preceptos:

#### ARTÍCULO 45

En todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en esta Ley, así como en la apreciación de las pruebas, se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales. Asimismo, se atenderán, en lo conducente, las del Código Penal

#### ARTÍCULO 47

Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones, para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que corresponden, sin perjuicio de sus derechos laborales, así como de las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas

I. Cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión,

II. Formular y ejecutar legalmente, en su caso, los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y otras normas que determinen el manejo de recursos económicos públicos,

III. Utilizar los recursos que tenga a

#### ARTÍCULO 45

En todas las cuestiones relacionadas con los procesos regulados en esta Ley, así como en la apreciación de las pruebas, se aplicarán supletoriamente las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales. Asimismo, y se atenderán, en lo conducente, las del Código Penal

#### ARTÍCULO 47

Los principios aplicables al servicio público son honradez, legalidad, neutralidad, imparcialidad, transparencia de la gestión, competencia profesional y servicio a la sociedad

Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones en el desempeño de su empleo, cargo o comisión:

I. Guardar la debida obediencia a la Constitución y a las leyes.

II. Ejercer sus tareas, funciones, cargo, empleo o comisión con lealtad institucional e imparcialidad, sirviendo a los intereses generales.

III. Cumplir con diligencia las instrucciones profesionales que reciba por vía jerárquica.

IV. Realizar con la debida aplicación las funciones y tareas que tenga asignadas, y aquellas otras que le encomienden sus jefes o superiores para el logro de los objetivos propios de la unidad administrativa en la que presta sus servicios.

V. Cumplir con la jornada de trabajo y los horarios establecidos.

VI. Mantener la reserva de los asuntos que conozca con motivo de su

- asignados para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, las facultades que le sean atribuidas o la información reservada a que tenga acceso por su función exclusivamente para los fines a que están afectos,
- IV Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, conserve bajo su cuidado o a la cual tenga acceso, impidiendo o evitando el uso, la sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidas de aquéllas;
- V Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de éste,
- VI Observar en la dirección de sus inferiores jerárquicos las debidas reglas del trato y abstenerse de incurrir en agravio, desviación o abuso de autoridad,
- VII Observar respeto y subordinación legítimas con respecto a sus superiores jerárquicos inmediatos o mediatos, cumpliendo las disposiciones que éstos dicten en el ejercicio de sus atribuciones,
- VIII Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que presten sus servicios, las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba,
- IX Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión después de concluido el periodo para el cual se le designó o de haber cesado, por cualquier otro cause en el ejercicio de sus empleo, cargo o comisión y no hacer uso indebido de la información obtenida.
- VII. Guardar el secreto de las materias clasificadas por ley como tales u otras cuya difusión esté prohibida legalmente.
- VIII. Hacer del conocimiento de las autoridades competentes aquellas órdenes que, a su juicio, pudiesen ser contrarias a la legalidad o constitutivas de delito.
- IX. Cumplir con las normas en materia de incompatibilidades.
- X. Tratar con atención y deferencia a los ciudadanos.
- XI. Cuidar y usar correctamente los inmuebles, materiales, documentos e información que se le proporcionen para el desarrollo de su empleo, cargo o comisión.
- XII. Abstenerse de utilizar los medios propiedad de la administración pública federal en provecho propio ni ejercer sus atribuciones en forma que pueda beneficiarse ilegítimamente a sí mismo o en beneficio de otros.
- XIII. Tratar con corrección y consideración a los superiores jerárquicos, compañeros y subordinados.
- XIV. Obedecer y dar cumplimiento a las sentencias ejecutorias emitidas por los órganos jurisdiccionales.

funciones;

- X Abstenerse de disponer o autorizar a un subordinado a no asistir sin causa justificada a sus labores por más de quince días continuos o treinta discontinuos en un año, así como de otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldos y otras percepciones, cuando las necesidades del servicio público no lo exijan,
- XI Abstenerse de desempeñar algún otro empleo, cargo o comisión oficial o particular que la Ley le prohíba;
- XII. Abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado por resolución firme de la autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público,
- XIII Excusarse de intervenir en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquéllos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte.
- XIV Informar por escrito al jefe inmediato y en su caso, al superior jerárquico, sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a que hace referencia la fracción anterior y que sean de su conocimiento, y

observar sus instrucciones por escrito sobre su atención, tramitación y resolución, cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos,

- XV Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, objetos mediante enajenación a su favor en precio notoriamente inferior al que el bien de que se trate y que tenga en el mercado ordinario, o cualquier donación, empleo, cargo o comisión para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XIII, y que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión,
- XVI Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorga por el desempeño de su función, sean para él o para las personas a las que se refiere la fracción XIII,
- XVII Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal familiar o de negocios en el

caso o pueda derivar alguna ventaja o beneficio par él o para las personas a las que se refiere la fracción XIII;

- XVIII. Presentar con oportunidad y veracidad, las declaraciones de situación patrimonial, en los términos establecidos por esta Ley;
- XIX. Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos y resoluciones que reciba de la Secretaría de la Contraloría, conforme a la competencia de ésta;
- XX. Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo, y denunciar por escrito, ante el superior jerárquico o la contraloría interna, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier servidor público que pueda ser causa de responsabilidad administrativa en los términos de esta Ley, y de las normas que al efecto se expidan,
- XXI. Proporcionar en forma oportuna y veraz, toda la información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos, a efecto de que aquélla pueda cumplir con las facultades y atribuciones que le correspondan,
- XXII. Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público,
- XXIII. Abstenerse, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, de celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, arrendamientos y

enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública, con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien con las sociedades de las que dichas personas formen parte, sin la autorización previa y específica de la Secretaría a propuesta razonada, conforme a las disposiciones legales aplicables, del titular de la dependencia o entidad de que se trate. Por ningún motivo podrá celebrarse pedido o contrato alguno con quien se encuentre inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público,

y

XXIV Las demás que le impongan las leyes y reglamentos

Cuando el planteamiento que formule el servidor público a su superior jerárquico deba ser comunicado a la Secretaría de la Contraloría General, el superior procederá a hacerlo sin demora, bajo su estricta responsabilidad, poniendo el trámite en conocimiento del subalterno interesado. Si el superior jerárquico omite la comunicación a la Secretaría de la Contraloría General, el subalterno podrá practicarla directamente informando a su superior acerca de este acto.

#### **ARTÍCULO 47-BIS.**

Para efectos del proceso disciplinario se consideran infracciones graves en el servicio público, las siguientes:

- I. Incumplimiento del deber de guardar obediencia a la Constitución y a las leyes.
- II. Incurrir en acciones discriminatorias de cualquier naturaleza.
- III. Abandono del servicio público encomendado sin causa justificada.
- IV. Emitir informes o resoluciones

- ilegales que causen daños graves al patrimonio o a los bienes de la administración o de los gobernados.
- V. Publicación o uso indebido de documentos o información a que tenga o haya tenido acceso con motivo de su empleo, cargo o comisión.
  - VI. Negligencia en la custodia de secretos oficiales o información clasificada, establecidos así en la ley respectiva, que provoque su publicación o difusión indebidas.
  - VII. Notorio incumplimiento de las funciones inherentes al empleo, cargo o comisión que desempeñe en el servicio público.
  - VIII. Violación a la neutralidad o imparcialidad al utilizar recursos públicos o las facultades atribuidas para intervenir en procesos electorales.
  - IX. Desobedecer las órdenes o instrucciones de un superior jerárquico o jefe inmediato que hayan sido emitidas por éste en el ejercicio de su competencia, relacionadas con las funciones del puesto o las funciones del interesado.
  - X. Ostentarse como servidor público, después de concluido el encargo, para obtener un beneficio indebido para sí o para otro.
  - XI. Realizar actividades incompatibles entre sí, cuando se comprometa la imparcialidad o independencia.
  - XII. Realizar actos que impidan el ejercicio de los derechos fundamentales, de las libertades públicas o de los derechos sindicales.
  - XIII. Participar en una huelga cuando esté expresamente prohibido por ley.
  - XIV. Incumplir con las obligaciones relacionadas con la atención de



- los servicios públicos esenciales en caso de huelga.
- XV. La agresión a cualquier persona con la que se relacione en el ejercicio de su empleo, cargo o comisión.
  - XVI. Acoso sexual debidamente probado
  - XVII. Exceso en el uso de sus atribuciones si se traduce en un daño o perjuicio grave para sus subordinados o el empleo, cargo o comisión que tiene encomendado.
  - XVIII. Abstenerse de dar cumplimiento a las sentencias ejecutoriadas que emitan los órganos jurisdiccionales.
  - XIX. Incumplir reiteradamente con las obligaciones consignadas en las leyes aplicables al servicio público.

En el supuesto de que de las conductas relacionadas se advierta la comisión de presunto delito, se realizará el desglose respectivo y se remitirán las constancias al Ministerio Público competente.

Las sanciones administrativas que se impongan por conductas de las que puede derivarse responsabilidad de carácter penal o civil, no extinguen la responsabilidad correspondiente, por lo que los afectados podrán acudir ante la autoridad administrativa en los términos del artículo 77-BIS, o agotar las vías legales que consideren pertinentes.

#### ARTÍCULO 49

En las dependencias y entidades de la Administración Pública se establecerán unidades específicas, a las que el público tenga fácil acceso, para que cualquier interesado pueda presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, con las que se iniciara, en su caso, el procedimiento disciplinario correspondiente

La Secretaría establecerá las normas y procedimientos para que las instancias del público sean atendidas y resueltas con

#### ARTÍCULO 49

Cualquier interesado puede presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, con las que se iniciará, en su caso, el proceso disciplinario correspondiente

La responsabilidad administrativa:

- a) Es independiente de otras responsabilidades de carácter civil o penal.
- b) Los hechos declarados firmes en resoluciones judiciales vinculan a la administración

eficiencia.

- c) Sólo podrán sancionarse acciones u omisiones que constituyan infracción disciplinaria.
- d) Entre la infracción cometida y la sanción que se imponga debe existir la adecuada proporcionalidad.

#### ARTÍCULO 50

La Secretaría, el superior jerárquico y todos los servidores públicos tienen la obligación de respetar y hacer respetar el derecho a la formulación de las quejas y denuncias a las que se refiere el artículo anterior y de evitar que con motivo de éstas se causen molestias indebidas al quejoso. Incurrirá en responsabilidad el servidor público que por sí o por interpósita persona, utilizando cualquier medio, inhíba al quejoso para evitar la formulación o presentación de quejas y denuncias, o que con motivo de ello realice cualquier conducta injusta u omita una justa y debida que lesione los intereses de quienes las formulen o presenten

#### ARTÍCULO 50

La Secretaría, el superior jerárquico y todos los servidores públicos tienen la obligación de respetar y hacer respetar el derecho a la formulación de las quejas y denuncias a las que se refiere el artículo anterior y de evitar que con motivo de éstas se causen molestias indebidas al quejoso.

Atendiendo al interés que posee todo ciudadano para la buena marcha de los negocios públicos, las autoridades que tramitan y resuelvan el proceso disciplinario deberán respetar el derecho a la información de los promoventes sobre el trámite de las denuncias o quejas planteadas.

También deberá respetarse el derecho de los promoventes para acceder al expediente respectivo y aportar los medios de prueba que estimen convenientes, con las limitaciones de ley. Incurrirá en responsabilidad el servidor público que por sí o por interpósita persona, utilizando cualquier medio, inhíba al quejoso para evitar la formulación o presentación de quejas y denuncias, o que con motivo de ello realice cualquier conducta injusta u omita una justa y debida que lesione los intereses y derechos de quienes las formulen o presenten

#### ARTÍCULO 53

Las sanciones por falta administrativa consistirán en

- I) Apercibimiento privado o público,
- II) Amonestación privada o pública,
- III) Suspensión,
- IV) Destitución del puesto,
- V) Sanción económica, e
- VI) Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público

Cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que

#### ARTICULO 53

Las sanciones por infracción administrativa consistirán en

- I) Apercibimiento privado o público
- II) Amonestación privada o pública
- III) Demérito,
- IV) Suspensión de empleo y sueldo,
- V) Destitución del puesto,
- VI) Sanción económica,
- VII) Cambio forzoso de puesto,
- VIII) Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público

implique lucro o cause daños y perjuicios, será de un año hasta diez años si el monto de aquéllos no excede de loscientos veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, y de diez a veinte años si excede de dicho límite. Este último plazo de inhabilitación también será aplicable por conductas graves de los servidores públicos

Para que una persona que hubiere sido inhabilitada en los términos de ley por un plazo mayor de diez años, pueda volver a desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público una vez transcurrido el plazo de la inhabilitación impuesta, se requerirá que el titular de la dependencia o entidad a la que pretenda ingresar, dé aviso a la Secretaría, en forma razonada y justificada, de tal circunstancia

La contravención a lo dispuesto por el párrafo que antecede será causa de responsabilidad administrativa en los términos de esta Ley, quedando sin efectos el nombramiento o contrato que en su caso se haya realizado

#### ARTÍCULO 55

En caso de aplicación de sanciones económicas por beneficios obtenidos y daños y perjuicios causados por incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 47, se aplicarán los tantos del lucro obtenido y de los daños y perjuicios causados

Las sanciones económicas establecidas en este artículo se pagaran una vez determinadas en cantidad líquida, en su equivalencia en salarios mínimos vigentes al día de su pago, conforme al siguiente procedimiento

- I La sanción económica impuesta se dividirá entre la cantidad líquida que corresponda y el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal al día de su imposición, y
- II El cociente se multiplicará por el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal al día del pago de la sanción

Para los efectos de esta Ley se entenderá

Las sanciones contenidas en las fracciones de la IV a la VIII sólo podrán imponerse por falta grave

En todo caso se llevará un registro de sanciones administrativas, sin perjuicio de anotarlas en el expediente personal del infractor.

#### ARTÍCULO 55 Derogado.

or salario mínimo mensual, el equivalente treinta veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal.

#### ARTÍCULO 62

de las investigaciones y auditorías que realice la Secretaría apareciera la responsabilidad de los servidores públicos, informará a la contraloría interna de la dependencia correspondiente o al coordinador sectorial de las entidades, para que proceda a la investigación y sanción disciplinaria por dicha responsabilidad, si fuera de su competencia. Si se trata de responsabilidad mayores cuyo conocimiento sólo compete a la Secretaría, ésta se avocará directamente al asunto, informando de ello al Titular de la dependencia y a la contraloría interna de la misma para que participe o coadyuve en el procedimiento de determinación de responsabilidades

#### ARTÍCULO 64

la Secretaría impondrá las sanciones administrativas a que se refiere este Capítulo mediante el siguiente procedimiento

Citará al presunto responsable a una audiencia, haciéndole saber la responsabilidades que se le imputen, el lugar, día y hora en que tendrá verificativo dicha audiencia y su derecho a ofrecer pruebas y alegar en la misma lo que a su derecho convenga, por sí o por medio de un defensor

También asistirá a la audiencia el representante de la dependencia que para tal efecto se designe

Entre la fecha de la citación y la de la audiencia deberá mediar un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles.

Desahogadas las pruebas, si las hubiere, la Secretaría resolverá dentro de los treinta días hábiles siguientes, sobre la inexistencia de responsabilidad o imponiendo al

#### ARTÍCULO 62 Derogado

#### ARTÍCULO 64

En el proceso disciplinario se observarán los siguientes principios:

- a) Para imponer sanciones disciplinarias por infracciones graves se deberá agotar previamente el proceso establecido.
- b) En el caso de infracciones leves se podrá imponer la sanción mediante el proceso sumario que regula este artículo respetando en todo caso las garantías de audiencia y debido proceso.
- c) El proceso disciplinario se sustentará en los principios de celeridad y economía procesal; en todo caso se le garantizarán al justiciable los siguientes derechos: la presunción de inocencia; la notificación del nombramiento de instructor y la posibilidad de recusarlo; la formulación de alegatos en cualquier fase del proceso; el derecho a aportar las pruebas que estime necesarias para su defensa y, en caso necesario, el auxilio de la autoridad para obtenerlas; el derecho a la defensa y a

infractor las sanciones la información.

administrativas correspondientes y La autoridad competente impondrá las sanciones administrativas a que se refiere este Capítulo mediante el siguiente proceso:

representante designado por la dependencia y al superior jerárquico,

Si en la audiencia la Secretaría encontrara que no cuenta con elementos suficientes para resolver o advierta elementos que impliquen nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable o de otras personas, podrá disponer la práctica de investigaciones y citar para otra u otras audiencias, y

En cualquier momento, previa o posteriormente al citatorio al que se refiere la fracción I del presente artículo, la Secretaría podrá determinar la suspensión temporal de los presuntos responsables de sus cargos, empleos o comisiones, si a su juicio así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones. La suspensión temporal no prejuzga sobre la responsabilidad que se impute. La determinación de la Secretaría hará constar expresamente esta salvedad

La suspensión temporal a que se refiere el párrafo anterior suspenderá los efectos del acto que haya dado origen a la ocupación del empleo, cargo o comisión, y regirá desde el momento en que sea notificada al interesado o éste quede enterado de la resolución por cualquier medio. La suspensión cesará cuando así lo resuelva la Secretaría, independientemente de la iniciación, continuación o conclusión del procedimiento a que se refiere el presente artículo en relación con la presunta responsabilidad de los servidores públicos.

Si los servidores suspendidos temporalmente no resultaren responsables de la falta que se les imputa, serán restituidos en el goce de sus derechos y

I. Citará al presunto responsable a una audiencia, haciéndole saber la infracción o infracciones que se le imputan, el lugar, día y hora en que se realizará dicha audiencia y su derecho a ofrecer pruebas y alegar en la misma lo que a su derecho convenga, por sí o por medio de un defensor.

**También tendrá la obligación de asistir a la audiencia el representante de la dependencia que para tal efecto se designe**

Entre la fecha de la citación y la de la audiencia deberá mediar un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles,

II. Desahogadas las pruebas, si las hubiere, la Secretaría resolverá dentro de los treinta días hábiles siguientes, sobre la inexistencia de responsabilidad o imponiendo al infractor las sanciones administrativas correspondientes y notificará la resolución al interesado, a su jefe inmediato, al representante designado por la dependencia y al superior jerárquico, dentro de las setenta y dos horas siguientes a la emisión. En la notificación de la resolución deberá hacer del conocimiento del interesado el recurso que procede contra ésta.

III. En cualquier momento, previa o posteriormente al citatorio al que se refiere la fracción I del presente artículo, la Secretaría podrá determinar la suspensión temporal de los presuntos responsables de sus cargos, empleos o comisiones, cuando existan elementos suficientes para establecer una presunta infracción administrativa, si a su juicio así conviene para la

se les cubrirán las percepciones que debieran percibir durante el tiempo en que se hallaron suspendidos

Se requerirá autorización del Presidente de la República para dicha suspensión si el nombramiento del servidor público de que se trate incumbe al Titular del Poder Ejecutivo. Igualmente, se requerirá autorización de la Cámara de Senadores, en su caso de la Comisión Permanente, si dicho nombramiento requirió ratificación de éste en los términos de la Constitución General de la República

conducción o continuación de las investigaciones. La suspensión temporal no prejuzga sobre la responsabilidad que se impute. La determinación de la Secretaría hará constar expresamente esta salvedad. El abuso de esta prerrogativa de la administración será sancionada en la vía disciplinaria por el superior jerárquico o los órganos jurisdiccionales.

La suspensión temporal a que se refiere el párrafo anterior suspenderá los efectos del acto que haya dado origen a la ocupación del empleo, cargo o comisión, y regirá desde el momento en que sea notificada al interesado o éste quede enterado de la resolución por cualquier medio. La suspensión cesará cuando así lo resuelva la Secretaría, independientemente de la iniciación, continuación o conclusión del procedimiento a que se refiere el presente artículo en relación con la presunta responsabilidad de los servidores públicos

Si los servidores suspendidos temporalmente no resultaren responsables de la falta que se les imputa, serán restituidos en el goce de sus derechos y se les cubrirán las percepciones que debieran percibir durante el tiempo en que se hallaron suspendidos

Se requerirá autorización del Presidente de la República para dicha suspensión si el nombramiento del servidor público de que se trate incumbe al Titular del Poder Ejecutivo. Igualmente, se requerirá autorización de la Cámara de Senadores, o en su caso de la Comisión Permanente, si dicho nombramiento requirió ratificación de éste en los términos de la Constitución General de la República

#### ARTÍCULO 67

El Titular de la dependencia o entidad podrá designar un representante que participe en las diligencias. Se dará vista de todas las actuaciones a la dependencia o entidad en la que el presunto responsable presta sus servicios

#### ARTÍCULO 67

El Titular de la dependencia o entidad deberá designar un representante que participe en las diligencias, con el carácter de coadyuvante de la defensa o de la acusación. Se dará vista de todas las actuaciones a la dependencia o entidad en la que el presunto responsable presta sus servicios

## ARTÍCULO 70

Los servidores públicos sancionados podrán impugnar ante el Tribunal Fiscal de la Federación las resoluciones administrativas por las que se les impongan las sanciones a que se refiere este Capítulo. Las resoluciones anulatorias firmes dictadas por este Tribunal, tendrán el efecto de que la dependencia o entidad en la que el servidor público preste o haya prestado sus servicios, lo restituya en el goce de los derechos de que hubiese sido privado por la ejecución de las sanciones anuladas, sin perjuicio de lo que establecen otras leyes.

## ARTÍCULO 71

Las resoluciones por las que se impongan sanciones administrativas, podrán ser impugnadas por el servidor público ante la propia autoridad, mediante el recurso de revocación que se interpondrá dentro de los quince días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de la resolución recurrida.

La tramitación del recurso se sujetará a las normas siguientes:

I Se iniciará mediante escrito en el que deberán expresarse los agravios que a juicio del servidor público le cause la resolución, acompañando copia de ésta y constancia de la notificación de la misma, así como la proposición de las pruebas que considere necesario rendir.

La autoridad acordará sobre la admisibilidad del recurso y de las pruebas ofrecidas, desechando de plano las que no fuesen idóneas para desvirtuar los hechos en que se base la resolución, y

II Desahogadas las pruebas, si las hubiere, la autoridad emitirá resolución dentro de los treinta días hábiles siguientes, notificándolo al interesado en un plazo no mayor de setenta y dos horas.

## ARTÍCULO 70

Los servidores públicos, los denunciantes o quejosos podrán impugnar las resoluciones emitidas en el proceso disciplinario, mediante el recurso de revocación interpuesto ante el superior jerárquico de la autoridad emisora del acto, o a través del juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

## ARTÍCULO 71

El recurso de revocación se interpondrá dentro de los quince días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de la resolución recurrida.

La tramitación del recurso se sujetará a las normas siguientes:

I Se iniciará mediante escrito en el que deberán expresarse los agravios que a juicio del servidor público le cause la resolución, acompañando copia de ésta y constancia de la notificación de la misma, así como la proposición de las pruebas que considere necesario rendir.

II La autoridad acordará sobre la admisión del recurso y de las pruebas ofrecidas, desechando de plano las que no fuesen idóneas para desvirtuar los hechos en que se base la resolución,

III Desahogadas las pruebas, si las hubiere, la autoridad emitirá resolución dentro de los treinta días hábiles siguientes, notificándolo al interesado en un plazo no mayor de setenta y dos horas, y

IV En todo lo no previsto en materia de proceso se aplicará supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Penales y, en lo conducente, el Código Penal.

## ARTÍCULO 73

El servidor público afectado por las resoluciones administrativas que se dicten conforme a esta Ley, podrá optar entre interponer el recurso de revocación o impugnarlas directamente ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

La resolución que se dicte en el recurso de revocación será también impugnable ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

## ARTÍCULO 73. Derogación.

C) Del Código Fiscal de la Federación, proponemos la reforma de los siguientes preceptos:

### TEXTO VIGENTE

**ARTÍCULO 207.-** La demanda se presentará por escrito directamente ante la Sala Regional competente, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que haya surtido efectos la notificación de la resolución impugnada.

La demanda podrá enviarse por correo certificado con acuse de recibo si el demandante tiene su domicilio fuera de la población donde está la sede de la sala o cuando ésta se encuentra en el Distrito Federal y el domicilio fuera de él, o cuando ésta se encuentre en el Distrito Federal y el domicilio fuera de él, siempre que el envío se efectúe en el lugar en que reside el demandante.

Las autoridades podrán presentar la demanda dentro de los cinco años siguientes a la fecha en que sea emitida la resolución, cuando se pida la modificación o nulidad de un acto favorable a un particular, salvo que haya producido efectos de tracto sucesivo, caso en el que se podrá demandar la modificación o nulidad en cualquier época sin exceder de los cinco años del último efecto, pero los efectos de la sentencia en caso de ser total o parcialmente desfavorable para el particular, sólo se retrotraerán a los cinco años anteriores a la presentación de la demanda.

Cuando el interesado fallezca durante el plazo para iniciar juicio, el plazo se

### TEXTO PROPUESTO

**ARTÍCULO 207.-** La demanda se presentará por escrito directamente ante la Sala Regional competente, **dentro de los quince días hábiles siguientes** a aquél en que haya surtido efectos la notificación de la resolución impugnada.

La demanda podrá enviarse por correo certificado con acuse de recibo si el demandante tiene su domicilio fuera de la población donde está la sede de la sala o cuando ésta se encuentra en el Distrito Federal y el domicilio fuera de él, o cuando ésta se encuentre en el Distrito Federal y el domicilio fuera de él, siempre que el envío se efectúe en el lugar en que reside el demandante.

Las autoridades podrán presentar la demanda dentro de los cinco años siguientes a la fecha en que sea emitida la resolución, cuando se pida la modificación o nulidad de un acto favorable a un particular, salvo que haya producido **efectos continuos, en este último caso** se podrá demandar la modificación o nulidad en cualquier época sin exceder de los cinco años del último efecto del acto. La sentencia, en caso de ser total o parcialmente desfavorable para el particular, **no podrá tener efectos retroactivos**.

Cuando el interesado fallezca durante el plazo para iniciar juicio, el plazo se suspenderá hasta un año si antes no se ha aceptado el cargo de representante de la



suspenderá hasta un año si antes no se ha aceptado el cargo de representante de la sucesión. También se suspenderá el plazo para interponer la demanda si el particular solicita a las autoridades fiscales iniciar el procedimiento de resolución de controversias contenido en un tratado para evitar la doble tributación incluyendo, en su caso, el procedimiento de resolución de controversias contenido en un tratado para evitar la doble tributación incluyendo, en su caso, el procedimiento arbitral. En estos casos cesará la suspensión cuando se notifique la resolución que da por terminado dicho procedimiento, inclusive en el caso de que se dé por terminado a petición del interesado.

En los casos de incapacidad o declaración de ausencia decretadas por autoridad judicial, el plazo para interponer el juicio de nulidad se suspenderá hasta por un año. La suspensión cesará tan pronto como se acredite que se ha aceptado el cargo de tutor del incapaz o representante legal del ausente, siendo en perjuicio del particular si durante el plazo antes mencionado no se provee sobre su representación.

**ARTÍCULO 208.-** La demanda deberá indicar

- I El nombre del demandante y domicilio para recibir notificaciones en la sede de la Sala Regional competente
- II La resolución que se impugna
- III La autoridad o autoridades demandadas o el nombre y domicilio del particular demandado cuando el juicio sea promovido por la autoridad administrativa
- IV Los hechos que den motivo a la demanda
- V Las pruebas que ofrezca
- VI En caso de que se ofrezca prueba pericial o testimonial se precisarán los hechos sobre los que deban versar y señalarán los nombres y domicilios del perito o de los testigos
- VII Los conceptos de impugnación

sucesión. También se suspenderá el plazo para interponer la demanda si el particular solicita a las autoridades fiscales iniciar el procedimiento de resolución de controversias contenido en un tratado para evitar la doble tributación incluyendo, en su caso, el procedimiento de resolución de controversias contenido en un tratado para evitar la doble tributación incluyendo, en su caso, el procedimiento arbitral. En estos casos cesará la suspensión cuando se notifique la resolución que da por terminado dicho procedimiento, inclusive en el caso de que se dé por terminado a petición del interesado.

En los casos de incapacidad o declaración de ausencia decretadas por autoridad judicial, el plazo para interponer el juicio de nulidad se suspenderá hasta por un año. La suspensión cesará tan pronto como se acredite que se ha aceptado el cargo de tutor del incapaz o representante legal del ausente, siendo en perjuicio del particular si durante el plazo antes mencionado no se provee sobre su representación.

**ARTÍCULO 208.-** La demanda deberá indicar

- I El nombre y domicilio del demandante
- II La resolución que se impugna
- III La autoridad o autoridades demandadas o el nombre y domicilio del particular demandado cuando el juicio sea promovido por la autoridad administrativa
- IV Los hechos que den motivo a la demanda
- V Las pruebas que ofrezca. En caso de que se ofrezca prueba pericial o testimonial se precisarán los hechos sobre los que deban versar y señalarán los nombres y domicilios del perito o de los testigos
- VI Los conceptos de impugnación
- VII El nombre y domicilio del tercero interesado, cuando lo haya
- VIII Lo que se pida, señalando en caso

III. El nombre y domicilio del tercero interesado, cuando lo haya.

K. Lo que se pida, señalando en caso de solicitar una sentencia de condena, las cantidades o acto cuyo cumplimiento se demanda

Quando se omita el nombre del demandante o los datos precisados en las fracciones II y VI, el magistrado instructor desechará por improcedente la demanda interpuesta. Si se omitan los datos previstos en las fracciones III, IV, V, VII y VIII, el magistrado instructor requerirá al promovente para que los señale dentro del plazo de cinco días, apercibiéndolo que de no hacerlo en tiempo se tendrá por no presentada la demanda o por no ofrecidas las pruebas, según corresponda.

En el supuesto de que no señale domicilio para recibir notificaciones del demandante, en la jurisdicción de la Sala Regional que corresponda o se desconozca el domicilio del tercero, las notificaciones relativas se efectuarán por lista autorizada, que se fijará en el sitio visible de la propia sala

de solicitar una sentencia de condena, las cantidades o acto cuyo cumplimiento se demanda

Quando se omitan los datos previstos en este artículo el magistrado instructor requerirá al promovente para que los señale dentro del plazo de cinco días, apercibiéndolo que de no hacerlo en tiempo se tendrá por no presentada la demanda o por no ofrecidas las pruebas, según corresponda.

En el supuesto de que el demandante no señale domicilio para oír y recibir notificaciones, en la jurisdicción de la Sala Regional que corresponda o se desconozca el domicilio del tercero, las notificaciones relativas se efectuarán por lista autorizada, que se fijará en un lugar visible de la propia sala

ARTÍCULO 209.- El demandante deberá adjuntar a su instancia

Una copia de la misma y de los documentos anexos, para cada una de las partes

El documento que acredite su personalidad o en el que conste que le fue reconocida por la autoridad demandada, o bien señalar los datos de registro del documento con el que la acredite ante el Tribunal Fiscal de la Federación, cuando no gestione en nombre propio

El documento en el que conste el acto impugnado

En el supuesto de que se impugne una resolución negativa ficta deberá acompañarse una copia, en la que obre el sello de recepción, de la instancia no resuelta expresamente por la autoridad

La constancia de la notificación del acto impugnado

ARTÍCULO 209.- El demandante deberá adjuntar a su instancia

I Una copia de la misma y de los documentos anexos, para cada una de las partes

II El documento que acredite su personalidad o en el que conste que le fue reconocida por la autoridad demandada, o bien señalar los datos de registro del documento con el que la acredite ante el Tribunal Fiscal de la Federación, cuando no gestione en nombre propio.

III El documento en el que conste el acto impugnado o, en su caso, de la instancia no resuelta por la autoridad

IV Constancia de la notificación del acto impugnado, excepto cuando el demandante declare bajo protesta de decir verdad que no recibió constancia o cuando hubiera sido por correo. Si la

- /I. Cuando no se haya recibido constancia de notificación o la misma hubiere sido practicada por correo, así se hará constar en el escrito de demanda, señalando la fecha en que dicha notificación se practicó. Si la demandada al contestar la demanda hace valer su extemporaneidad, anexando las constancias de notificación en que la apoya, el magistrado instructor concederá a la actora el término de cinco días para que desvirtúe. Si durante ese término no se controvierte la legalidad de la notificación de la resolución impugnada, se presumirá legal la diligencia de la notificación de la resolución referida.
- II. El cuestionario que deba desahogar el perito, el cual deberá ir firmado por el demandante.
- III. El interrogatorio para el desahogo de la prueba testimonial, el que debe ir firmado por el demandante, en los casos señalados en el último párrafo del artículo 232.
- X. Las pruebas documentales que ofrezca
- Los particulares demandantes deberán señalar, sin acompañar, los documentos que fueron considerados en el procedimiento administrativo como conteniendo información confidencial o comercial reservada. La Sala solicitará los documentos antes de cerrar la instrucción. Cuando las pruebas documentales no obren en poder del demandante o cuando no hubiera podido obtenerlas a pesar de tratarse de documentos que legalmente se encuentren a su disposición, éste deberá señalar el archivo o lugar en que se encuentra para que a su costa se mande expedir copia de ellos o se requiera su remisión cuando ésta sea legalmente posible. Para este efecto deberá identificar con toda precisión los documentos y tratándose de los que pueda tener a su disposición bastará con que acompañe copia de la solicitud debidamente presentada por lo menos cinco días antes
- notificación fue por edictos deberá señalar la fecha de la última publicación y el nombre del órgano en que ésta se hizo.
- V. El cuestionario que deba desahogar el perito, el cual deberá ir firmado por el demandante.
- VI. El interrogatorio para el desahogo de la prueba testimonial, el que debe ir firmado por el demandante, en los casos señalados en el último párrafo del artículo 232.
- VII. Las pruebas documentales que ofrezca
- Los particulares demandantes deberán señalar, sin acompañar, los documentos que fueron considerados en el proceso administrativo como conteniendo información confidencial o comercial reservada. La Sala solicitará los documentos antes de cerrar la instrucción. Cuando las pruebas documentales no obren en poder del demandante o cuando no hubiera podido obtenerlas a pesar de tratarse de documentos que legalmente se encuentren a su disposición, éste deberá señalar el archivo o lugar en que se encuentra para que a su costa se mande expedir copia de ellos o se requiera su remisión cuando ésta sea legalmente posible. Para este efecto deberá identificar con toda precisión los documentos y tratándose de los que pueda tener a su disposición bastará con que acompañe copia de la solicitud debidamente presentada por lo menos cinco días antes de la interposición de la demanda. Se entiende que el demandante tiene a su disposición los documentos, cuando legalmente pueda obtener copia autorizada de los originales o de las constancias. En ningún caso se requerirán el envío de un expediente administrativo. Si no se adjuntan a la demanda los documentos a que se refiere este precepto, el magistrado instructor requerirá al promovente para que los presente dentro del plazo de cinco días. Cuando el promovente no los presente dentro de dicho plazo y se trate de los documentos a que se refieren

le la interposición de la demanda. Se entiende que el demandante tiene a su disposición los documentos, cuando igualmente pueda obtener copia autorizada de los originales o de las constancias. En ningún caso se requerirá el envío de un expediente administrativo si no se adjuntan a la demanda los documentos a que se refiere este precepto, el magistrado instructor requerirá al promovente para que los presente dentro del plazo de cinco días. Cuando el promovente no los presente dentro de dicho plazo y se trate de los documentos a que se refieren las fracciones I a IV, se tendrá por no presentada la demanda. Si se trata de las pruebas a que se refieren las fracciones V, VI y VII, las mismas se tendrán por no ofrecidas.

Cuando en el documento en el que conste el acto impugnado a que se refiere la fracción III de este artículo, se haga referencia a información confidencial proporcionada por terceros independientes, obtenida en el ejercicio de las facultades a que se refieren los artículos 64-A y 65 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, el demandante se abstendrá de revelar dicha información. La información confidencial a que se refieren los artículos citados no podrá ponerse a disposición de los autorizados en la demanda para oír y recibir notificaciones, salvo que se trate de los representantes a que se refieren los artículos 46, fracción IV y 48, fracción VII de este código.

**ARTÍCULO 211.-** El tercero, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que se corra traslado de la demanda, podrá apersonarse en juicio, mediante escrito que contendrá los requisitos de la demanda o de la contestación, según sea el caso, así como la justificación de su derecho para intervenir en el asunto. Deberá adjuntar a su escrito, el documento en que se acredite su personalidad cuando no gestione en nombre propio, las pruebas documentales que ofrezca y el cuestionario para los

las fracciones I a IV, se tendrá por no presentada la demanda. Si se trata de las pruebas a que se refieren las fracciones V, VI y VII, las mismas se tendrán por no ofrecidas.

Cuando en el documento en el que conste el acto impugnado a que se refiere la fracción III de este artículo, se haga referencia a información confidencial proporcionada por terceros independientes, obtenida en el ejercicio de las facultades a que se refieren los artículos 64-A y 65 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, el demandante se abstendrá de revelar dicha información. La información confidencial a que se refieren los artículos citados no podrá ponerse a disposición de los autorizados en la demanda para oír y recibir notificaciones, salvo que se trate de los representantes a que se refieren los artículos 46, fracción IV y 48, fracción VII de este código.

**ARTÍCULO 211.-** El tercero, dentro de los quince días hábiles siguientes a aquél en que se corra traslado de la demanda, podrá apersonarse en juicio, mediante escrito que contendrá los requisitos de la demanda o de la contestación, según sea el caso, así como la justificación de su derecho para intervenir en el asunto.

Deberá adjuntar a su escrito, el documento en que se acredite su personalidad cuando no gestione en nombre propio, las pruebas documentales que ofrezca y el cuestionario para los peritos. Son aplicables en lo

veritos. Son aplicables en lo conducente los tres últimos párrafos del artículo 209.

conducente los tres últimos párrafos del artículo 209.

**ARTÍCULO 212.-** Admitida la demanda se correrá traslado de ella al demandado, emplazándolo para que la conteste dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que surta efectos el emplazamiento. El plazo para contestar la ampliación de la demanda será de veinte días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del acuerdo que admita la ampliación. Si no se produce la contestación a tiempo o ésta no se refiere a todos los hechos, se tendrán como ciertos los que el actor impute de manera precisa al demandado, salvo que por las pruebas rendidas o por hechos notorios resulten desvirtuados.

Cuando alguna autoridad que deba ser parte en el juicio no fuese señalada por el actor como demandada, de oficio se le correrá traslado de la demanda para que la conteste en el plazo a que se refiere el párrafo anterior.

Cuando los demandados fueren varios el término para contestar les correrá individualmente.

**ARTÍCULO 230.-** En los juicios que se tramiten ante el Tribunal Fiscal de la Federación, serán admisibles toda clase de pruebas, excepto la de confesión de las autoridades mediante absolucón de posiciones y la petición de informes, salvo que los informes se limiten a hechos que consten en documentos que obren en poder de las autoridades.

Las pruebas supervenientes podrán presentarse siempre que no se haya dictado sentencia. En este caso, el magistrado instructor ordenará dar vista a la contraparte para que en el plazo de cinco días exprese lo que a su derecho convenga.

El magistrado instructor podrá acordar la exhibición de cualquier documento que tenga relación con los hechos controvertidos o para ordenar la práctica de cualquier diligencia.

**ARTÍCULO 212.-** Admitida la demanda se correrá traslado de ella al demandado, emplazándolo para que la conteste dentro de los quince días hábiles siguientes a aquél en que surta efectos el emplazamiento. El plazo para contestar la ampliación de la demanda será de veinte días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del acuerdo que admita la ampliación. Si no se produce la contestación a tiempo o ésta no se refiere a todos los hechos, se tendrán como ciertos los que el actor impute de manera precisa al demandado, salvo que por las pruebas rendidas o por hechos notorios resulten desvirtuados.

Cuando alguna autoridad que deba ser parte en el juicio no fuese señalada por el actor como demandada, de oficio se le correrá traslado de la demanda para que la conteste en el plazo a que se refiere el párrafo anterior.

Cuando los demandados fueren varios el término para contestar les correrá individualmente.

**ARTÍCULO 230.-** En los juicios que se tramiten ante el Tribunal Fiscal de la Federación, se admitirán toda clase de pruebas, incluida la de confesión de las autoridades mediante absolucón de posiciones, cuando se refiera a hechos propios.

Las pruebas supervenientes podrán presentarse siempre que no se haya dictado sentencia. En este caso, el magistrado instructor ordenará dar vista a la contraparte para que en el plazo de cinco días exprese lo que a su derecho convenga.

El magistrado instructor podrá acordar la exhibición de cualquier documento que tenga relación con los hechos controvertidos o para ordenar la práctica de cualquier diligencia.

**ARTÍCULO 234.-** La valoración de las pruebas se hará de acuerdo con las siguientes disposiciones:

I Harán prueba plena de confesión expresa de las partes, las presunciones legales que no admitan prueba en contrario, así como los hechos legalmente afirmados por autoridad en documentos públicos, pero, si en estos últimos se contienen declaraciones de verdad o manifestaciones de hechos de particulares, los documentos sólo prueban plenamente que, ante la autoridad que los expidió, se hicieron tales declaraciones o manifestaciones, pero no prueban la verdad de lo declarado o manifestado

Tratándose de actos de comprobación de las autoridades administrativas, se entenderá como legalmente afirmados los hechos que constan en las actas respectivas

II El valor de la prueba pericial y testimonial, así como el de las demás pruebas quedará a la prudente apreciación de la sala

Cuando por el enlace de las pruebas rendidas y de las presunciones formadas, la sala adquiera convicción distinta acerca de los hechos materia de litigio, podrá valorar las pruebas sin sujetarse a lo dispuesto en las fracciones anteriores, debiendo fundar razonablemente esta parte de su sentencia

**ARTÍCULO 236.-** La sentencia se pronunciará por unanimidad o mayoría de votos de los magistrados integrantes de la sala, dentro de los sesenta días siguientes a aquel en que se cierre la instrucción en el juicio. Para este efecto el magistrado instructor formulará el proyecto respectivo dentro de los cuarenta y cinco días siguientes al cierre de la instrucción. Para dictar resolución en los casos de sobreesimiento por alguna de las causas previstas en el artículo 203 de este código.

**ARTÍCULO 234.-** El Tribunal goza de la más amplia libertad para valorar las pruebas, unas enfrente de otras y para establecer el resultado final de dicha valoración contradictoria. Para las pruebas confesional, presuncional, documental, testimonial y pericial deberá tomar en consideración las siguientes disposiciones:

I Harán prueba plena la confesión expresa de las partes, las presunciones legales que no admitan prueba en contrario, así como los hechos legalmente afirmados por autoridad en documentos públicos; pero, si en estos últimos se contienen declaraciones de verdad o manifestaciones de hechos de particulares, los documentos sólo prueban plenamente que, ante la autoridad que los expidió, se hicieron tales declaraciones o manifestaciones, pero no prueban la verdad de lo declarado o manifestado

Tratándose de actos de comprobación de las autoridades administrativas, se entenderá como legalmente afirmados los hechos que constan en las actas respectivas

II El valor de la prueba pericial y testimonial, así como el de las demás pruebas quedará a la prudente apreciación de la sala

En todo caso se deberá fundar y motivar en derecho el resultado de la valoración

**ARTÍCULO 236.-** La sentencia se pronunciará por unanimidad o mayoría de votos de los magistrados integrantes de la sala, dentro de los treinta días hábiles siguientes a aquel en que se cierre la instrucción en el juicio. Para este efecto el magistrado instructor formulará el proyecto respectivo dentro de los quince días hábiles siguientes al cierre de la instrucción. Para dictar resolución en los casos de sobreesimiento por alguna de las causas previstas en el artículo 203 de este

o será necesario que se hubiese cerrado la instrucción

Cuando la mayoría de los magistrados estén de acuerdo con el proyecto, el magistrado disidente podrá limitarse a expresar que vota en contra del proyecto o formular voto particular razonado, el que deberá presentar en un plazo que no exceda de diez días

Si el proyecto no fue aceptado por los otros magistrados de la Sala el magistrado instructor engrosará el fallo con los argumentos de la mayoría y el proyecto podrá quedar como voto particular

**ARTÍCULO 237.-** Las sentencias del Tribunal Fiscal se fundarán en derecho y resolverán sobre la pretensión del actor que se deduzca de su demanda, en relación con la resolución impugnada, teniendo la facultad de invocar hechos notorios.

Cuando se hagan valer diversas causales de ilegalidad, la sentencia o resolución de la sala deberá examinar primero aquéllos que puedan llevar a declarar la nulidad de una resolución por la omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, o por vicios de procedimiento, la misma deberá señalar en que forma afectaron las defensas del particular y trascendieron al sentido de la resolución

Las salas podrán corregir los errores que adviertan en la cita de los preceptos que se consideren violados y examinar en su conjunto los agravios y causales de ilegalidad, así como los demás razonamientos de las partes, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, pero sin cambiar los hechos expuestos en la demanda y en la contestación

Tratándose de las sentencias que resuelvan sobre la legalidad de la resolución dictada en un recurso administrativo, si se cuenta con elementos suficientes para ello, el Tribunal se pronunciará sobre la legalidad de la resolución recurrida, en la parte que no satisfizo el interés jurídico del demandante. No se podrán anular o

código, no será necesario que se hubiese cerrado la instrucción.

Cuando la mayoría de los magistrados estén de acuerdo con el proyecto, el magistrado disidente podrá limitarse a expresar que vota en contra del proyecto o formular voto particular razonado, el que deberá presentar en un plazo que no exceda de diez días.

Si el proyecto no fue aceptado por los otros magistrados de la Sala el magistrado instructor engrosará el fallo con los argumentos de la mayoría y el proyecto podrá quedar como voto particular.

**ARTÍCULO 237.-** Las sentencias del Tribunal Fiscal se fundarán en derecho y resolverán sobre la pretensión del actor que se deduzca de su demanda, en relación con la resolución impugnada.

Cuando se hagan valer diversas causales de ilegalidad, la sentencia o resolución de la sala deberá examinar primero aquéllos que puedan llevar a declarar la nulidad de una resolución por la omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, o por vicios de procedimiento, la misma deberá señalar en que forma afectaron las defensas del particular y trascendieron al sentido de la resolución. Sin embargo, si se alegan causales de ilegalidad manifiesta en el acto impugnado, la sala respectiva deberá analizar los agravios correspondientes y, de comprobarse, se anulará el acto en forma lisa y llana

Las salas podrán corregir los errores que adviertan en la cita de los preceptos que se consideren violados y examinar en su conjunto los agravios y causales de ilegalidad, así como los demás razonamientos de las partes, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, pero sin cambiar los hechos expuestos en la demanda y en la contestación

Tratándose de las sentencias que resuelvan sobre la legalidad de la resolución dictada en un recurso administrativo, si se cuenta con elementos suficientes para ello, el Tribunal se pronunciará sobre la legalidad de la resolución recurrida, en la parte que no

modificar los actos de las autoridades administrativas no impugnados de manera expresa en la demanda

En el caso de sentencias en que se condene a la autoridad a la restitución de un derecho subjetivo violado o a la devolución de una cantidad, el tribunal deberá previamente constatar el derecho que tiene el particular, además de la legalidad de la resolución impugnada.

**ARTÍCULO 239.-** La sentencia definitiva podrá:

- I Reconocer la validez de la resolución impugnada
- II Declarar la nulidad de la resolución impugnada
- III Declarar la nulidad de la resolución impugnada para determinar efectos, debiendo precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad debe cumplirla, salvo que se trate de facultades discrecionales
- IV Declarar la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de una obligación, así como declarar la nulidad de la resolución impugnada.

Si la sentencia obliga a la autoridad a realizar un determinado acto o iniciar un procedimiento, deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses contados a partir de que la sentencia quede firme. Dentro del mismo término deberá emitir la resolución definitiva, aun cuando hayan transcurrido los plazos señalados en los artículos 46-A y 67 de este código.

En el caso de que se interponga recurso, se suspenderá el efecto de la sentencia hasta que se dicte la resolución que ponga fin a la controversia.

Siempre que se esté en alguno de los supuestos previstos en las fracciones II y III, del artículo 238 de este código, el Tribunal Fiscal de la Federación declarará la nulidad para el efecto de que se reponga el procedimiento o se emita nueva resolución en los demás casos, también podrá indicar los términos conforme a los cuales debe dictar su

satisfizo el interés jurídico del demandante. No se podrán anular o modificar los actos de las autoridades administrativas no impugnados de manera expresa en la demanda, salvo que exista una violación abierta a las leyes

**ARTÍCULO 239.-** La sentencia definitiva podrá:

- I Reconocer la validez de la resolución impugnada
- II Declarar la nulidad de la resolución impugnada
- III Declarar la nulidad de la resolución impugnada para determinar efectos, debiendo precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad debe cumplirla, salvo que se trate de facultades discrecionales.
- IV Declarar la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de una obligación.

Si la sentencia obliga a la autoridad a realizar un determinado acto o iniciar un procedimiento, deberá cumplirse en un plazo de treinta días hábiles contados a partir de que la sentencia quede firme. Dentro del mismo término deberá emitir la resolución definitiva, aun cuando hayan transcurrido los plazos señalados en los artículos 46-A y 67 de este código.

La interposición del recurso suspende los efectos de la sentencia hasta que se dicte la resolución respectiva.

Siempre que se esté en alguno de los supuestos previstos en las fracciones II y III, del artículo 238 de este código, el Tribunal declarará la nulidad para el efecto de que se reponga el procedimiento o se emita nueva resolución, con excepción hecha de los casos de ilegalidad manifiesta, puesto que, en esta última circunstancia se anulara lisa y llanamente de determinación y la autoridad no podrá emitir un nuevo acto, en los demás casos, también podrá indicar los términos conforme a los cuales debe dictar su



resolución la autoridad administrativa, resolución la autoridad administrativa, salvo salvo que se trate de facultades que se trate de facultades discrecionales. discrecionales.

Las reformas propuestas se sustentan en las siguientes consideraciones: Por lo que se refiere a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo estimamos que toda norma jurídica es de interés general y orden público, por lo que nos parece innecesario plasmar esa circunstancia en la ley. Pretendimos dar una mejor sistemática a los preceptos relacionados, mejorando su redacción y estableciendo los supuestos de procedencia de la anulabilidad y la nulidad. Con el propósito de evitar la discrecionalidad y arbitrariedad en el desempeño de las labores encomendadas a la administración pública, se plasmó la obligación a cargo de la autoridad administrativa de interpretar los principios que uniforman a los trámites, procedimientos y procesos en el sentido más favorable para el desarrollo de la función pública y en beneficio de los administrados. En contra de la posición dominante, se incluyó entre los medios de prueba a la confesional de la autoridad; esto fue así, porque entendemos que en ocasiones el derecho que invoca el gobernado se relaciona con el conocimiento directo que posee la autoridad sobre los hechos, y consideramos que privar al administrado de este elemento probatorio es colocarlo en estado de indefensión. En el caso de los informes que se pidan a otras autoridades en el proceso administrativo, en los que se concedan derechos a favor de los administrados, para evitar la interpretación fundada en el libre albedrío de la autoridad, establecimos su carácter obligatorio para los órganos de resolución de procedimientos, con la finalidad de evitar que, por ignorancia o mala fe, se les prive a los gobernados de los derechos en ellos consignados.

Por lo que hace a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, además de pretender mejorar la técnica jurídica de los preceptos relacionados, plasmamos lo siguiente intentamos resolver el problema de la norma supletoria aplicable a la materia, y dejamos en claro que es la legislación sustantiva y adjetiva penal, determinación que no es caprichosa, puesto que obedece a cuestiones históricas y de naturaleza jurídica formal y material del régimen disciplinario. Racionalizamos las obligaciones a cargo de los servidores públicos, generalizándolas y evitando la casuística contenida en el actual artículo 47 de la Ley. Establecimos las

violaciones graves a la disciplina administrativa. Asentamos los llamados principios de la responsabilidad administrativa, esto es, la independencia de las vías administrativa, penal y civil, el de vinculación de las determinaciones firmes que emita la autoridad jurisdiccional, el de que sólo podrán sancionarse acciones u omisiones que impliquen infracción administrativa y el de proporcionalidad. Se otorga al quejoso o denunciante el carácter de parte y se asienta, en concordancia, la obligación de la autoridad administrativa de respetar el derecho a la información. En cuanto a las sanciones administrativas, atendiendo a la naturaleza disciplinaria de la vía, se agregan las de demérito y el cambio forzoso de puesto. Agregamos, además, los llamados principios del proceso disciplinario, entre los que sobresalen: el agotar el proceso para imponer sanciones por infracciones administrativas graves; seguir la vía sumaria para las infracciones leves; los de celeridad, economía procesal, presunción de inocencia, derecho a alegar y el auxilio de la autoridad al presunto responsable para que pueda allegarse de los medios de prueba a su favor. Se deja plasmado que el abuso de la facultad de suspensión temporal será sancionado en la vía administrativa por el superior jerárquico.

Por su parte, para el Código Fiscal de la Federación, reducimos los tiempos de presentación y contestación de la demanda de 45 a 15 días hábiles. Adecuamos los requisitos de la demanda y de la prevención. En materia probatoria se agregó a los medios de pruebas la confesional de la autoridad y se le otorgó amplia libertad al órgano de resolución para la valoración de las pruebas. También, se reducen los tiempos para la emisión de la sentencia y la formulación del proyecto respectivo, entre otras situaciones.

Es claro para el lector atento, que no intentamos una reforma profunda al contenido de las leyes aquí relacionadas, si no que, con espíritu constructivo, consideramos conveniente preservar parte de las mismas. Las razones de esta determinación son obvias. Por un lado, el análisis de las instituciones sustantivas y adjetivas que integran el cuerpo de las leyes analizadas requiere de una reflexión más profunda, en las que se plasmen no sólo cuestiones técnico jurídicas, sino también las situaciones de carácter social que desde el *ethos* colectivo singularizan a la ley y la transforman en norma de cuya obediencia depende la preservación de la paz social.

No podemos dejar de mencionar que, mientras se redactaba el presente trabajo, la fracción parlamentaria del Partido Acción Nacional en la Cámara de Diputados, el 5 de abril de 2001, presentó dos proyectos de ley: la Ley Federal de Juicio Político y Declaración de Procedencia y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Para los propósitos de nuestro trabajo interesa la segunda. En ella destacan las siguientes propuestas. La separación del juicio político y la declaración de procedencia de la responsabilidad administrativa. La creación del registro de servidores públicos sancionados, instancia que cabe mencionar ya existe dentro de la estructura de la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. Establece que el registro tendrá el carácter de público, sin embargo no establece los mecanismos para que el público pueda tener acceso a la información en él contenida; esta situación puede relacionarse con el hecho de que se prepara un proyecto de ley de acceso a la información en la Secretaría de Gobernación. Destaca también la obligación a cargo de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal de elaborar códigos de ética, situación que puede en el futuro provocar un caos, puesto que el servicio público ya posee su código de ética sustentado en la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia; y en este tenor, los servidores públicos tendrán que estar atentos no sólo al código ético plasmado en la ley, si no también al particular de cada dependencia o entidad. Con acierto, se otorgan facultades para aplicar la ley al Instituto Federal Electoral, a los Tribunales Agrarios y a la Auditoría Superior de la Federación. El proyecto amplía los plazos de prescripción, pasando de uno a tres años a tres y cinco años, para el caso de infracciones graves. Aquí es prudente asentar que en el proyecto no se establece con claridad que debe entenderse por infracciones graves, lo que choca con la seguridad jurídica. Además, incrementa innecesariamente la casuística que contiene el actual artículo 47 de la Ley vigente por lo que se refiere a las obligaciones a cargo de los servidores públicos. Establece el embargo precautorio de bienes para garantizar el cobro de sanciones, con lo que puede darse pie a la arbitrariedad, puesto que la determinación de sanciones es materia del procedimiento, cuyo resultado final se plasma en una resolución por la que se imponen sanciones. Esto puede llevar a que erróneamente la autoridad estime que

va a imponer una sanción económica y ordene como medida cautelar el embargo precautorio, con lo que se da carta de naturalidad a la arbitrariedad. Otra novedad en el proyecto es la determinación del Código Federal de Procedimientos Civiles como norma supletoria aplicable al "procedimiento" disciplinario. Aquí cabe plantear algunas dudas sobre lo acertado de la medida. En efecto, no entendemos como un código de naturaleza dispositiva va a ser útil en un proceso indagativo. En el proceso disciplinario no existe la igualdad entre partes que se plantea en materia civil, el estado siempre está por encima de los gobernados. Además, atendiendo a la naturaleza sancionatoria del proceso disciplinario, es evidente que el código adjetivo penal proporciona mejores herramientas jurídicas a la autoridad para el desenvolvimiento de sus funciones. También, es claro que la legislación adjetiva y sustantiva penal proporcionan mayores garantías al presunto responsable. Por lo que hacemos votos porque se vuelva en sana ortodoxia jurídica a la supletoriedad a favor de los códigos sustantivo y adjetivo penales. En el aspecto procedimental, el proyecto establece como novedad una dilación probatoria de cinco días después de celebrada la audiencia de ley; con lo anterior desnaturaliza el sentido de la propia audiencia, puesto que su propósito es el de ofrecer, admitir y desahogar pruebas y verter alegatos. Con lo anterior se rompe con la secuencia lógica del proceso. Si lo anterior no fuese bastante, incrementa 15 días hábiles el plazo que se otorga a la autoridad para emitir resolución, que pasa de 30 a 45 días hábiles, además, deja abierta la posibilidad para la autoridad administrativa de aplazar a la emisión de la resolución por otros 45 días hábiles. Con lo anterior el plazo real para emitir una resolución es de 90 días hábiles, lo que es contrario a la garantía de justicia pronta que regula el artículo 17, párrafo segundo, de la Carta Magna. En igual sentido, el plazo para notificar la resolución pasa de 72 horas a 10 días hábiles.

Como se advierte, el proyecto del Partido Acción Nacional se concentra en cuestiones de forma más que de fondo, por lo que no trasciende el sentido de las reformas que proponemos.

No podemos soslayar que los límites cognitivos y metodológicos del presente trabajo nos construyen al campo instrumental del Derecho Administrativo. Así, en el estudio de las leyes aquí mencionadas nos ocupamos únicamente del aspecto adjetivo, con excepción hecha de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores

Públicos, cuyas características la transforman en una norma *sui generis*. Las reformas planteadas por sí mismas no van a solucionar el problema de la aplicación del derecho en la materia administrativa. Para que estas propuestas se pudieran transformar en un gran eje de lucha contra la corrupción y de tutela de la legalidad, se requieren, paralelamente, otro tipo de reformas; tal es el caso de los artículos 192 y 193 de la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 Constitucionales, para obligar a las autoridades administrativas que aplican normas jurídicas a sujetarse a la interpretación que realiza el Poder Judicial de la Federación de las mismas, con el propósito de uniformar los criterios de solución de controversias jurídicas. Es urgente establecer el servicio civil de carrera para evitar que cada sexenio se reinvente la administración. Otra cuestión trascendente es la que se relaciona con los recursos públicos, toda vez que la separación de poderes en nuestro país será inexistente mientras sea el ejecutivo quien determine el uso y destino de los recursos públicos. También importan las formas de organización, un buen programa puede fracasar si se carece de la estructura capaz de llevarlo a la práctica. Existen otras cuestiones de las que debería ocuparse la sociología jurídica, relacionadas con la legitimidad de los mandatos normativos en nuestro país y el grado de formación jurídica que poseen tanto los aplicadores de las normas como los destinatarios de las mismas. Otro tipo de problemas se relacionan directamente con los usos y costumbres del poder en nuestro país que afectan substantivamente a lo jurídico. Para el campo de la psicología jurídica queda la cuestión relacionada con el análisis de la mentalidad de los individuos que ocupan cargos en la administración y como influye ésta en la toma de decisiones. Para la filosofía queda el establecer como el bien justicia, debe repartirse para satisfacer las necesidades del mismo en la ciudadanía.

No pretendemos que estas propuestas sean las mejores ni las más acabadas, muy por el contrario estamos conscientes de la fallibilidad de las ideas humanas; de nuestras propias fuerzas y de la perfectibilidad de las instituciones jurídicas. Es más, adelantándonos a nuestros críticos podemos afirmar que nuestra propuesta no es completa, puesto que no basta el otorgar mayores atribuciones a un jurisdicente para que ipso fáctio se haga justicia. Sin embargo, si estas líneas contribuyen al debate en torno a la justicia que se da en la administración me doy por satisfecho.

# CONCLUSIONES

### VIII. Conclusiones

Al delimitar las ideas fundamentales de nuestro estudio, plasmamos diversas categorías doctrinales de control: como son las de control legislativo, administrativo, jurisdiccional, social y político, etcétera. Destacamos las características del control interno y externo. Decantamos las voces procedimiento, proceso, jurisdicción, competencia, administración y las formas de organización de la administración pública en México. Aludimos, también, a la interpretación de las normas jurídicas letra a letra, como vicio de aplicación normativa. Al estudiar los conceptos de procedimiento y proceso, apoyándonos en las ideas de Francisco González Navarro y en su teoría revisionista del proceso, establecimos la existencia de los llamados universales del proceso: un órgano público titular de la función judicial, unos datos que se deben fijar para ejercer la función judicial y un destinatario de esa función, quien posee el derecho a intervenir o no intervenir en el proceso. Siguiendo esta tesis, y sustentados en la distinción formal y material de los actos jurídicos, consideramos que la diferencia entre proceso y procedimiento consiste en que en el primero el sujeto pasivo tiene derecho a intervenir, mientras que en el segundo no. Estimamos que el llamado procedimiento administrativo, cuando intervienen partes y se dice el derecho en el caso concreto, es un verdadero proceso. Planteamos, además, que la jurisdicción y el control son temas correlativos. En este orden de ideas, concluimos que nada se opone a que se dé la función jurisdiccional en materia administrativa.

Nos ocupamos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, establecimos que el procedimiento que regula esta ley desde el punto de vista material debe ser considerado un verdadero proceso y que atendiendo a sus notas sustanciales es materialmente jurisdiccional. Disertamos sobre la constitucionalidad de la ley adjetiva administrativa. Al estudiar el recurso de revisión regulado en la ley estimamos necesario nominarlo "proceso administrativo de revisión" y dejar la voz "fase autocompositiva" para aquella etapa llamada "procedimiento administrativo". Por lo que se refiere a su carácter de medio de control de la actividad administrativa, consideramos que éste descansa en el hecho de que el referido "procedimiento" tiene como propósito tutelar la legalidad en el ámbito interno de la administración, puesto que mediante estos

"procedimientos administrativos" se puede confirmar o declarar la inexistencia de un acto de autoridad administrativa, anularlo, revocarlo o modificarlo.

Después de analizar la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, hicimos una breve referencia al juicio político y a la declaración de procedencia. Sentamos la necesidad de clarificar lo relacionado con la norma supletoria aplicable al procedimiento disciplinario, la solución que propusimos, después de un análisis dogmático e histórico, se relaciona con la adopción del Código Federal de Procedimientos Penales y el Código Penal Federal como norma supletoria. Disertamos sobre el marco normativo del control interno; y analizamos el llamado procedimiento disciplinario, donde consideramos que si el propósito del "procedimiento" es investigar una queja o denuncia, para aplicar el derecho al caso concreto, con lo que concluimos que no existe la "fase de investigación" que en la práctica realizan las contralorías internas. Además, estimamos innecesaria la ratificación de la queja o denuncia, atendiendo a que el interés jurídico en este tipo de "procedimientos" se surte a favor del Estado. También, establecimos el carácter de verdadero proceso materialmente jurisdiccional del "procedimiento disciplinario" y a los elementos que lo configuran como medio de control interno de la actividad administrativa. Perfilamos algunas medidas que se proponen para enfrentar a la corrupción, como son: la existencia de estructuras colegiadas en el ámbito de la administración pública, la revisión jerárquica y la toma de decisiones por temas. Y dejamos plasmados una serie de problemas en materia de aplicación normativa y sus posibles soluciones.

Nos ocupamos del Código Fiscal de la Federación, y en particular del juicio de nulidad que se regula en él mismo, advertimos que este juicio constituye un verdadero proceso. Disertamos, también, sobre los caracteres del contencioso administrativo como representativo de un medio de control materialmente jurisdiccional y externo de la actividad administrativa. Damos un breve vistazo a la queja, la aclaración de sentencia y a la excitativa de justicia. Entre los recursos que regula la ley nos ocupamos de la reclamación y la revisión. Estimamos que este juicio es un medio de control por autonomía de la actividad de la Administración Pública en el país. Y al ocuparnos de la función de control y aplicación de la norma en el proceso contencioso, advertimos algunos problemas propios de esta actividad, como son: las cargas excesivas de



abajo, la falta de capacitación del personal encargado de aplicar la norma y la carencia de un presupuesto apropiado a las necesidades de esta actividad. También advertimos que, con las reformas publicadas en el Diario Oficial el 31 de diciembre de 2000, nos acercamos cada vez más al contencioso administrativo de plena jurisdicción

Intentamos una breve experiencia de derecho comparado, al contrastar los casos de España, Francia, Inglaterra e Italia, como representativos de los dos grandes sistemas que se disputan el control de la actividad de los órganos administrativos: el continental europeo y el jurisdiccional, o el administrativo y el judicial, e hicimos una relación de sus diferencias y concluimos que independientemente de donde se encuadre el órgano que aplique la justicia administrativa —en el poder judicial o en el poder ejecutivo— lo importante es la responsabilidad, la honestidad, la experiencia y la capacidad probada de quienes apliquen el derecho en la rama contencioso-administrativa

Relacionamos dos conceptos que por sus características propias no pueden ser entendidos el uno sin el otro: el control administrativo y la justicia. Después de estimar que para nuestro trabajo buscamos un concepto operativo de justicia, acudimos a las experiencias de la doctrina para establecer este concepto de justicia para el marco del proceso administrativo, el concepto al que arribamos se relaciona con la llamada justicia procesal perfecta a que alude John Rawls, que es aquella en la que se cumplen dos condiciones: existe una norma independiente para decidir el resultado que es justo y un procedimiento que garantiza que se llegará a él. Analizamos las cuestiones relacionadas con el control y la administración y consideramos que el instrumento por excelencia del control interno preventivo y correctivo es la auditoría interna. Después, nos enfocamos a la cuestión de relacionar la justicia con la administración y recordando a Aristóteles dejamos asentado que la diferenciación entre justicia distributiva y conmutativa no ha sido superada; sin embargo, también dejamos constancia de algunos problemas que se viven en el ámbito administrativo, relacionados con el tema de la justicia. Nos abocamos a establecer como se visualiza el control y la aplicación de las normas en la materia administrativa desde la sociedad, para lo cual acudimos a algunas estadísticas. Por último, destacamos el papel del juzgador en la tarea de aplicación de las normas en el ámbito administrativo

Para finalizar, enunciamos nuestra idea de reforma a las Leyes Federal de Procedimiento Administrativo; Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos Código Fiscal de la Federación. Destaca que la misma se encamina a establecer mejores herramientas procesales para los juzgadores, por lo que reducimos los tiempos de resolución, clarificamos normas supletorias e intentamos mejorar la técnica jurídica de los preceptos cuya reforma proponemos. También exploramos brevemente el contenido de la reforma que propone el Partido Acción Nacional para crear las Leyes Federal de Juicio Político y Declaración de Procedencia y Federal de Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos. Dejamos asentado que la reforma no es perfecta, y establecimos la necesidad de una reforma más integral y profunda a determinados rubros tanto normativos como administrativos, como posibles ejes de una estrategia contra la corrupción, entre las que destaca la posibilidad de obligar a las autoridades administrativas que apliquen “procedimientos” materialmente jurisdiccionales a sujetarse a la jurisprudencia y la necesidad de mejorar las estructuras administrativas e implantar el servicio civil de carrera

Con los anteriores puntos consideramos haber comprobado la hipótesis que nos planteamos al inicio del presente trabajo, esto es, acreditamos la existencia de procedimientos administrativos materialmente jurisdiccionales. Advertimos la insuficiencia de las herramientas normativas en el ámbito administrativo y por último propusimos nuevas normas para enfrentar la corrupción

# ADENDA

## ADENDA

El 16 de julio de 2001 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma al Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. Esta reforma es importante para nuestro trabajo en atención a que, en el capítulo tercero, en donde nos ocupamos de estudiar la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, analizamos parte de su contenido. En particular estudiamos el artículo 26, fracción III, en el que se establecían las atribuciones de los titulares de los órganos internos de control, y las de los titulares de las áreas de quejas, responsabilidades y auditoría en las dependencias y entidades de la administración pública federal.

Con la reforma el reglamento aumentó considerablemente, pues sus 34 artículos originales pasaron a 55, esto es, 21 más. En el caso de la regulación de las atribuciones de los servidores públicos relacionados, se debe señalar que el reglamento actual establece en el Capítulo IX titulado "De los Coordinadores de Sector de los Órganos de Vigilancia y Control, Delegados, Comisarios Públicos, Titulares de los Órganos Internos de Control y Supervisores Regionales", en su artículo 47, fracción III, numerales 1 al 12, que los titulares de los órganos internos de control tendrán las facultades que establece. Entre ellas destacan recibir quejas y denuncias, investigarlas y fincar las responsabilidades a que haya lugar, además de llevar a cabo las acciones conducentes para garantizar el cobro de las sanciones económicas que se impongan a los servidores públicos. Lo anterior podría llevar a estimar que las contralorías internas pueden invadir el ámbito competencial de las autoridades fiscales, puesto que a estas últimas corresponde aplicar el procedimiento económico coactivo para el cobro de los créditos fiscales a los que se asimilan las sanciones económicas impuestas en la vía disciplinaria. También, se les otorga la atribución de calificar los pliegos preventivos que formulen las dependencias, entidades y órganos desconcertados y "fincar" los pliegos de responsabilidades cuando proceda, emitir resoluciones en los recursos de revocación; realizar la defensa jurídica de las resoluciones que emitan, implementar el sistema integral de control gubernamental y coadyuvar a su funcionamiento efectivo, programar y realizar auditorías, investigaciones, inspecciones o visitas de cualquier tipo,

recibir, tramitar y dictaminar sobre la indemnización a que se refiere el artículo 77-bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, coordinar la formulación de proyectos, programas y el presupuesto; formular las denuncias que procedan por presuntos hechos delictivos, requerir información para el cumplimiento de sus atribuciones; y verificar el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, entre otras

En la fracción IV del artículo mencionado, se regulan las atribuciones de los titulares de las áreas de responsabilidades, auditoría interna, auditoría de control y evaluación y quejas. Del primero destacan las siguientes facultades: citar al presunto responsable a la audiencia de ley, iniciar e instruir el procedimiento de investigación, determinar las responsabilidades a que haya lugar e imponer las sanciones correspondientes; llevar registro de los asuntos de su competencia; dictar las resoluciones en los recursos de revocación; recibir y resolver las inconformidades y auxiliar al titular del órgano interno de control en la materia de responsabilidades. Al segundo se le atribuye realizar auditorías y revisiones; vigilar la aplicación de las medidas correctivas y recomendaciones, requerir información y documentación para el cumplimiento de sus funciones y atribuciones y proponer las intervenciones que se deban incorporar al programa anual de control y auditoría. El tercero debe verificar el cumplimiento de las normas de control que emita la Secretaría, evaluar la suficiencia y efectividad de la estructura de control interno; efectuar la evaluación de riesgos que obstaculicen el cumplimiento de las metas y objetivos, promover una cultura de control; promover el establecimiento de "pronunciamientos de carácter ético" y proponer las intervenciones que en materia de evaluación se deban incorporar al programa anual de control y auditoría. Por último, al cuarto se le permite coadyuvar en la recepción de quejas y denuncias, captar y gestionar peticiones sobre trámites y servicios; turnar al área de responsabilidades las quejas y denuncias que procedan y realizar el seguimiento del procedimiento disciplinario; conocer, previo a la presentación de una inconformidad, de las irregularidades que a juicio de los interesados se hayan cometido en los procedimientos de adjudicaciones y servicios para que se corrijan; y auxiliar al titular del órgano interno de control en materia de quejas

Como se advierte esta reforma tiene como propósito racionalizar las atribuciones de los servidores públicos adscritos a los órganos internos de control. Aunque no hay muchas sorpresas, puesto que la mayoría de las atribuciones que se les otorgan ya se encontraban previstas en el reglamento anterior, podría estimarse que existe un avance al plasmar en la norma las atribuciones de servidores públicos que generan actos de autoridad que pueden vulnerar la esfera jurídica de los gobernados.

## BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA ROMERO, Miguel; *Teoría General del Derecho Administrativo*; 10ª ed., Porrúa, México, 1991. 903 pp.
- Compendio de Derecho Administrativo*, Parte General, 2ª ed., Porrúa, México, 1998
- ACOSTA ROMERO, Miguel, et als; *Ley Federal de Procedimiento Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, comentadas*, 4ª. Edición actualizada, Porrúa, México, 1999, pág 12.
- ALCALÁ-ZAMORA Y CASTILLO, Niceto, *Cuestiones de Terminología Procesal*, UNAM-Instituto de investigaciones Jurídicas, México, 1972, 251 pp.
- *Estudios de Teoría General e Historia del Proceso (1945-1972)*; Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 1992, Tomo I, Serie G- Estudios Doctrinales, Número 8, 628 pp.
- *Proceso, autocomposición y autodefensa (Contribución al estudio de los fines del proceso)*; 3ª ed., Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 2000, 314 pp
- ALONSO MAS, José María, *La solución justa en las resoluciones administrativas*, s.n.e, Universitat de València, España, 1998, 686 pp
- ÁLVAREZ VÉLEZ, María Isabel y Alcón Yustas, María Fuencisla, *Las Constituciones de los quince Estados de la Unión Europea (Textos y comentarios)*; s.n.e., Dykinson, España, 1996, 688 pp
- ARAGONESES ALONSO, Pedro, *Proceso y Derecho Procesal*, s.n.e, Aguilar, S A de Ediciones, España, 1960, 834 pp.
- ARISTÓTELES; *La Constitución de Atenas*; ed., trad., y notas con estudio preliminar de Antonio Tovar, Insitluto de Estudios Políticos, Sucesores de Rivadeneyra, España, 1948, 229 pp
- ARMIENTA CALDERON, Gonzalo M., *Los Tribunales Contenciosos Administrativos en Jornadas Jurídicas Nacionales El cambio a través del Derecho*, Miguel Angel Porrúa-Librero, Federación Nacional de Abogados al Servicio del Estado, México, 1987
- ARROYO HERRERA Juan Francisco, *Régimen jurídico del servidor publico*, 2ª ed.,

- Porrúa, México, 1998, 315 pp.
- ASIS ROIG, Rafael (de); *Jueces y normas, la decisión judicial desde el ordenamiento*; prólg. Gregorio Peces-Barba Martínez, s.n.e., Marcial Pons, Ediciones Jurídicas, España, 1995, 306 pp.
- ATIENZA, Manuel, *Introducción al Derecho*, Ediciones Fontamara, México, 1998, 352 pp.
- AYARRAGARAY, Carlos A., *El mito de la justicia en la historia. Estudio doctrinario, histórico, legal, antropológico, sociológico y religioso*, s.n.e., Víctor P. de Zavalía-Editor, Argentina, 1975, 348 pp.
- BARENSTEIN, Jorge, *I. El análisis de la burocracia estatal desde la perspectiva weberiana* en Ensayos, 2ª ed., Comité Editorial Cide, Colecc. Administración Pública, México, 1982
- BRISEÑO SIERRA, Humberto; *Estudios de Derecho Procesal*, Cárdenas Editor y Distribuidor, México, 1980, 642 pp.
- BOUCHER, David y Kelly, Paul (editores), *Justicia Social desde Hume hasta Waizer*, Routledge, Inglaterra, 1998, 287 pp.
- BURGOA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*. 8ª ed., Porrúa, México, 1991, 1048 pp
- ; *Las garantías individuales*, 24ª ed., Porrúa, México, 1992, 777 pp
- CALAMANDREI, Piero, *Derecho Procesal Civil*, Traducc. y comp. Enrique Figueroa Alfonso, Editorial Pedagógica Iberoamericana, Colecc. Clásicos del Derecho, México, 1996, 290 pp
- CARRILLO FLORES, Antonio, *La defensa jurídica de los particulares frente a la Administración en México*, s.n.e., Librería Porrúa Hnos y Cía, México, 1939, 315 pp
- ; *La justicia Federal y la Administración Pública*, 2ª ed., Porrúa, México, 1973, 372 pp
- CORTÉS FIGUEROA, Carlos; *Introducción a la Teoría General del Proceso*, 2ª. ed., Cárdenas Editor y Distribuidor, México, 1975. 399 pp
- CORTIÑAS-PELÁEZ, León, *Introducción al Derecho Administrativo I*, Porrúa, México, 1992, 362 pp



- DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto; *El sistema de responsabilidades de los servidores públicos*, 2ª ed , Porrúa, México, 1998, 211 pp.
- DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, Jorge Alfredo, *Derecho Civil*, 2ª ed , Porrúa, México, 1990, 701 pp.
- DORANTES TAMAYO, Luis, *Elementos de Teoría General del Proceso*, 4ª ed., Porrúa, México, 1993, 379 pp
- DRENDAIN KUNHARDT, Ignacio, *Nueva Ley Federal de Procedimiento Administrativo (análisis y comentarios)*, 2ª ed , Themis, Colecc. Leyes comentadas, México, 1996, 74 pp.
- DROMI, Roberto; *El procedimiento administrativo*, Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, Argentina, 1996, 324 pp.
- ELSTER, Jon; *Justicia local. De qué modo las instituciones distribuyen bienes escasos y cargas necesarias*; Traducc. Elena Alterman, Gedisa, Grupo Ciencias Sociales, Subgrupo Política, España, 1994, 311 pp
- FERNÁNDEZ, José-Ramón; *Arbitrariedad y Discrecionalidad*, en Martín-Retortillo, Sebastián (Coord.); *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría*, Civitas, Madrid, 1991.
- FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge; *Derecho Administrativo*; Mc Graw Hill/Interamericana Editores, México, 1997, 187 pp.
- FERRARI, Vincenzo, *Funciones del Derecho*; Traducc María José Añon Roig y Javier de Lucas Martín, Editorial Debate, Colecc Universitaria, Madrid, España, 1989, 224 pp.
- FINLEY, Moses i , *El nacimiento de la política*, traducc. Teresa Sampere, CNA -Grijalvo, Colecc "Los noventa" México, 1990, 198 pp
- FIX ZAMUDIO, Héctor; *Introducción a la justicia administrativa en el ordenamiento mexicano*; El Colegio Nacional, México, 1983, 143 pp
- ; *Introducción a la justicia administrativa en el ordenamiento mexicano*, El Colegio Nacional, México, 1983, 151 pp.
- , *Introducción al estudio del proceso tributario en el Derecho Mexicano* en *Perspectivas del Derecho Público en la segunda mitad del siglo XX Homenaje A*

- Enrique Sayagués-Laso, Separata 96-Bis, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, España, 1969, pp 1055 a 1138.
- FLORES MARGADANT S., Guillermo; *El Derecho Privado Romano*, 16ª ed , Esfinge, México, 1989, 530 pp
- FOWLER NEWTON, Enrique, *Diccionario de Contabilidad y Auditoría*, s.n e , Ediciones Macchi, Argentina, 1994.
- FRAGA, Gabino; *Derecho Administrativo*, 39ª ed., revisada y actualizada por Manuel Fraga, Porrúa, México, 1999, 506 pp
- GARCÍA CORDERO, Fernando; Ponencia *La responsabilidad de los funcionarios públicos*, 9ª Asamblea General Ordinaria, Federación Nacional de Colegio de Abogados, México, 1982
- GARCIA DE ENTERRÍA, Eduardo; *La lucha contra las impunidades del poder en el derecho administrativo*, 2ª ed., Civitas, Cuadernos Civitas, España 1979, 99 pp.
- ; *La administración española; estudios de Ciencia Administrativa*, s.n.e, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1961, 239 pp.
- , *Hacia una nueva justicia administrativa*, 2ª ed amp , Civitas, España, 1992, 238 pp.
- y Menéndez Menéndez, Aurelio; *El Derecho, la ley y el juez. Dos estudios*; Civitas, Madrid, España, 1997, 93 pp
- y Escalante, José A ; *Legislación Administrativa*, 6ª ed., Civitas, Madrid, 1996, 1464 pp
- GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, 41ª ed , Prólogo Virgilio Domínguez, Porrúa, México, 1990, 444 pp
- , *Filosofía del Derecho*, 6ª ed revisada, Porrúa, México, 1989, 542 pp
- GÓMEZ LARA, Cipriano; *Teoría General del Proceso*, 8ª ed., Harla, México, 1991, 429 pp
- GONZÁLEZ NAVARRO, Francisco, *Derecho Administrativo Español. El acto y el procedimiento administrativos*, s.n e , Ediciones Universidad de Navarra, Pamplona, España, 1997, 1333 pp
- GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, *Los recursos administrativos*, s n e , Insituto de Estudios Políticos, España, 1960

- ; *Procedimiento Administrativo Federal*, 2ª ed ampliada al estudio de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, Porrúa – UNAM, México, 1997, 269 pp.
- ; *Derecho Procesal Administrativo* Prólg. Jaime Guasp, s.n.e, Instituto de Estudios políticos, Madrid, España, 1955
- ; *Manual de Derecho Procesal Administrativo*, 2ª ed., Civitas, Madrid, 1992, 687 pp.
- ; *Manual de práctica forense administrativa*, 5ª ed., Civitas, España, 1999, 419 pp.
- ; *Derecho Procesal Administrativo Mexicano*, Prólg. Héctor Fix-Zamudio, 2ª ed. con la colaboración de José Luis Vázquez Alfaro, Porrúa-UNAM, México, 1997, 1180 pp
- , *Ante una ley de procedimiento administrativo de la Federación*, ponencia presentada en el XIII Congreso Mexicano de Derecho Procesal, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, Serie A. Fuentes b) Textos y Estudios Legislativos Núm 87, México, 1993, 519 pp.
- GORDILLO Agustín A; *La administración paralela. El parasistema jurídico administrativo* Cuadernos Civitas, España, 1995, 155 pp.
- GUTIERRES Y GONZÁLEZ, Ernesto; *Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al estilo mexicano (teoría del Derecho administrativo y crítica a la forma en que se aplica ese Derecho por múltiples funcionarios de los Estados Unidos Mexicanos)*, Porrúa, México, 1993, 1119 pp
- HEYEL, Carl (ed.), *Enciclopedia de gestión y administración. Voz. Management*, 3ª ed., Grijalbo, España, 1984.
- KELSEN, Hans, *¿Qué es justicia?* Traducción de Albert Calsamiglia, Editorial Planeta Mexicana, México, 1993, 283 pp
- LANZ CÁRDENAS, José Trinidad, *La Contraloría y el Control interno en México, antecedentes históricos y legislativos*, segunda edición, Fondo de Cultura Económica, México, 1993, 674 pp

- LARA PONTE, Rodolfo; *Naturaleza Jurídica-Administrativa de los Órganos de Control*, en Perspectivas actuales del derecho-Ensayo jurídico en tiempos de cambio, editado por el Itam.
- LOEWENSTEIN, Karl, *Teoría de la Constitución*, Traduc. Alfredo Gallego Anabitarte, 2ª ed., Ariel, Barcelona, 1976, 617 pp.
- LÓPEZ PRESA, José Octavio (Coordinador); *Corrupción y Cambio*: Prólogo de Arsenio Farrell Cubillas, s.n.e., Fondo de Cultura Económica, México, 1998
- LUCIO VALLEJO, Eduardo; *Proyecto de Código de Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Morelos*, en XIII Congreso Mexicano de Derecho Procesal, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 1993, 519 pp.
- LUTZESCO, Georges, *Teoría y práctica de las nulidades*, 5ª Edición, Editorial Porrúa, México, 1980. pág. 361.
- MARGÁIN MANAUTOU, Emillo; *De lo contencioso administrativo de anulación o ilegitimidad*, 7ª ed corregida y aumentada, Porrúa, México, 1998, 426 pp.
- ; *Introducción al estudio del derecho administrativo mexicano*, 2ª. Edición, Editorial Porrúa, México, 1997
- MARTÍNEZ LARA, Ramón; *El sistema contencioso administrativo en México*, México, 1990, 468 pp
- MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., *Derecho Administrativo, 1er y 2do. Cursos*, 3ª ed., Harla, México 1998, 290 pp
- MONSERRIT ORTIZ SOLTERO, Sergio; *Responsabilidades legales de los Servidores Públicos*, 1ª Edición, Editorial Porrúa, México, 1999, 292 pp
- MONTESQUIEU; *Del espíritu de las leyes*. traducción Mercedes Blázquez y Pedro Vega, s.n e., Editorial Altaya, España, 1993, 480 pp
- MORALES PAULÍN, Carlos A., *El proceso administrativo público; la planeación-programación, la organización y el control de la Administración Pública*, Prólogo. Dr. Alejandro Carrillo Castro, Porrúa, México, 1999, 199 pp
- NAVA NEGRETE, Alfonso, *Derecho Procesal Administrativo*, prólog Dr. Andrés Serra Rojas, Porrúa, México. 1959, 365 pp
- , *Derecho Administrativo Mexicano*, 2ª reimp. Fondo de Culura Económica, Colecc. Popular, México, 1999, 351 pp

- OLIVERA TORO, Jorge, *Manual de Derecho Administrativo*, 5ª ed., Porrúa, México, 1988
- PANTOJA BAUZA, Rolando; *El Derecho Administrativo. Clasicismo y modernidad*, s.n.e., Editorial Jurídica de Chile, Chile, 1994, 279 pp.
- PINA, Rafael (de) y otro; *Diccionario de Derecho*, 27ª ed, Porrúa, México, 1999, 525 pp.
- PORRAS Y LÓPEZ, Armando, *Derecho Procesal Fiscal*, 2ª ed., Textos Universitarios, México, 1974
- PRECIADO HERNÁNDEZ, Rafael; *Lecciones de filosofía del Derecho* Dirección General de Publicaciones-UNAM, México, 1982.
- RAMOS MÉNDEZ, Francisco; *El sistema procesal español*, 3ª ed., José María Bosch editor, España, 1997, 433 pp.
- RAWLS, John; *Teoría de la Justicia*, 2ª ed., Fondo de Cultura Económica, México, 1997, 549 pp
- RAYNAUD, Jean; *El Tribunal de cuentas*, 1ª ed. en español, Fondo de Cultura Económica, México, 1986, 162 pp.
- ROBLES MORCHON, Gregorio; *Introducción a la teoría del Derecho*, 2ª ed., Editorial Debate, Colecc. Universitaria, Madrid, España, 1989, 177 pp.
- RODRÍGUEZ MANZANERA, Luis, *Criminología*, 7ª ed., Porrúa, México, 1991, 546 pp.
- SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso, Primer curso de Derecho Administrativo, s.n.e, Porrúa, México, 1998, 506 pp.
- SÁNCHEZ PICHARDO, Alberto C.; *Los medios de impugnación en materia administrativa Recursos administrativos, juicio de nulidad y amparo Doctrina, jurisprudencia y formularios*, Porrúa, México, 1997, 553 pp.
- SANDULLI, Aldo M , *El Procedimiento administrativo*, s.n e , Dott. A. Giuffrè- editore, Milan, Italia, 1959, 439 pp
- SARMIENTO GARCÍA, Jorge; ensayo *Introducción al procedimiento y al proceso administrativos en Protección al Administrado*, s.n e., Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1996, 411 pp
- SERRA ROJAS, Andres, *Derecho Administrativo*, Segundo Curso, 17ª ed , Porrúa, México, 1996

- SIRVENT GUTIÉRREZ, Consuelo y otra, *Sistemas jurídicos contemporáneos*, s.n.e., Oxford University Press-Harla, México, 1996, 193 pp
- TAMAYO Y SALMORÁN, Rolando; *Elementos para una Teoría General del Derecho (Introducción al Estudio de la Ciencia Jurídica)*, Themis, México, 1996, 529 pp.
- TORRE VILLAR, Ernesto (de la), *Estudios de Historia Jurídica*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 1994, 431 pp
- VALADÉS, Diego; *El control del poder*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-U.N.A.M. México, 1998, 466 pp.
- ; *Reformas legales para garantizar el acceso a la justicia*, en la Reforma Jurídica de 1983 en la Administración de Justicia, s.n e., Dirección General de Comunicación Social de la Procuraduría General de la República, México, 1984.
- ; *La Constitución reformada*, instituto de investigaciones Jurídicas-UNAM, Serie G. Estudios Doctrinales. Núm 108, México, 1987, 281 pp.
- ; *La Constitución y el poder*, en Valadés, Diego y Carbonell, Miguel (Coords); *Constitucionalismo Iberoamericano del Siglos XXI*, IIJ-UNAM, México, 2000,
- VÁSQUEZ DEL MERCADO, Oscar, *El control de la constitucionalidad de la ley, Estudio de derecho comparado*, Porrúa, México, 1978, 171 pp.
- VÁSQUEZ ALFARO, José Luis, *El control de la Administración Pública en México*, 1ª. Edición, IIJ-UNAM, México, 1996, 343 pp.
- , *Evolución y perspectiva de los órganos de jurisdicción administrativa en el ordenamiento mexicano*, 1ª Edición, U.N.A.M, México, 1991, 293 pp
- VEGA GARCÍA, Pedro (de); *Estudios políticos constitucionales*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 1980, 309 pp.
- VIÑAS MEY, Carmelo; *El régimen jurídico y la responsabilidad en la América Indiana*, 2ª Edición, U N A M, 1993,
- ZAGREBELSKY, Gustavo; *El derecho dúctil Ley, derecho, justicia*, Traducc. Mariana Gascón, 2ª ed, Editorial Trotta, España, 1997, 156 pp
- ZORRILLA MARTINEZ, Pedro y otros; *La Administración Pública Federal*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, Serie Estudios 26, México, 1972, 196 pp

## OBRAS DE CONSULTA

- Diccionario Enciclopédico Santillana; Editorial Santillana, España, 1992.
- Diccionario Español-Latino, Latino-Español A-Z, Blánquez, Ramón Sopena, España, 1985.
- Diccionario Jurídico Mexicano, A-CH, e I-O 7ª ed., Porrúa-Instituto de Investigación Jurídicas, México, 1994.
- Diccionario de la Lengua Española, 24ª ed., Real Academia española, Madrid, España, 1992.
- Enciclopedia del Diritto, X contratto-cor., Giuffré editore, Italia, 1962.
- Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomos I y IV, Bibliográfica Omeba, Argentina 1954.

## LEGISLACIÓN

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Federal de Procedimiento Administrativo
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos
- Código Fiscal de la Federación.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y leyes relacionadas
- Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.
- Manual de Organización General de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

## PERIÓDICOS Y REVISTAS

- Periódico "Reforma", jueves 13 de abril de 2000, año 7, número 2314, sección "A", p 16A
- Periódico "La Jornada", número 5745, lunes 28 de agosto de 2000, Sección Política-Opinión
- Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, "Informe 1999" del Presidente Magistrado Luis Carballo Balvanera, Tribunal Fiscal de la Federación, México, 1999

## OTROS

Guía para la aplicación del sistema de responsabilidades en el servicio público, edición de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, México, 1994.

Criterios para la aplicación de sanciones, edición de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, México, 2000