



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

PROGRAMA DE POSGRADO EN DERECHO

FACULTAD DE DERECHO

UNIDAD DE ESTUDIOS DE POSGRADO

**“LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO,
SU INEFICACIA, UNA PROPUESTA”**

TESIS

Que para optar por el grado de **MAESTRO EN DERECHO**

Presenta el licenciado en derecho

MANUEL JOSÉ CASTELLANOS CERVERA

Director de Tesis **DR. ÁLVARO CASTRO ESTRADA**

FACULTAD DE DERECHO

Ciudad Universitaria, marzo 2024.



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.

Votos

ÁLVARO CASTRO ESTRADA
DOCTOR EN DERECHO

Ciudad de México, a 8 de enero de 2024

Dra. María Guadalupe Fernández Ruíz,
Jefatura de la División de Estudios de Posgrado de la
Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México
Presente

Las transformaciones, producto de las diferentes necesidades de la sociedad, hacen obligatoria la revisión de sus leyes, a fin de adecuarlas para que sigan alcanzando el objetivo para el cual fueron creadas; esta labor, como bien se sabe, corresponde formalmente al legislador; no obstante, ello no es impedimento para que sea objeto de estudio en un trabajo de investigación, como el presente.

Se dice lo anterior, pues partiendo del objeto general señalado por el sustentante, se puede advertir el fin académico que se busca con el trabajo de investigación que se presenta, esto es, evaluar los efectos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo a 29 años de su promulgación, para ello el autor identifica los objetivos particulares, mismos que se desarrollan a través del capitulado, sobre la base de un enfoque metodológico cualitativo y cuantitativo, cuyo objeto de estudio es la propia ley y apoyado en técnicas de investigación, tanto documental como de campo.

Así, aplicando los métodos histórico, para contextualizar la normativa existente previo a la ley objeto de estudio, así como la evolución del concepto de *derechos humanos* a través del tiempo, el método deductivo para desarrollar desde el derecho administrativo hasta el acto administrativo, sus elementos, efectos, el propio procedimiento que le da lugar y el recurso administrativo como medio de defensa ante

él, así como las innovaciones que implicó la citada ley, se advierte la hipótesis planteada, esto es, la revisión al paso del tiempo de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, advirtiendo causas de ineficacia, que ocasionan perjuicio a los gobernados y, por consiguiente, la necesidad de replantear y mejorar el marco regulatorio.

Lo anterior, robustecido con los resultados de la investigación de campo aplicada, concretamente bajo la técnica de la entrevista y de consulta, para llegar a las propuestas del sustentante y que guarda relación con la justificación que fue señalada al inicio de la investigación, propiciar certeza y seguridad jurídica entre particulares y a la propia Administración Pública.

En efecto, la inclusión en la actual ley, de la evolución paradigmática de los *derechos humanos*, derivados de la reforma constitucional de 2011, lo que abarca el *derecho a la buena administración pública*, así como los principios de interpretación conforme y *pro personae* para ser aplicados por las autoridades, redundan en una mayor certeza y seguridad jurídica para los gobernados, de igual modo, la adopción de la *afirmativa ficta*, a fin de servir como impulso para no dejar de resolver el recurso administrativo de revisión por parte de las autoridades responsables y las correlaciones a los cambios que se han dado con motivo del uso de las tecnologías de la información, vía electrónica o digital, permiten actualizar la aplicación de la ley, en su cúmulo de derechos y obligaciones, tanto para particulares como para las autoridades que integran la Administración Pública.

Por tanto, considero que el presente trabajo de investigación, representa un aporte para adecuar la Ley Federal de Procedimiento Administrativo a las transformaciones que la sociedad exige, a 29 años de su expedición, a lo que se suma la claridad del lenguaje y redacción, destacando que el sustentante fue partícipe en la creación de dicha ley,

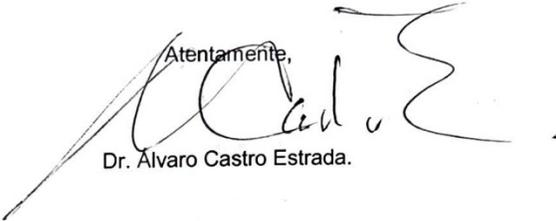
ÁLVARO CASTRO ESTRADA
DOCTOR EN DERECHO

3

ha sido testigo de su evolución al haber formado parte de la Administración Pública, o bien, como litigante; de ahí que el interés mostrado, sea también enriquecido por la experiencia práctica que ha obtenido al tener que aplicarla desde sus distintas perspectivas.

Es por ello que, mediante la presente, otorgó mi voto de aprobación y felicitación para el presente trabajo de investigación.

Atentamente,


Dr. Álvaro Castro Estrada.

Ciudad Universitaria, 15 de enero de 2024.

DRA. MARÍA GUADALUPE FERNÁNDEZ RUIZ
JEFA DE LA DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO DE LA
FACULTAD DE DERECHO DE LA UNAM
PRESENTE

He recibido para su revisión un ejemplar de la tesis que para optar por el grado de maestro en Derecho presenta **Manuel José Castellanos Cervera** y que lleva por título "LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. SU INAFICACIA. UNA PROPUESTA".

El trabajo comienza por presentar (Capítulo I) el marco histórico, teórico y conceptual que abarca lo básico del Derecho administrativo, esto es, el concepto, el objeto, la clasificación y las fuentes. Luego se va al análisis del acto administrativo, determinando de nuevo el concepto, la clasificación, los elementos y requisitos de validez que comprende los elementos objetivos y subjetivos. En esta parte se analiza el fin, que va a ser clave para la medición de la eficacia. Se ven también los efectos jurídicos del acto administrativo y las clases de efectos que tiene. Se termina revisando la ejecución y la extinción del mencionado acto.

Luego se aborda el procedimiento administrativo. Se inicia con el concepto para luego distinguir entre el procedimiento externo e interno, así como el procedimiento previo y de ejecución. También se distingue entre el procedimiento de oficio o a petición de parte.

En el siguiente apartado se abordan los principios del procedimiento administrativo: el de competencia, de informalidad, sencillez, oficiosidad, buena fe, *in dubio pro actione*, el silencio administrativo, celeridad y accesibilidad. Se incluye asimismo algo fundamental: las formalidades

esenciales del procedimiento. Más adelante se aborda el recurso administrativo como derecho, como acto jurídico y como medio de defensa.

En el capítulo II se habla de los derechos humanos en el procedimiento administrativo. Especialmente el de seguridad jurídica y acceso a la justicia, y a la buena administración pública. Dejando al final un punto que habla de la inclusión de los derechos humanos en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

El capítulo III se analizan los conceptos innovadores en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

El capítulo más relevante es el que incluye una investigación de campo y las consultas que se hicieron a distintas dependencias de la Administración Pública Federal. La aportación del sustentante es la propuesta de reformas a la Ley Federal del Procedimiento Administrativo que incluya principios de seguridad jurídica, la interpretación conforme y el principio pro persona, así como el derecho a la buena administración pública en los términos de la Carta iberoamericana de los derechos y deberes del ciudadano en relación con la administración pública.

En virtud de que la bibliografía es adecuada y el desarrollo adecuado, por este medio me permito otorgar mi VOTO APROBATORIO.

ATENTAMENTE


Dra. Leticia Bonifaz Alfonzo

Ciudad de México a 21 de enero de 2024

**DRA. MARÍA GUADALUPE FERNÁNDEZ RUIZ,
JEFA DE LA DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO,
FACULTAD DE DERECHO,
UNAM.
Presente.**

Por este conducto emito el voto a la tesis del Licenciado Manuel José Castellanos Cervera: "La Ley Federal de Procedimiento Administrativo, su ineficacia. Una propuesta", misma que presenta para obtener el grado de Maestro en Derecho. Al respecto, manifiesto lo siguiente:

La tesis cubre los aspectos fundamentales que garantizan el rigor metodológico de toda investigación, considera hipótesis que se desarrollan en sus páginas, estructura los contenidos con coherencia, la bibliografía y hemerografía son suficientes, y realiza distintas propuestas pertinentes de reforma a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. La tesis satisface los elementos imprescindibles que debe presentar todo trabajo de investigación.

El estudio de maestría del licenciado Castellanos Cervera contiene una estructura lógica y clara. En el capítulo primero se analiza la eficacia del Derecho, se detallan las condiciones en las que fue expedida la ley federal de procedimiento administrativo y los elementos que entonces se tomaron en cuenta para aprobar esa ley. El segundo capítulo problematiza la ley desde el nuevo paradigma de los derechos humanos. El tercer capítulo se ocupa de los elementos fundamentales de la ley: ámbitos de aplicación, acto administrativo, formalidades esenciales del acto administrativo, supletoriedad en las leyes administrativas, la negativa ficta, entre otras variables. El cuarto capítulo



contiene el trabajo de campo del autor y las propuestas de reforma que considera deben incorporarse a la legislación federal de procedimiento administrativo.

La tesis es original y trascendente porque su autor, además de haber tenido un papel destacado en la confección de la ley y ser un experto en la materia, estima que, después de la importante reforma constitucional en materia de derechos humanos, publicada el día 10 de junio de 2011 en el Diario Oficial de la Federación, y de la resolución de casos resueltos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación como el expediente varios 912/2010 y la solución a la contradicción de tesis 293/2011, la legislación nacional debe ser actualizada para que los principios y los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución y en los Tratados sean criterios de orientación base para la reforma, interpretación y aplicación de las leyes, como es en el caso de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Hoy en día, como sabemos, todas las autoridades de nuestro país: 1) Deben interpretar, aplicar y argumentar las leyes y el resto del ordenamiento desde la Constitución y los tratados; 2) Tienen facultades de interpretación conforme y pro persona y, se discute si las autoridades administrativas pueden realizar también control difuso y desaplicar normas contrarias a la Constitución y los tratados; 3) Conocen en cada caso, no solo de las normas involucradas, sino de la totalidad del bloque de constitucionalidad; 4) Evalúan los casos desde los parámetros adjetivos o procesales de constitucionalidad y convencionalidad; 5) Alteran el principio democrático que ya no se entiende sólo como la regla de la mayoría sino que las mayorías tienen límites, existen cotos vedados que éstas no deben traspasar, como son los derechos humanos de fuente constitucional y convencional; 6) Emplean nuevos métodos de interpretación y argumentación como el principio de proporcionalidad -ponderación-, contenido esencial de los derechos, razonabilidad, argumentos consecuencialistas, evolutivos, etcétera; 7) Si las condiciones políticas, sociales o económicas son propicias pueden tener un rol proactivo y transformador de la realidad social para modificar el "status quo"; 8) Son autoridades que admiten el pluralismo jurídico -no todo el Derecho proviene de los órganos del Estado- sino de la sociedad, en nuestro caso, por ejemplo de los pueblos originarios, a la luz de la reforma constitucional al artículo



2 de la Constitución de 2001; 9) Reconocen y se pronuncian sobre derechos humanos individuales y colectivos, admiten tanto el clásico interés jurídico como el interés legítimo para ampliar el acceso a la justicia de los gobernados -reforma en materia de amparo de 6 de junio de 2010 y nueva Ley de Amparo de 2013-; 10) Cuentan con vías procesales distintas a las del pasado para defender la constitucionalidad y convencionalidad; 11) Asumen en algunos supuestos que los derechos humanos son infringidos por las autoridades pero también por los particulares; 12) Son autoridades que deben estar abiertas a las fuentes del Derecho Internacional; 13) Consideran que en la interpretación de los principios y valores constitucionales puede crear derechos humanos implícitos como el derecho al mínimo vital o los derechos relacionados con el libre desarrollo de la personalidad; y, 14) Cuentan por todas las atribuciones mencionadas con una posición de poder frente a las instituciones y los poderes fácticos que anteriormente no poseían.

Lo anterior debe destacarse, porque cualquier ley, y una tan importante como la ley federal de procedimiento administrativo, requiere articular mecanismos, diversos instrumentos procesales, y de otra índole para garantizar la justiciabilidad y exigibilidad de los derechos humanos en el orden federal. El respeto a los derechos humanos, la defensa del Estado democrático y social, el diálogo social, el desarrollo sostenible, la austeridad en la función pública, los principios de subsidiariedad y proximidad gubernamental, el derecho a la buena administración, entre otros, deben satisfacerse para contar con ordenamientos eficaces, en donde la realidad social y económica debiera ser coincidente con las normas, tal como hace muchos años postuló Karl Loewenstein.

Los principios rectores de los derechos humanos: universalidad, interdependencia, indivisibilidad, complementariedad, integralidad, progresividad y no regresividad son fundamento para la actuación de las autoridades en la aplicación de la ley federal de procedimiento administrativo como lo señala el tesista. Los derechos humanos son inalienables, imprescriptibles, irrenunciables, irrevocables y exigibles. Por ello, no basta solamente tener presentes a los derechos reconocidos en la Constitución y en los tratados, sino a otros que destaca el "soft law", tales como: la transversalidad

en la aplicación de los derechos en materia de género, inclusión, accesibilidad, diseño universal, la interculturalidad, derechos de naturaleza etaria y de sostenibilidad.

Con fundamento en los anteriores comentarios al trabajo de investigación en análisis -que por otra parte no son exhaustivos-, y por considerar que la tesis es clara, está bien escrita, cuenta con argumentos sólidos, y con un adecuado respaldo bibliográfico y hemerográfico, y dado que me parece original y relevante, le manifiesto debe ser reconocida mediante el **VOTO APROBATORIO** con una felicitación calurosa para su autor y para su director de tesis.

Sin otro particular, le envío un cordial saludo.

ATENTAMENTE

Dr. Jaime Fernando Cardenas Gracia.

Investigador Titular "C", PRIDE "D" Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM (SNI III).



DR. RAÚL ARMANDO JIMÉNEZ VÁZQUEZ



Coscomate 186
Col. Cantil del Pedregal
Alcaldía Coyoacán
C.P. 04730, Ciudad de México

Teléfonos: 5424 04 55 al 57
Email: rjimenezv@derecho.unam.mx
Email: rjimenezv52@gmail.com
Email: rauljimenez52@hotmail.com

Ciudad de México, a 4 de diciembre del 2023.

DRA. MARÍA GUADALUPE FERNÁNDEZ RUÍZ
JEFA DE LA DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO
FACULTAD DE DERECHO DE LA UNAM
P r e s e n t e

En respuesta a su oficio número FD/JDEP/XI/2023, me estoy permitiendo informarle el resultado de la evaluación de la investigación titulada “**LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, SU INEFICACIA. UNA PROPUESTA**”, elaborada por el alumno **MANUEL JOSÉ CASTELLANOS CERVERA** a fin de obtener el grado de Maestro en Derecho.

ANÁLISIS

- I. La investigación tiene como eje rector los antecedentes, el proceso legislativo, las instituciones, el procedimiento y la aplicación de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, cuya entrada en vigor el 1° de junio de 1995 significó un autentico parteaguas en el Derecho Administrativo Mexicano y en la manera de entender las relaciones entre la Administración Pública y los gobernados.
- II. Dicho trabajo académico está guiado por la inquietud nuclear condensada en la siguiente pregunta estratégica: A casi tres décadas de su publicación en el Diario Oficial de la Federación el 4 de agosto 1994, ¿dicho ordenamiento legislativo ha sido eficaz?

III. A efecto de despejar esa incógnita, a lo largo del capitulado el alumno se aboca al análisis de diversos tópicos medulares, a saber:

a) Primeramente, delinea el marco histórico, teórico y conceptual que sirve de andamiaje para el desarrollo de los temas subsecuentes. Así, en este apartado se hace referencia a figuras fundamentales como lo son el acto administrativo, el procedimiento administrativo y los recursos administrativos.

b) Seguidamente, se efectúa el discernimiento y vinculación del procedimiento administrativo con el extraordinario Paradigma Jurídico de los Derechos Humanos.

c) A continuación, se examinan los conceptos innovadores inherentes a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, haciendo énfasis en el hecho de que la entrada en vigor de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo produjo un escenario de confusión normativa con respecto al texto legislativo objeto de la investigación.

d) Posteriormente, se desglosa el resultado de la investigación de campo realizada por el sustentante en base a las consultas formuladas a diversas Dependencias del Ejecutivo Federal, en relación al trámite y resolución del recurso de revisión previsto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

e) Todo ello desemboca en la tesis de la ineficacia del texto normativo en comento y en el enunciado de una propuesta puntual de reformas a su articulado, tendente a la superación de los obstáculos identificados durante el trabajo de campo y a la incorporación de temas que son consustanciales a los principios teóricos imperantes en el siglo XXI.

EVALUACIÓN

I. La investigación sometida a mi consideración académica es enteramente plausible ya que:

a) Se plantea una hipótesis o hilo conductor del tema-problema.

b) La metodología utilizada en aras de la materialización de la hipótesis es apropiada desde el punto de vista de la epistemología y asimismo es congruente con las técnicas de la investigación jurídica.

c) El aparato crítico es amplio, pertinente y actualizado.

d) Los desarrollos capitulares están acuciosamente trabajados y escritos en lenguaje académico riguroso.

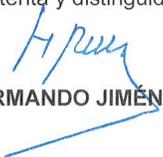
e) Las conclusiones responden a las conjeturas que subyacen en el diseño de la hipótesis.

II. El alumno hace aportes académicos que van más allá de la propuesta de reforma legislativa y que son dignos de ser tomados en cuenta por la Doctrina Administrativista. Me refiero a la necesaria inclusión en los tópicos analizados del enfoque de Derechos Humanos, incluyendo el Derecho a la Buena Administración Pública, y de los principios de la Interpretación Conforme y la Interpretación Pro Personae consagrados en el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

CONCLUSIÓN

Dado que ostenta elementos suficientes y meritorios para tenerla por validada y ser sometida a la consideración del Sínoo correspondiente, con mi felicitación al alumno, me es grato extender mi **VOTO RAZONADO APROBATORIO** a la aludida tesis de Maestro en Derecho.

Le reitero la seguridad de mi atenta y distinguida consideración.


DR. RAÚL ARMANDO JIMÉNEZ VÁZQUEZ

Ciudad Universitaria, a 2 de febrero de 2024

DRA. MARÍA GUADALUPE FERNÁNDEZ RUIZ
JEFA DE LA DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO
DE LA FACULTAD DE DERECHO DE LA UNIVERSIDAD
NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO.
PRESENTE.

Recibí para revisión un ejemplar de la tesis para obtener el grado de Maestro en Derecho presentada por el licenciado **MANUEL JOSÉ CASTELLANOS CERVERA**, que se titula **"LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, SU INEFICACIA, UNA PROPUESTA"**.

La investigación contempla los antecedentes, la descripción del proceso de emisión de la ley que nos ocupa, el análisis del procedimiento administrativo y del recurso administrativo de revisión, una investigación de campo para determinar si es eficaz o no una parte de la ley, así como una propuesta de reforma tomando en consideración las conclusiones a las que llega el postulante.

El trabajo parte de la pregunta de si ha sido eficaz la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, a casi treinta años de su promulgación, concluyendo en una eficacia parcial de la misma, toda vez que es una ley que se aplica cotidianamente, pero es difícilmente entendida; además de que el recurso administrativo de revisión que se incluyó es vagamente empleado en la realidad, puesto que se comprueba el bajo número de recursos que se promueven, prefiriendo los particulares acudir al juicio de nulidad en forma directa.

Otro tópico importante que previene el postulante, es sobre la *negativa ficta* que se incluyó en el texto de la ley en estudio. En la tesis se propone modificar el concepto de *negativa* por *afirmativa ficta*, tanto a propuesta del autor de la iniciativa original como resultado del análisis incluido en el trabajo.

Asimismo, se observa que no existe vinculación expresa de la ley en estudio con la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, a pesar de que son leyes cuyo objeto es coincidente, por lo cual en el trabajo se propone una vinculación entre ambos cuerpos normativos.

Otro aspecto importante es la vinculación del Derecho Administrativo con el paradigma de los derechos humanos contemplados en nuestra Constitución Política a partir del año 2011. Al respecto en el trabajo se propone establecer dicha vinculación con los actos que realiza la administración pública federal.

Desde el punto de vista metodológico, en el trabajo se aplicaron los métodos deductivo, inductivo y sistemático. Se utilizaron técnicas de investigación documental y de campo. Como marco teórico conceptual la investigación se basó en el *ius positivismo*, *ius normativismo*, *ius sociologismo* y *ius garantismo*.

La investigación parte de una hipótesis comprobada y la escritura es clara y precisa. Con la misma investigación se proponen aportaciones importantes que debieran ser consideradas en el marco normativo que nos ocupa.

En ese contexto, considero que la tesis presentada merece mi **VOTO APROBATORIO**, así como un amplio reconocimiento al postulante.



ATENTAMENTE

MTRO. ALEJANDRO PORTE PETIT GONZÁLEZ

Dedicatoria

A Gaby, mi compañera en este viaje llamado vida.

Gracias por las desmañadas y por alentarme a seguir con este sueño.

A mis hijos María, Ceci y Alonso

A mi papá Eduardo Castellanos Guerra, gracias por tus consejos y tu dirección de vida,
donde quiera que estés.

A mi mamá María Rosa Cervera Lizarraga, por tu cariño y tu empuje sin igual.

A mis hermanos Eduardo, Armando, Javier y María Rosa, con sus respectivas familias

Agradecimientos

Mi especial agradecimiento al Dr. Álvaro Castro Estrada, por haber aceptado dirigir este trabajo, con mi reconocimiento profesional y personal.

Al licenciado Fauzi Hamdam Amad, por su generosidad en los invaluable comentarios que sirvieron de base al presente trabajo.

A los profesores de la Unidad de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM, por toda su dedicación y profesionalismo.

A mis compañeros de clases de la Maestría. Gracias por sus enseñanzas y su entrañable compañerismo.

A todos los que de una forma u otra ayudaron a la realización de este trabajo.

TABLA DE CONTENIDO

TABLA DE ABREVIATURAS	XXVI
INTRODUCCIÓN.....	XXVII
CAPÍTULO I. MARCO HISTÓRICO, TEÓRICO Y CONCEPTUAL.....	1
I.1. LA EFICACIA DEL DERECHO.....	1
I.2. SITUACIÓN ANTERIOR A LA LEY Y LAS DIVERSAS REFORMAS.	3
I.3. EL DERECHO ADMINISTRATIVO Y EL ACTO ADMINISTRATIVO.	8
<i>I.3.1. El Derecho Administrativo.....</i>	<i>8</i>
I.3.1.1. Concepto.....	8
I.3.1.2. Objeto	11
I.3.1.3. Clasificación	12
I.3.1.4. Fuentes del derecho administrativo.	13
<i>I.3.2. El Acto Administrativo.....</i>	<i>15</i>
I.3.2.1. Concepto.....	15
I.3.2.2. Clasificación de los Actos Administrativos.	17
I.3.2.3. Elementos y Requisitos de Validez de los Actos Administrativos.	18

I.3.2.3.1. Elemento Subjetivo	20
I.3.2.3.2. Elemento Objetivo.....	20
I.3.2.3.3. Objeto.....	20
I.3.2.3.4. Causa o Motivo.....	20
I.3.2.3.5. Forma	20
I.3.2.3.6. El Fin	21
I.3.2.4. Efectos Jurídicos del Acto Administrativo.....	21
I.3.2.4.1. Clases de Efectos Jurídicos	21
I.3.2.5. Ejecución del Acto Administrativo.....	21
I.3.2.6. Extinción del Acto Administrativo.....	22
I.4. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.	22
<i>1.4.1. Concepto</i>	<i>23</i>
<i>1.4.2. Procedimiento Interno y Externo.....</i>	<i>24</i>
<i>1.4.3. Procedimiento Previo y de Ejecución.....</i>	<i>25</i>
<i>1.4.4. Procedimiento de Oficio y a Petición de Parte</i>	<i>25</i>
<i>1.4.5. Principios del Procedimiento Administrativo</i>	<i>25</i>
I.4.5.1. Principio de Competencia.....	26
I.4.5.2. Principio de Informalidad.....	26
I.4.5.3. Principio de Sencillez	26

I.4.5.4. Principio de Oficiosidad	26
I.4.5.5. Principio de Buena Fe	26
I.4.5.6. Principio de Indubio Pro Actione	26
I.4.5.7. Principio del Silencio Administrativo	27
I.4.5.8. Principio de Celeridad.....	27
I.4.5.9. Principio de Accesibilidad al Expediente Administrativo	27
<i>I.4.6. Las Formalidades Esenciales del Procedimiento</i>	<i>27</i>
I.5. LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS.....	29
<i>I.5.1. Concepto</i>	<i>29</i>
<i>I.5.2. El recurso como derecho</i>	<i>31</i>
<i>I.5.3. El Recurso como Acto Jurídico.....</i>	<i>31</i>
<i>I.5.4. El Recurso como Medio de Defensa</i>	<i>32</i>
<i>I.5.5. Antecedentes</i>	<i>32</i>
CAPÍTULO II. LOS DERECHOS HUMANOS EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.	34
II.1. LOS DERECHOS HUMANOS EN LA HISTORIA.	35
<i>II.1.1. Primer Periodo (Siglos XVII y XVIII).....</i>	<i>37</i>
<i>II.1.2. Segundo Periodo (Los Derechos de Segunda Generación)</i>	<i>41</i>
II.2. PRINCIPIOS DEL DERECHO CONVENCIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.	42
II.3. LA SEGURIDAD JURÍDICA EN EL MARCO DEL ESTADO CONSTITUCIONAL MEXICANO.....	46

II.4. LA INFLUENCIA DE LOS DERECHOS HUMANOS DENTRO DE LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA EN MÉXICO.	50
II.5. EL DERECHO HUMANO DE ACCESO A LA JUSTICIA.	53
II.6. EL DERECHO HUMANO A LA BUENA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.	56
II.7. INCLUSIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.....	59
CAPÍTULO III. LOS CONCEPTOS INNOVADORES DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.....	60
III.1. ÁMBITO DE APLICACIÓN.	60
<i>III.1.1. Supletoriedad en las leyes administrativas.</i>	<i>63</i>
III.2. EL ACTO ADMINISTRATIVO. SUS ELEMENTOS Y CAUSALES DE NULIDAD Y ANULABILIDAD.....	64
III.3. LA OBLIGATORIEDAD DE PUBLICACIÓN EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN.....	65
III.4. LA NULIDAD Y ANULABILIDAD.....	66
III.5. LA EFICACIA DEL ACTO ADMINISTRATIVO.....	67
III.6. LA EXTINCIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO.....	67
III.7. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.....	68
III.8. LA NEGATIVA <i>FICTA</i>	70
III.9. LAS VISITAS DE VERIFICACIÓN.....	72
III.10. LA MEJORA REGULATORIA.....	74
III.11. LAS INFRACCIONES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS.....	77
III.12. MEDIDAS DE SEGURIDAD.....	78

III.13. EL RECURSO DE REVISIÓN	79
III.14. CONFUSIÓN GENERADA POR LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO	86
CAPÍTULO IV. RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN Y PROPUESTA DE REFORMAS.	90
IV.1. INVESTIGACIÓN DE CAMPO. CONSULTAS A DEPENDENCIAS.....	90
IV.2. ENTREVISTA.....	91
IV.3. ASPECTOS POR CONSIDERAR PARA ELABORAR LA PROPUESTA DE REFORMAS A LA LFPA.....	93
IV:4. PROPUESTA DE REFORMAS A LA LFPA.	94
CONCLUSIONES.	102
FUENTES DE CONSULTA.....	104
BIBLIOGRAFÍA	104
MESOGRAFÍA.....	106
ÍNDICE TEMÁTICO	107

TABLA DE ABREVIATURAS

Constitución, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

DOF, Diario Oficial de la Federación

IJJ, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

LFPA, Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

LFPCA, Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

SCJN, Suprema Corte de Justicia de la Nación.

TFJA, Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

UNAM, Universidad Nacional Autónoma de México.

INTRODUCCIÓN

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo fue publicada en agosto de 1994. A más de 29 años de su promulgación, se observa un notorio desconocimiento de la Ley, sus alcances y sus consecuencias. Incluso las autoridades obligadas a aplicarla desconocen los procedimientos, los elementos del acto administrativo, las causales de anulación y de anulabilidad y la figura de la negativa ficta. Además, la gran mayoría de los pocos recursos de revisión que se gestionan ante las dependencias y entidades de la administración pública federal, son resueltos en forma negativa por evitar posibles responsabilidades administrativas y para dejar las decisiones a los órganos jurisdiccionales, lo cual es contrario al espíritu que generó la Ley.

El tema de la presente investigación reviste un fuerte interés personal, en virtud de que en el año de 1994 fui designado Subdirector General “C” de la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República, y una de las primeras tareas que se me asignaron fue la de coordinarme con el entonces Diputado Federal, licenciado Fauzi Hamdam Amad, para preparar una iniciativa conjunta del Ejecutivo y dicho legislador, de una Ley Federal de Procedimiento Administrativo, la cual había tenido varios intentos frustrados por la complejidad del proyecto.

El ejercicio fue por demás interesante y finalmente el proyecto desarrollado fue presentado por el Diputado Hamdam. Tras difíciles negociaciones en comisiones, finalmente la ley fue aprobada por el Pleno de la Cámara de Diputados y posteriormente por la de Senadores, para ser publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de agosto de 1994.

Posteriormente, tanto en otros cargos en la administración pública federal o en el ejercicio libre de la profesión de abogado, he acudido a lo previsto en la LFPA, he

interpuesto recursos de revisión y utilizado sus conceptos como medio de defensa en procedimientos contencioso-administrativos o juicios ordinarios civiles, lo que me ha sido de gran utilidad.

Por tratarse de una ley que no tenía precedentes, era importante que la misma se conociera, en primer término, por las áreas jurídicas de la administración pública y paralelamente por abogados y público en general.

Este trabajo tiene como objetivo general revisar los efectos de la LFPA a 29 años de su expedición y proponer su adecuación a las necesidades actuales; pretende conocer cuál ha sido su alcance; si ha sido eficiente y eficaz, y si son necesarias adecuaciones a la misma. De la investigación realizada en diversos medios y bibliotecas, no se encontró ninguna investigación con los objetivos de la presente.

En ese contexto se pretende Identificar los elementos principales de la LFPA; sus objetivos primordiales; evaluar su aplicación e identificar, por cada elemento, los grados de cumplimiento.

Esta investigación parte de la hipótesis de que la Ley Federal de Procedimiento Administrativo requiere adecuarse a la realidad actual, así como contemplar figuras como el “debido proceso” y otras de respeto a los derechos humanos. Esta hipótesis se formula de la pregunta inicial: ¿Ha sido eficaz la Ley Federal de Procedimiento Administrativo?.

Considero que se justifica este trabajo, porque de lograr sus objetivos, propiciaría una mayor certeza y seguridad jurídica entre los particulares y la administración pública federal, además de que se contaría con un ordenamiento adjetivo con una mayor eficacia y eficiencia jurídicas, toda vez que el objetivo propiciaría ventajas para la sociedad.

Para la comprobación de la hipótesis planteada se aplicaron los métodos deductivo, histórico, inductivo y sistemático.

Para la investigación se utilizaron las técnicas de investigación documental, de campo mediante el Sistema de Información Gubernamental, para conocer la situación de los procedimientos administrativos en la APF. En este tema, considero que una forma válida para conocer la eficacia de la LFPA, es conocer cuántos recursos de revisión previstos por la misma son tramitados por los particulares ante las autoridades competentes y cuántos de ellos se resuelven en beneficio del particular.

Como marco teórico conceptual, esta investigación se basó, primordialmente, en el positivismo, el normativismo, el sociologismo y el garantismo.

El capítulo I contiene un marco histórico, teórico conceptual, en el que se analiza el concepto de eficacia del Derecho, se detallan las condiciones en que fue expedida la LFPA y los elementos que se tomaron en cuenta para la elaboración de la iniciativa.

El capítulo II aborda el tema de los Derechos Humanos relacionados con el Derecho Administrativo, incluidos los derechos humanos a una buena administración pública y al acceso a la justicia. De este análisis surgen conclusiones que permiten formular una propuesta de reforma a la LFPA que contenga las disposiciones adecuadas a los derechos humanos previstos en la Constitución.

El capítulo III describe los conceptos innovadores de la LFPA, tales como el ámbito de aplicación, los elementos del acto administrativo, las formalidades esenciales, la supletoriedad en las leyes administrativas, la negativa ficta, entre otras.

En el capítulo IV presenta los resultados de la investigación de campo, así como una entrevista con el Lic. Fauzi Hamdam, (misma que agradezco por su amabilidad y

sinceridad) e incluye las propuestas de reforma que se consideraron convenientes, surgidas de las revisiones en los capítulos anteriores, justificando razonadamente cada una de ellas.

Quiero reiterar un especial agradecimiento al Dr. Fauzi Hamdam Amad, por haberme recibido y permitido realizar una entrevista, que enriquece en gran medida los resultados de esta investigación.

Asimismo, expreso mi especial agradecimiento al Dr. Álvaro Castro Estrada, quien con todo su empeño y dedicación aceptó ser mi asesor en este proyecto.

Espero que sea de su interés.

*Todos obedecen con gusto
cuando el que manda es justo*

Proverbio castellano

CAPÍTULO I. MARCO HISTÓRICO, TEÓRICO Y CONCEPTUAL

El presente capítulo tiene por objeto establecer el marco histórico, teórico y conceptual de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Por una parte, se establecerá la situación de las diversas leyes administrativas antes de la expedición de la LFPA, ello con la finalidad de ubicarnos en el contexto histórico-jurídico para entender la importancia que ha tenido el ordenamiento objeto del presente estudio, así como su trascendencia en el derecho administrativo mexicano.

Por considerarlo un tema relevante, se analiza el concepto de Eficacia del derecho, para efecto de determinar si la ley objeto de estudio puede considerarse eficaz o ineficaz.

Se analiza la exposición de motivos de la iniciativa que se presentó al Congreso de la Unión en 1994. Asimismo, se analizan desde el punto de vista teórico-conceptual, los principales elementos que integran la LFPA, tales como el Acto Administrativo, el Procedimiento Administrativo y los recursos administrativos.

I.1. La Eficacia del Derecho.

El problema de la eficacia del Derecho puede llevar a estudios que pudieran requerir varios tomos, sin que probablemente se llegue a una conclusión definitiva. Con mucha frecuencia, en la vida diaria de las personas que tienen contacto con el derecho, se habla

de la eficacia o ineficacia de este, sin que dicho concepto esté suficientemente explicitado.¹

Comenzando por el significado gramatical del término, encontramos que eficacia significa: virtud, actividad, fuerza y poder para obrar. Eficaz quiere decir: activo, fervoroso, poderoso para obrar; que logra hacer efectivo un intento o propósito. En lenguaje ordinario, eficaz es sinónimo de efectivo, es decir que produce ciertos efectos.

En términos generales, el calificativo “eficaz” puede darse a algo, en función de sus propósitos o fines. En el terreno jurídico, estaría ligado a la consecución de los fines del derecho en general o de una norma en particular.

En la dogmática jurídica se califica de ineficaces a las leyes que no cumplen de manera satisfactoria su finalidad.²

En el campo del derecho procesal, por eficacia de los actos procesales se entiende la calidad del acto procesal, por lo cual se producen íntegramente los efectos que la ley y la voluntad de las partes han querido que produzca. Cuando sucede lo contrario, es ineficaz parcial o totalmente.

A manera de conclusión se puede decir que en términos generales el concepto eficacia está referido a la aplicación de la norma, a su obediencia, cumplimiento, acatamiento,

¹ Bonifaz Alfonso, Leticia, *El Problema de la Eficacia del Derecho*, Editorial Porrúa, México, 1993, p. 3.

² Mendieta y Nuñez, Lucio, *El Sistema Agrario Constitucional*, Editorial Porrúa, México, 1980, 5a edición, p.184.

observancia o aceptación y a la realización de sus efectos o al cumplimiento de sus fines o propósitos.

En ese contexto, cabe preguntarse si la LFPA es eficaz o no. Me parece que su eficacia es parcial. Sí tratamos de un ordenamiento jurídico que se utiliza consuetudinariamente por las autoridades administrativas para fundamentar sus actos, sin embargo muchos de sus alcances no se concretan y no se cumplen sus propósitos y da la impresión de que los servidores públicos desconocen en realidad el fondo de la fundamentación que hacen; por ejemplo, el Recurso de Revisión que fue incluido en la LFPA para disminuir las cargas de trabajo de los tribunales, es prácticamente inexistente, pues derivado de la investigación de campo realizada en el presente trabajo, se concluye que es verdaderamente bajo el número de recursos de revisión que se tramitan anualmente, y muy bajo el porcentaje en que estos recursos modifican los actos administrativos que los generaron.

1.2. Situación Anterior a la Ley y las diversas reformas.

La LFPA constituye un cambio y un avance muy importante en el derecho administrativo mexicano. Se puede afirmar que antes de su expedición, la situación jurídica de los ciudadanos ante la administración pública federal se ubicaba en una notoria indefinición y sujeta a múltiples arbitrariedades, pues no estaba regulada la actuación de los representantes de la administración pública ante los administrados. "... cualquier reforma administrativa, por muy profunda que sea, sería insuficiente y no lograría una auténtica justicia administrativa, si no es consolidada mediante la incorporación a nuestro sistema jurídico de una Ley Federal de Procedimiento Administrativo para lograr,

desde el punto de vista jurídico, una actuación unitaria, congruente, sistemática de administración pública federal.”³

Lo expresado en la exposición de motivos de la iniciativa de ley, se apega a la situación que imperaba antes de su expedición. De hecho, la gran cantidad de reformas a las leyes administrativas que se habían realizado durante los años anteriores, resultaban incompletas si no se hubiera cerrado el círculo con la expedición de la ley que se analiza en el presente trabajo. De hecho desde abril de 1992, la Comisión de Justicia de la Cámara de Diputados, por conducto de la Subcomisión de Justicia Administrativa, acordó la integración de un grupo de trabajo formado por representantes de los tres poderes de la Unión, con el propósito de preparar un proyecto de Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en el cual participaron las direcciones jurídicas de las dependencias del Ejecutivo Federal y de la entonces Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República, así como diferentes foros profesionales y académicos, que culminaron con la iniciativa finalmente presentada.⁴

Se puede afirmar que antes de la expedición de la LFPA, existía una anarquía legislativa en el ámbito administrativo respecto a los principios de competencia, de elementos del acto administrativo y relativos al procedimiento administrativo.⁵ Me atrevo a suscribir dicha afirmación, en virtud de que antes de la LFPA no había regulación alguna sobre los elementos de validez de los actos administrativos, ni había procedimiento previsto para

³ Exposición de motivos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo presentada por el diputado Fauzi Hamdan Amad, del grupo parlamentario del PAN, en la sesión del martes 28 de junio de 1994, <http://cronica.diputados.gob.mx/Iniciativas/55/267.html>

⁴ *Idem.*

⁵ *Idem.*

regular la forma en que los particulares podían acercarse a las acciones gubernamentales, lo cual dejaba un amplio margen de discrecionalidad; tampoco estaba previsto, salvo en materia fiscal, qué pasaba ante el silencio de la autoridad y existía una diversidad casi infinita de recursos administrativos, los cuales se sustanciaban, en el mejor de los casos, conforme lo establecía cada ley administrativa o incluso sus reglamentos. En realidad, nos encontrábamos en una situación anárquica.

“Era clara la necesidad de unificar los procedimientos de la administración pública federal, toda vez que la cada ley administrativa establecía elementos propios, muchas veces contradictorios con otras leyes, dando lugar a inseguridad jurídica. También es innegable que por la diversidad de actividades del propio gobierno, es necesario tener procedimientos específicos; en esta dualidad se basa la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.”⁶

“Hasta antes de la publicación de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, no existía una ley a nivel federal (y mucho menos local) que resolviera cuáles son los elementos orgánicos del acto administrativo. Existiendo solamente una enumeración respecto a los requisitos de los actos administrativos que habrían de notificarse en materia fiscal”.⁷ Elementos importantes que introdujo la LFPA, fueron los que conforma el acto administrativo; tal y como lo comenta Alberto Sánchez Pichardo, antes de su publicación, no se sabía a ciencia cierta en qué forma debía la autoridad integrar sus actos y resoluciones, de ahí que afirma que encontramos los elementos del acto

⁶ Castellanos Cervera, Manuel, en, *La Modernización del Derecho Mexicano*, Valdez Abascal Rubén et al Editorial Porrúa, México, 1994. P.803.

⁷ Sánchez Pichardo, Alberto C., *Los Medios de Impugnación en Materia Administrativa*, Editorial Porrúa, sexta edición, México, 2005, p.p. 66 y 67.

administrativo más de una manera más o menos similar en la doctrina elaborada por los distintos autores de la materia.

Otro aspecto de interés que reguló la LFPA, fue el silencio de la autoridad. Con antelación a la publicación de la Ley, salvo en materia fiscal, no había disposición que limitara el plazo de respuesta de las autoridades, ni qué sucedía en caso del silencio. La LFPA estableció como principio general la denominada “*negativa ficta*”, es decir que en caso de silencio por más de tres meses, se entenderá como resuelto en sentido negativo. Ello, si bien no es lo más favorecedor para el particular, sí le da certeza y le permite actuar ante dicha negativa, lo que no era posible con antelación a la ley que nos ocupa.

Finalmente, antes de la publicación de la LFPA, cada ley administrativa o sus disposiciones reglamentarias, establecían diversos recursos administrativos, con diferentes plazos, términos y formas de sustanciación. Por ejemplo, la Ley de Vías Generales de Comunicación originalmente no preveía recurso administrativo alguno, y sí se establecieron, en forma ilegal desde mi punto de vista, procedimientos y recursos administrativos en reglamentos, tales como el Reglamento del Artículo 127 de la Ley de Vías Generales de Comunicación⁸, o el Reglamento del Capítulo de Explotación de Caminos⁹. La Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal, que es una ley mucho más moderna que la anterior y que fue publicada en 1993, preveía la existencia de un

⁸ Diario Oficial de la Federación de 2/09/1988,

http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4767212&fecha=02/09/1988

⁹ Diario Oficial de la Federación de 24/08/1949,

http://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4562132&fecha=24/08/1949&cod_diario=195180

recurso de reconsideración.¹⁰ La Ley General de Salud establecía un Recurso de Inconformidad.¹¹

Es así, que al establecerse en la LFPA el Recurso de Revisión, y preverse la derogación de los diversos recursos administrativos de las diferentes leyes administrativas reguladas por dicho ordenamiento, en el artículo segundo transitorio en los siguientes términos:

“SEGUNDO. Se derogan todas las disposiciones que se opongan a lo establecido en esta Ley, en particular los diversos recursos administrativos de las diferentes leyes administrativas en las materias reguladas por este ordenamiento. Los recursos administrativos en trámite a la entrada en vigor de esta Ley, se resolverán conforme a la ley de la materia.”

Gracias a ello, se logró unificar, por primera vez en la historia jurídico-administrativa de México, la existencia de un solo recurso, lo que ha dado certidumbre y certeza a los administrados frente a los actos de las dependencias y entidades de la administración pública federal.

Es importante señalar, que una de las características esenciales del recurso de revisión es su carácter optativo. Ello permite a los particulares decidir si les es conveniente o no la interposición del recurso, para efecto de evitar pérdidas de tiempo por considerar que la interposición del recurso pueda resultar ociosa, por la falta de objetividad de los servidores públicos en su resolución.

La LFPA desde su expedición, ha sido objeto de siete reformas:

1. Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de 24 de diciembre de 1996, en la que se hicieron algunas precisiones y ajustes no contemplados

10 Diario Oficial de la Federación de 22/12/1993,

http://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4815727&fecha=22/12/1993&cod_diario=207281

11 Diario Oficial de la Federación de 7/02/1984

http://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4652777&fecha=07/02/1984&cod_diario=200301

- originalmente, o bien sobre adecuaciones no muy claras que se hicieron en comisiones de la Cámara de Diputados a la iniciativa original;
2. Reforma publicada el 19 de abril de 2000, en la que, además de algunas precisiones, se incluyó el capítulo de “mejora regulatoria” al texto de la ley.
 3. Reforma publicada el 30 de mayo de 2000, en la que se precisaron aspectos de la notificación, así como el alcance de los recursos administrativos.
 4. Reforma publicada el 15 de diciembre de 2011, en la que se prevé la conformación de expedientes electrónicos únicos para las dependencias relacionadas con la apertura de empresas;
 5. Reforma publicada el 9 de abril de 2012, para unificar, junto con otras leyes, la denominación de la Ciudad de México, en lugar de Distrito Federal;
 6. Reforma publicada el 2 de mayo de 2017, para precisar aspectos relativos a las notificaciones, y
 7. Decreto publicado el 18 de mayo de 2018, por el que se expide la Ley General de Mejora Regulatoria y se derogan disposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en el cual se deroga el capítulo relativo a la “mejora regulatoria, por haberse expedido la ley específica.

I.3. El Derecho Administrativo y el Acto Administrativo.

Para estar en posibilidad de ubicar el tema de estudio, es necesario entender el ámbito conceptual del Derecho Administrativo y del Acto Administrativo.

I.3.1. El Derecho Administrativo.

I.3.1.1. Concepto.

De acuerdo con el Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas, Derecho Administrativo “Es la rama del derecho público que tiene por objeto regular la actividad de la administración pública, encargada de satisfacer las necesidades esenciales de la colectividad. Es por excelencia, el derecho de la administración, esto

significa también que el derecho administrativo no es el único que regula la actividad administrativa”.¹²

Para Andrés Serra Rojas, “el derecho administrativo es la rama del derecho público que regula la Administración Pública”; en un concepto más general “es el derecho que regula la actividad del Poder Ejecutivo y de la función administrativa en particular”.¹³

Para Gabino Fraga, el “derecho administrativo, rama del derecho público, regula la actividad del Estado que se realiza en forma de función administrativa”¹⁴

Según Miguel Acosta Romero, un concepto amplio de Derecho Administrativo es “el conjunto de normas de derecho que regulan la organización, estructura y actividad de la parte del Estado, que se identifica con la administración pública o Poder Ejecutivo, sus relaciones con otros órganos del Estado, con otros entes públicos y con los particulares.”¹⁵

¹² Instituto de Investigaciones Jurídicas, Diccionario Jurídico Mexicano, segunda edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1987, p.933.

¹³ Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, tercera edición, Librería de Manuel Porrúa, México, 1965, p.145.

¹⁴ Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, 40ª edición, Editorial Porrúa, México, 2000, p.13

¹⁵ Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, México. Décimo segunda edición. 1995. P.12.

Un concepto restringido, de acuerdo con el propio Acosta Romero, sería “el conjunto de normas de Derecho Público que regula al Poder Ejecutivo, administración pública y su actividad.”¹⁶

Para Fauzi Hamdam, autor de la iniciativa de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, “es necesario distinguir entre el conjunto de normas jurídicas que regulan la relación entre el Estado y los administrados, ejerciendo su función administrativa, normas que son el objeto de estudio de la ciencia jurídica conocida como derecho administrativo.”¹⁷

El objeto de estudio del derecho administrativo es la función administrativa, lo cual implica analizar al sujeto o sujetos que realizan formalmente esa función: el titular del órgano ejecutivo y la administración pública, que se expresa a través del acto administrativo al constituir situaciones jurídicas concretas mediante la aplicación de las leyes administrativas.¹⁸

Para Sergio Valls Hernández, “El Derecho Administrativo y el Estado establecen desde los orígenes del primero, una relación instrumental, en la que el último sólo puede consolidarse y expandirse en la medida en que cuenta con un sistema racional de normas que regula y limita su funcionamiento”¹⁹

¹⁶ *Ibidem*. P.13.

¹⁷ Hamdam Amad, Fauzi, *Derecho Administrativo*, segunda edición, Suprema Corte de Justicia de la Nación; Escuela Libre de Derecho, México, 2017, p.31.

¹⁸ *Ibidem*, pp. 31 y 32.

¹⁹ Valls Hernández, Sergio y otro. *Nuevo Derecho Administrativo*. Editorial Porrúa. México.2003. p.15

Se puede afirmar que el Derecho Administrativo nace con la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano y el Código Civil Francés. El hecho de que la ley fuera la única fuente del Derecho y el sometimiento de la autoridad a la misma convenció a las civilizaciones occidentales que el Estado de Derecho era la principal aspiración de dichos pueblos. Es en ese momento cuando se exige una autoridad acotada por la ley. Por ese motivo se puede sostener que el fundamento jurídico del Derecho Administrativo es el Estado de derecho.²⁰

No se puede establecer que el derecho administrativo tenga un fin único y específico, porque por medio de la administración pública se realizan las acciones más importantes del Estado. El 98% del orden jurídico mexicano está integrado por leyes, mediante el Ejecutivo, al aplicarlas, lleva a cabo las acciones para cumplir los objetivos de dichas leyes. La justicia social es muy variable, por lo que no es posible predecir el destino del derecho administrativo, puesto que el devenir histórico de los Estados ha pasado de sistemas liberales a totalizadores y monopólicos y posteriormente a democracias sociales.²¹

1.3.1.2. Objeto

El objeto de estudio del Derecho Administrativo es la función administrativa, en virtud de que mediante su ejercicio se lleva a cabo la aplicación de las leyes y los actos políticos y de gobierno. Dicha función administrativa consiste en crear situaciones jurídicas

²⁰ *Ibidem*. P.35.

²¹ Hamdam Amad, Fauzi, p.15.

concretas e individuales como medio de aplicación y ejecución de la ley, que comprende a los órganos del Estado y a los administrados.²²

El Derecho Administrativo se ubica en la rama del Derecho Público, entendiendo que existen dos ramas principales: el derecho privado y el derecho público, las cuales fueron descritas en el derecho romano por Ulpiano, en el sentido de que todo lo que concierne al interés de la comunidad es de derecho público, y todo lo que concierne al interés de los particulares al privado.²³

1.3.1.3. Clasificación

Históricamente se han señalado diversos criterios de distinción entre ambas ramas, según el momento histórico:

1. Imperatividad de las disposiciones en el derecho público, en el cual las normas de derecho público tienen carácter imperativo y las de derecho privado dejan a la autonomía de la voluntad la determinación de derechos y obligaciones.
2. Interés de la comunidad o interés público, el cual atiende al fin en función de los actos de interés colectivo. Ello no quiere decir que el derecho privado únicamente salvaguarda intereses de los individuos sin tomar en cuenta los derechos sociales.
3. Doble personalidad del Estado, que surge en la edad media cuando los reyes de España convinieron con los señores feudales dotaciones de tierra a cambio de que se sumaran a la reconquista, por lo que celebraron pactos de contenido económico. Se distinguió al derecho público por regular relaciones de tipo económico.
4. Relaciones de supraordenación, en el que se establece que las relaciones de derecho público son de supraordenación y las de derecho privado son de coordinación en situación de igualdad.

²² *Ibidem.* P.33

²³ *Idem.*

Se puede afirmar que la verdadera distinción entre derecho público y privado consiste en que en el primero hay un régimen de institucionalidad en el momento en que la ley atribuye a un órgano de Estado la aplicación y ejecución de esta, y si dicha atribución es para el Ejecutivo, será una ley administrativa. Las leyes de derecho público se enfocan en proteger los derechos de la comunidad y de la sociedad en su conjunto.

1.3.1.4. Fuentes del derecho administrativo.

La fuente suprema y primaria del derecho administrativo es la Constitución, en virtud de que de ella devienen las leyes, reglamentos, disposiciones generales administrativas, la declaración general de inconstitucionalidad de normas generales, el control difuso, la costumbre y los principios generales del Derecho.²⁴

La Constitución representa el contenido integral, pleno y total de la organización y funcionamiento del Estado, las atribuciones y los derechos fundamentales ante el propio Estado. Si el derecho administrativo regula a la administración pública, centralizada y descentralizada, que depende del Ejecutivo Federal, es evidente la importancia que como fuente del derecho administrativo tiene la Constitución. La Constitución constituye el cuerpo primario, orgánico y vital que conforma a un Estado.

La ley en sentido amplio está integrada por un conjunto de normas o reglas que crean situaciones jurídicas generales abstractas, permanentes y obligatorias, cuyas disposiciones están concatenadas y relacionadas para regular una institución y con un fin determinado. Todas las leyes federales tienen la misma jerarquía, con independencia

²⁴ *Ibidem*, p.37.

de su denominación o contenido: leyes orgánicas, leyes generales, leyes reglamentarias y leyes ordinarias o secundarias.

Las leyes orgánicas establecen la organización, el funcionamiento y competencias de los diversos órganos del Estado; Las leyes generales distribuyen las facultades concurrentes, establecidas en la Constitución, entre la Federación, estados y municipios; las leyes reglamentarias regulan disposiciones específicas de la Constitución, y las leyes ordinarias se refieren a materias específicas o ramas de la actividad económica o social.

La ley es la segunda fuente del derecho administrativo y es la fuente más vasta, ya que en México contamos con más de 120 leyes administrativas de carácter federal. Todo acto del Ejecutivo debe fundarse en una ley, tanto en sentido material como formal.

Las leyes deben regirse por los siguientes principios:

1. Primacía: La ley es jerárquicamente superior a cualquier otra norma y está por encima de los órganos constituidos.
2. Autoridad formal de la ley: Toda modificación, reforma, aclaración y derogación de una ley debe seguir el mismo procedimiento empleado en su creación.
3. Reserva de ley: Todas las disposiciones previstas en la Constitución deben ser desarrolladas por el órgano legislativo.

El reglamento es el acto administrativo general expedido por el Ejecutivo Federal, en forma indelegable, mediante el cual se crean situaciones jurídicas generales, abstractas e impersonales, como medio de aplicación de la ley. El reglamento desarrolla y detalla una ley, por lo que tiene su fundamento, límite y acotación en la ley. Cualquier exceso o extralimitación del reglamento respecto de la ley es inconstitucional. Dicha circunstancia se detecta cuando se establece una nueva situación jurídica que la ley no prevé. Debe desarrollarla o instrumentarla.

Las disposiciones generales administrativas emanan de órganos secundarios de la administración pública con la finalidad de facilitar la aplicación de una ley o reglamento. Se corre el riesgo de que en muchas ocasiones se exceda lo previsto por las disposiciones de jerarquía superior, por lo que pueden considerarse inconstitucionales.

Los principios generales del derecho constituyen la esencia de la ciencia jurídica y tienen como finalidad principal la justicia.

La costumbre no es fuente del derecho administrativo. La forma de actuar de la administración pública responde a la conveniencia, oportunidad y estrategias necesarias para lograr una mayor eficacia en cada caso concreto. Dichas prácticas no son obligatorias y no deben generar obligaciones ni sentar precedentes.

En corolario, una vez analizado lo anterior, se puede definir al derecho administrativo como la rama del derecho público que determina la organización y funcionamiento de la administración pública centralizada y descentralizada, los actos administrativos y su relación con los administrados.

1.3.2. El Acto Administrativo.

1.3.2.1. Concepto.

Para Acosta Romero, el acto administrativo participa de las características del acto jurídico como expresión de la voluntad y produce efectos jurídicos, pero el acto administrativo posee características propias que lo distinguen del género y lo distingue de otro tipo de actos como los civiles, penales, laborales o mercantiles.

“El acto administrativo es una manifestación unilateral y externa de voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue

derechos u obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone a satisfacer el interés general.”²⁵

Para Fauzi Hamdam, el acto administrativo se puede definir como la declaración unilateral de la administración pública, centralizada y descentralizada, mediante el cual, en aplicación y ejecución de las leyes administrativas, se crean situaciones jurídicas concretas e individuales.²⁶

Para Serra Rojas, “es una determinación o decisión ejecutiva de las entidades administrativas competentes, que tiene por objeto producir una situación jurídica subjetiva.” Llama la atención que el maestro Serra considere que los actos administrativos producen situaciones jurídicas subjetivas, cuando en realidad, como lo definen otros autores, crean situaciones concretas.²⁷

Continúa Serra Rojas expresando que:

“los autores distinguen entre acto administrativo y actos de la Administración, que son todos los demás actos, los cuales no se deben clasificar como actos administrativos. No podemos llamar acto administrativo a la expedición de un reglamento por el propio Poder Ejecutivo. Se trata de un acto regla creador de una situación jurídica general. Tampoco se denominan actos administrativos las controversias en materia agraria, obrera o fiscal, que tiene encomendadas el Ejecutivo porque se refieren a actos materialmente jurisdiccionales.”

²⁵ Acosta Romero, Miguel, op cit, p.749

²⁶ Hamdam Amad, Fauzi, op cit, p.191.

²⁷ Serra Rojas, Andrés, op cit, p.247.

De las definiciones de acto administrativo, además de las expuestas, es claro que no existe consenso de la doctrina que permita un concepto único de acto administrativo. La doctrina francesa parte de constatar las relaciones entre situaciones objetivas y los actos jurídicos sometidas a principios jurídicos diferentes en Derecho Público y Derecho Privado, deduciéndose consecuencias distintas. El acto administrativo es fruto de la mezcla de tres elementos: reglamentación jurídica, el hecho y la voluntad del autor del acto. Según la mayor parte de la doctrina francesa, los actos administrativos se caracterizan por la especificidad del poder puesto en estos.²⁸

1.3.2.2. Clasificación de los Actos Administrativos.

Los actos administrativos se pueden clasificar siguiendo diferentes criterios:

- 1) Por los efectos generales que producen:
 - a) Actos administrativos que producen efectos jurídicos, y
 - b) Actos materiales que en sí mismos no producen efectos jurídicos.
- 2) Por las voluntades que intervienen en su formación:
 - a) Unipersonales;
 - b) Colegiados, en los que intervienen diversos servidores públicos del mismo órgano;
 - c) Colectivos, con la intervención de dos o más órganos;
 - d) Complejos.
 - e) Acto unión, consistente en que un órgano del Estado u organismo descentralizado celebra un acto en unión con un particular.
- 3) En razón de su vínculo legal:
 - a) Reglados, cuando existe en forma precisa el supuesto normativo;
 - b) Discrecionales, en los que el servidor público tiene margen de maniobra, dentro de ciertos parámetros o límites.
- 4) En razón de su ámbito de aplicación:
 - a) Internos, que solo trasciende al interior de la administración pública, y
 - b) Externos, que afecta la esfera jurídica de los administrados.
- 5) En razón de los destinatarios del acto:
 - a) Particulares o concretos, dirigido a personas en específico, y

²⁸ Acosta Romero, Miguel, op cit, p.748.

- b) Generales, con destinatarios indeterminados pero determinables.
- 6) Por razón de las modalidades del acto administrativo:
 - a) Sujeto a término suspensivo o resolutorio, condición suspensiva o resolutorio,
- 7) Por razones de definitividad:
 - a) Provisionales;
 - b) Preliminares, o
 - c) Definitivos.
- 8) Por razón de los efectos jurídicos que producen:
 - a) Que amplían la esfera jurídica de los particulares:
 - i) Acto de admisión, en el que se accede a la prestación del servicio público cumpliendo los requisitos legales;
 - ii) Actos de dispensa o exoneración, en los que se libera a los particulares de cumplir un requisito para el desarrollo de una actividad;
 - iii) Actos de aprobación, en los que se aprueban solicitudes de los particulares;
 - iv) Permisos, licencias y autorizaciones, y
 - v) Concesiones.
 - b) Que restringen la esfera jurídica del particular, los que imponen restricciones o sanciones a los particulares, tales como las multas, expropiaciones o limitaciones de dominio, y
 - c) Que constatan situaciones jurídicas o de hecho, tales como los registros públicos, las publicaciones en el Diario Oficial de la Federación o gacetas oficiales, etc.

1.2.2.3. Elementos y Requisitos de Validez de los Actos Administrativos.

La LFPA precisó los elementos de existencia y validez dando certeza jurídica a los particulares frente a la actuación de la administración pública federal, los cuales son: subjetivos, objetivos, causa o motivo, forma y fin.

Al efecto, la LFPA en su artículo 3, estableció como elementos y requisitos del acto administrativo:

- a)** Ser expedido por órgano competente, a través de servidor público, y en caso de que dicho órgano fuere colegiado, reúna las formalidades de la ley o decreto para emitirlo;
- b)** Tener objeto que pueda ser materia del mismo; determinado o determinable; preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar, y previsto por la ley;
- c)** Cumplir con la finalidad de interés público regulado por las normas en que se concreta, sin que puedan perseguirse otros fines distintos;

- d) Hacer constar por escrito y con la firma autógrafa de la autoridad que lo expida, salvo en aquellos casos en que la ley autorice otra forma de expedición;
- e) Estar fundado y motivado;²⁹
- f) Ser expedido sujetándose a las disposiciones relativas al procedimiento administrativo previstas en esta Ley;
- g) Ser expedido sin que medie error sobre el objeto, causa o motivo, o sobre el fin del acto;
- h) Ser expedido sin que medie dolo o violencia en su emisión;
- i) Mencionar el órgano del cual emana;
- j) Ser expedido sin que medie error respecto a la referencia específica de identificación del expediente, documentos o nombre completo de las personas;
- k) Ser expedido señalando lugar y fecha de emisión;
- l) Tratándose de actos administrativos deban notificarse deberá hacerse mención de la oficina en que se encuentra y puede ser consultado el expediente respectivo;
- m) Tratándose de actos administrativos recurribles deberá hacerse mención de los recursos que procedan, y
- n) Ser expedido decidiendo expresamente todos los puntos propuestos por las partes o establecidos por la ley.

Estos elementos y requisitos son de gran importancia, tanto para las autoridades como para los particulares, pues la existencia o precisión de estos es importante en casos de controversias. En muchas ocasiones su desconocimiento ha sido causa de grandes pérdidas económicas del Estado y grandes ganancias para particulares y litigantes.

Según Fauzi Hamdam, los elementos de existencia y validez del acto administrativo son los siguientes:³⁰

²⁹ Un elemento que fue derogado de la LFPA fue la fracción VI del citado artículo 3, que establecía que los actos administrativos debían estar “debidamente” fundados y motivados, lo cual, a simple vista, parecía una reiteración incorrecta de la fracción V (estar fundados y motivados), pero analizada en un entorno correcto parecía necesaria la distinción. No es lo mismo que un acto esté fundado y motivado, porque puede estarlo erróneamente, a estar debidamente fundado y motivado.

³⁰ Hamdam Amad, Fauzi, *op.cit.*, p.127-129

I.3.2.3.1. Elemento Subjetivo

Lo constituye la existencia legal del órgano y que el titular de este sea legítimo y haya accedido al cargo conforme a la ley.

I.3.2.3.2. Elemento Objetivo

Se integra con la competencia del órgano y su titular para conocer del acto, y debe ser precisa, inequívoca, inescrutable y que no quede la menor duda de que la ley le dota de la referida competencia.

I.3.2.3.3. Objeto

Es el efecto práctico que se pretende dar al acto. Debe ser lícito, determinado, viable e idóneo y estar previsto expresamente en la ley.

I.3.2.3.4. Causa o Motivo

Es la debida correlación entre el acto administrativo y el supuesto hipotético de la norma general. Es la realización en un caso concreto de la hipótesis normativa. Es fundamental en el derecho administrativo cumplir con el principio de legalidad, estableciendo todas las razones y causas que le dan origen.

I.3.2.3.5. Forma

El acto administrativo debe realizarse por escrito y no puede expresarse de otra manera, de conformidad con lo previsto por el artículo 16 de la Constitución. El concepto “forma” comprende las formalidades del procedimiento, que son todos los actos administrativos preliminares o provisionales sucesivos y concatenados en uno respecto del otro que deben satisfacerse para que nazca a la vida jurídica el acto administrativo definitivo.

I.3.2.3.6. El Fin

El acto administrativo debe emitirse en función del fin de la ley. No debe confundirse el fin con el objeto; el fin es el propósito teleológico y el objeto es el contenido de la ley.

I.3.2.4. Efectos Jurídicos del Acto Administrativo

I.3.2.4.1. Clases de Efectos Jurídicos

- a) Creación, modificación o extinción de una situación jurídica concreta;
- b) Las situaciones jurídicas creadas por actos administrativos son oponibles ante terceros;
- c) Los actos administrativos se presumen legales y legítimos; son válidos hasta en tanto no sea declarada su invalidez por autoridad competente;
- d) Entendidos en relación con el destinatario del acto y con terceros con interés legítimo;
- e) De contenido personal o patrimonial; en el primer caso se emite en función de cualidades del destinatario, como una licencia de manejo o una cédula profesional. Los de contenido patrimonial son objetivos independientemente de las características personales de quien lo solicita.

I.3.2.5. Ejecución del Acto Administrativo

Cuando se tenga un acto administrativo que no hubiere sido impugnado o bien hubiere quedado firme, la autoridad administrativa puede iniciar el procedimiento de ejecución de este, en su caso embargando y rematando los bienes del destinatario del acto. En los casos en que se obliga al destinatario a realizar demoliciones, destrucción de bienes, si el particular no cumple lo puede hacer directamente el Estado, cargándole los gastos en que se hubiere incurrido. También es posible ejercer coacción sobre las personas, como en los casos de arresto o emergencias sanitarias. En principio, no es necesario que la autoridad administrativa acuda a la autoridad judicial para la ejecución de sus actos.

1.3.2.6. Extinción del Acto Administrativo

Los actos administrativos pueden extinguirse en forma normal u ordinaria o anormal o extraordinaria. Las formas normales u ordinarias son las previsibles de inicio, es decir el término del plazo, el cumplimiento del objeto o la realización del fin. Las formas anormales o extraordinarias son las que no estaban previstas al nacimiento del acto, pero que por circunstancias que surgen con posterioridad dan origen a la terminación, tales como la declaratoria de nulidad, la caducidad, la renuncia del interesado, la revocación, la declaratoria de rescate, rescisión, etc.

El artículo 11 de la LFPA señala que el acto administrativo de carácter individual se extingue de pleno derecho por:

- Cumplimiento de la finalidad;
- Expiración del plazo;
- Cuando no se cumple un término suspensivo;
- Acaecimiento de una condición resolutoria;
- Renuncia del interesado, y
- Revocación.

Existen otras formas de extinción previstas en diversas leyes administrativas.

Las formas de extinción anormales son las que ocasionan problemas y controversias jurídicas que deben ser resueltas conforme a derecho.

1.4. El Procedimiento Administrativo.

En los elementos de existencia y validez del acto administrativo se encuentra la forma en la que se expresa el acto y las formalidades o camino que se conforma, mediante actos administrativos previos que deben satisfacerse. A esta serie de actos y requisitos

formales necesarios para la emisión de un acto administrativo se le denomina procedimiento administrativo.

1.4.1. Concepto

Por procedimiento se entiende el conjunto de actos realizados conforme a ciertas normas para producir un acto. Según Acosta Romero, “el procedimiento administrativo es todo el conjunto de actos señalados en la ley, para la producción del acto administrativo, así como la ejecución voluntaria y la ejecución forzosa, ya sean internos o externos.”³¹

También refiere el maestro Acosta Romero, que, en la exposición de motivos de la Ley de Procedimientos Administrativos española, de 17 de julio de 1958, el procedimiento administrativo se define como “el cauce formal de la serie de actos en que se concreta la actuación administrativa para la realización de un fin”.³²

Gabino Fraga (citado por Acosta Romero) afirma que es el “conjunto de formalidades y actos que preceden y preparan el acto administrativo”.³³

Fauzi Hamdam lo define como las “formalidades o el camino que se conforma, paso a paso, mediante actos administrativos preliminares que deben satisfacerse, so pena de nulidad, para la emisión del acto administrativo”.³⁴

³¹ Acosta Romero, Miguel, op cit, p.815.

³² Ibidem.

³³ Ibidem.

³⁴ Hamdam Amad, Fauzi, op. cit. P.135.

De acuerdo con el Diccionario Jurídico del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, “es el medio o vía legal de realización de actos que en forma directa o indirecta concurren en la producción definitiva de los actos administrativos en la esfera de la administración... Quedan incluidos en este concepto, los de producción, ejecución, autocontrol e impugnación de los actos administrativos y todos aquellos cuya intervención se traduce en dar definitividad a la conducta administrativa.”³⁵

Andrés Serra Rojas en su Derecho Administrativo, afirma: “el procedimiento administrativo está constituido por un conjunto de trámites y formalidades -ordenados y metodizados en las leyes administrativas- que determinan los requisitos previos que preceden al acto administrativo, como su antecedente y fundamento, los cuales son necesarios para su perfeccionamiento y condicionan su validez, al mismo tiempo que para la realización de un fin.”³⁶

El propio Acosta Romero considera que existen procedimientos: interno, externo, previo, de ejecución, de oficio y a petición de parte.

1.4.2. Procedimiento Interno y Externo

El procedimiento interno se da en todo el conjunto de actos que realiza la administración, meramente en la gestión administrativa y entre sus órganos, sin interferir la esfera de los particulares. Puede ser a su vez previo o posterior.

³⁵ Instituto de Investigaciones Jurídicas, Diccionario Jurídico Mexicano, Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, 1988, tomo P-Z, P.2358.

³⁶ *Ídem.*

Procedimiento externo es el que interfiere en la esfera jurídica de los particulares, en mayor o menor grado.

I.4.3. Procedimiento Previo y de Ejecución

Son los actos previos requerido para la emisión de un acto. Por ejemplo, en las expropiaciones previamente deben darse actos o estudios que sustenten la decisión de expropiar.

Los actos de ejecución son aquellos en los que el Estado debe materializar el acto administrativo ejecutando acciones de imperio; Tal sería el caso de la expropiación, la cual una vez emitida debe ejecutarse para materializar el acto administrativo.

I.4.4. Procedimiento de Oficio y a Petición de Parte

El procedimiento de oficio es el que llevan a cabo las autoridades en cumplimiento de sus obligaciones. El de petición de parte requiere el impulso del particular para la expedición de un acto administrativo o para la ejecución de este.

I.4.5. Principios del Procedimiento Administrativo

Al igual que los actos administrativos, el procedimiento administrativo está sujeto a diversos principios previstos en la LFPA, Fauzi Hamdam los define de la siguiente forma:³⁷

³⁷ Hamdan Amad, Fauzi, op.cit. pp. 135-138

1.4.5.1. Principio de Competencia

Resulta indispensable que el órgano sea competente para el inicio del procedimiento administrativo conforme a la ley.

1.4.5.2. Principio de Informalidad

Es importante que los administrados tengan acceso a los servicios de la administración sin condiciones innecesarias, así como que no se utilicen pretextos absurdos para impedir un trámite o una gestión.

1.4.5.3. Principio de Sencillez

El procedimiento debe ser claro y sencillo y sin constituirse en trampa para evitar el acceso de los administrados.

1.4.5.4. Principio de Oficiosidad

El procedimiento que se presenta en la ley es de oficio, por lo que no debe requerirse impulso del particular.

1.4.5.5. Principio de Buena Fe

En el procedimiento administrativo debe imperar la buena fe en todo momento. En el caso de que, ya sea la autoridad o el particular actúen con dolo o mala fe, debe considerarse como conducta constitutiva de delito.

1.4.5.6. Principio de Indubio Pro Actione

La autoridad administrativa debe atender a todo lo solicitado por el particular; si hubiere deficiencias irrelevantes, debe salvarlas y resolver sobre el fondo. Antes

del desechamiento debe prevenirse al particular para que subsane las deficiencias u omisiones.

1.4.5.7. Principio del Silencio Administrativo

Deben atribuirse efectos cuando la autoridad no resuelve en el tiempo previsto por la ley. Por regla general se aplica la *negativa ficta*, es decir que al silencio de la autoridad transcurrido un plazo determinado, se entiende resuelto en sentido negativo. Ello para dar seguridad jurídica al particular y pueda optar por las acciones administrativas o jurisdiccionales que procedan.

1.4.5.8. Principio de Celeridad

Los plazos dentro del procedimiento deben ser muy cortos. La intención de ello es que los procedimientos tengan la menor duración posible y se resuelvan las situaciones jurídicas inciertas.

1.4.5.9. Principio de Accesibilidad al Expediente Administrativo

En cualquier etapa del procedimiento el administrado tiene derecho al acceso y revisión del expediente administrativo, sin excusa alguna, salvo los casos de seguridad nacional o propiedad industrial o intelectual, que se encuentren reservados.

1.4.6. Las Formalidades Esenciales del Procedimiento

Se considera necesario que los actos administrativos reúnan los elementos y formalidades esenciales para su emisión, sobre todo si se trata de actos que afectan la esfera jurídica de los particulares, ello en virtud de lo previsto en los

artículos 14 y 16 de nuestra Constitución, que establecen los principios de legalidad y de seguridad jurídica.³⁸

Las formalidades esenciales del procedimiento consisten en cumplir los requisitos mínimos que establece la ley relacionados con los actos que le afecten.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha definido las formalidades esenciales del procedimiento de la siguiente manera:

FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO.

La garantía de audiencia establecida por el artículo 14 constitucional consiste en otorgar al gobernado la oportunidad de defensa previamente al acto privativo de la vida, libertad, propiedad, posesiones o derechos, y su debido respeto impone a las autoridades, entre otras obligaciones, la de que en el juicio que se siga "se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento". Estas son las que resultan necesarias para garantizar la defensa adecuada antes del acto de privación y que, de manera genérica, se traducen en los siguientes requisitos: 1) La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; 2) La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; 3) La oportunidad de alegar; y 4) El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas. De no respetarse estos requisitos, se dejaría de cumplir con el fin de la garantía de audiencia, que es evitar la indefensión del afectado.³⁹

De lo anterior queda en claro que las formalidades esenciales del procedimiento son:

- a) La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias;

³⁸ Hamdam Amad, Fauzi, Derecho Administrativo, segunda edición, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Escuela Libre de Derecho, México, 2017.

³⁹ Novena Época, Núm. de Registro: 200234 Pleno Jurisprudencia Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo II, Diciembre de 1995 Materia(s): Constitucional, Común P./J. 47/95 133.

- b) La oportunidad de ofrecer y desahogar pruebas;
- c) La oportunidad de presentar alegatos, y
- d) La resolución que dirima las cuestiones debatidas.

El procedimiento administrativo no es tan solo una pauta a seguir por las administraciones públicas para ordenar la sucesión de actuaciones y plazos que conducen a la adopción de una resolución administrativa, sino que también constituye una garantía de los administrados para que puedan hacer valer sus intereses y derechos frente a la administración y tengan elementos de defensa ante otras instancias jurisdiccionales.

I.5. Los Recursos Administrativos.

I.5.1. Concepto

Recurso administrativo “es la denominación que la ley da a los procedimientos de impugnación de los actos administrativos, a fin de que los administrados defiendan sus derechos o intereses jurídicos ante la administración, generadora de los actos impugnados. Siempre deben estar previstos en la ley, no pueden en consecuencia tener ese carácter las secuelas o prácticas que se tramiten ante las autoridades administrativas si aquélla no las autoriza como medios de impugnación.”⁴⁰

Gabino Fraga, citado en el propio Diccionario Jurídico del IJ de la UNAM, dice que es un “medio legal de que dispone el particular, afectado en sus derechos o intereses por un acto administrativo determinado para obtener en los términos legales, de la autoridad administrativa, una revisión del propio acto, a fin de que dicha autoridad lo revoque, lo

⁴⁰ Diccionario Jurídico, op cit, p. 2709.

anule o lo reforme en caso de encontrar comprobada la ilegalidad y la inoportunidad del mismo.”⁴¹

Etimológicamente, la palabra recurso deriva del vocablo latín *recursos*, (marca hacia atrás y efecto de recurrir). Por lo que los recursos son los medios de impugnación que otorga la ley a las partes y a los terceros para que obtengan, mediante ellos, la revocación o modificación de una resolución o acto administrativo.

Según Nava Negrete, el recurso administrativo es “un medio legal que reparte por igual una defensa a quien lo promueve y una oportunidad de rectificación para el que lo resuelve”. Es la oportunidad legal y práctica que representa a fin de que la administración a través de su procedimiento revise, reflexione, reforme o corrija sus decisiones sometiéndolas al derecho y al interés público que las orienta.⁴²

El recurso administrativo constituye un procedimiento legal de que dispone el particular, que ha sido afectado en sus derechos jurídicamente tutelados por un acto administrativo determinado, a fin de obtener de la autoridad administrativa una revisión del propio acto que emitió, a fin de que dicha autoridad lo revoque lo anule o lo reforme en caso de que ella encuentre demostrada la ilegalidad de este a partir de los agravios esgrimidos por el gobernado. En resumen, el recurso administrativo constituye un medio de defensa que prevé la ley a favor del particular.⁴³

⁴¹ Ibidem, pp. 2709-2710.

⁴² Citado en López Olvera, Miguel Alejandro, El Recurso Administrativo como mecanismo de control de la administración pública, p.225. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2396/18.pdf>

⁴³ Sánchez Pichardo, Alberto C., *Los Medios de Impugnación en Materia Administrativa*, Sexta Edición, Editorial Porrúa, México,2005, p. 120.

Hay autores y litigantes que consideran innecesarios y proponen su eliminación, pues en la práctica, en muchas ocasiones, se han convertido en obstáculos o trampas en las que los particulares pierden por la existencia de requisitos innecesarios. También se presentan innumerables casos en que las autoridades, a pesar de evidencias contundentes, niegan la ilegalidad o el error del acto que emitieron, ya sea por vanidad, por defender su empleo o bien para evitar incurrir en responsabilidades administrativas por las que pudieran ser sancionados.

Los recursos administrativos pueden ser analizados desde diversos ángulos, por las características que presentan: pueden ser un derecho, un acto jurídico o un medio de defensa.

1.5.2. El recurso como derecho

Cuando un particular es notificado de la existencia de un acto o resolución administrativa que afecta su esfera jurídica, puede impugnar dicho acto o resolución. En este caso nos encontramos ante un derecho que nace a favor del particular para impugnar dicho acto o resolución, el cual surge de la propia Constitución al reconocer esta el derecho de defensa de los individuos. También dicho derecho está reconocido en diversos tratados internacionales sobre derechos humanos.

1.5.3. El Recurso como Acto Jurídico

El hecho de que se manifieste la voluntad del administrado en la interposición de un recurso administrativo constituye un acto jurídico que consiste en pedir a la administración que modifique o revoque el acto o resolución administrativa.

I.5.4. El Recurso como Medio de Defensa

Es evidente que la principal función de los recursos administrativos es la de fungir como medios de defensa de los derechos del administrado ante la administración pública. Estos medios han sido establecidos en las leyes para contrarrestar los abusos y extralimitaciones de la administración pública. Fauzi Hamdan considera que “el recurso administrativo necesita, para tener ese carácter, que, por ese medio pueda modificarse o anularse la resolución que se impugna, es decir, que tenga por propósito que la administración pública pueda corregir su error.”⁴⁴

I.5.5. Antecedentes

Los recursos administrativos en México tienen antecedentes muy antiguos. Ya en la época de la Colonia se conocían los recursos, los cuales se interponían ante el virrey, y tenían por objeto atacar los abusos de las autoridades fiscales. José Luis Vázquez Alfaro afirma que “es en la Ley del Impuesto sobre la Renta de 1925 y en la Ley para la Calificación de Infracciones a las Leyes Fiscales y para la Aplicación de Penas de 1929, que se instituyeron los recursos contra los actos de las llamadas Comisiones Calificadoras”.⁴⁵

En conclusión, los recursos administrativos constituyen un medio de defensa de los particulares ante la administración pública, y debieran cumplir el objetivo de asegurar la imparcialidad en su resolución. Un reto importante hacia el futuro es dar muestras de

⁴⁴ Hamdan Amad, Fauzi, op.cit., p.374

⁴⁵ Vázquez Alfaro, José Luis, *El control de la administración pública en México*, México, UNAM, 1996, p.69, citado por LOPEZ OLVERA, Miguel Alejandro, *El Recurso Administrativo como mecanismo de control de la administración pública*, p.227. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2396/18.pdf>

que los recursos administrativos son instrumentos capaces de dirimir controversias y no de constituir obstáculos. Parte de los objetivos del presente trabajo es buscar los medios para lograrlo.

CAPÍTULO II. LOS DERECHOS HUMANOS EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

Uno de los objetivos de este trabajo es proponer una adecuación de la LFPA a las condiciones que el derecho actual exige. En ese contexto, ante el nuevo paradigma planteado por la reforma a la Constitución de 10 de junio de 2011 como fundamento en el reconocimiento y protección de los derechos humanos, se realiza un análisis de la repercusión que dichos derechos humanos tienen en el derecho administrativo, y cómo debe aplicarse a la impartición de la justicia administrativa plasmada en la LFPA.

Los párrafos segundo y tercero del artículo 1º de la Constitución, establecen que “las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia. Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.”

De la complejidad que representa esta disposición constitucional, surge mi interés por clarificar su alcance y la afectación que tiene en el derecho administrativo, a fin de elaborar una propuesta de reforma a la LFPA.

II.1. Los Derechos Humanos en la historia.

Los derechos humanos han tenido diversos significados a través de la historia, lo cual se ha convertido en un problema para su interpretación y protección. “Los derechos continúan siendo discutibles porque nuestra percepción de quien tiene derechos y qué son esos derechos cambia constantemente”⁴⁶.

Los derechos humanos tienen múltiples connotaciones, ya sean considerados como valores, como lenguaje, como interpretación legal o cronología histórica; si son modernos o arquetipo del Estado moderno; si se refieren a la protección del individuo o si tienen alcance de protección social.

Desde el punto de vista de la historia, los derechos humanos pueden tener una lectura generacional, enfoque que se ha utilizado para transmitir una conceptualización de los derechos humanos más centrado en el contexto histórico en el que se establecieron y desarrollaron, es decir su “mutación histórica”.⁴⁷

Se encuentra que cuando en la doctrina se utiliza la noción de generaciones de derechos es una manera de referirse a los mismos, de acuerdo con el origen de los derechos humanos. Nacen con la modernidad en el seno de la atmósfera iluminista que inspiró las revoluciones burguesas del siglo XVIII,⁴⁸ ello nos hace comprender que los derechos

⁴⁶ Hunt, Lynn, *La invención de los derechos humanos*, Trad. Jordi Beltrán Ferrer, Tusquets Editores, Barcelona, 2009, p. 28.

⁴⁷ Pérez Luño, Antonio Enrique, *Las generaciones de derechos humanos*, Revista del Centro de Estudios constitucionales, Núm. 10, septiembre-diciembre, 1991, p.205.

⁴⁸ *Idem*.

humanos no están separados de cada época en la que fueron concebidos, por consecuencia, de la historia.⁴⁹

Pueden verse las demandas de los individuos que conforman una sociedad política, en relación con las condiciones para su materialización. Los derechos humanos dependen del tipo de Estado con la sociedad política. La épocas históricas contienen también ideologías que se imprimen a los planteamientos de los derechos humanos, pues “este contexto genético confiere a los derechos humanos unos perfiles ideológicos definidos. Los derechos humanos nacen, como es notorio, con marcada impronta individualista, como libertades individuales que configuran la primera fase o generación de los derechos humanos.”⁵⁰

Los derechos humanos fueron originalmente pensados para el individuo. Así surgieron los derechos de libertad o de primera generación, en los que el individualismo influye en forma contundente. La primera generación incluye a los derechos de libertad que se concibieron y en algunos casos se plasmaron en leyes durante los siglos XVII y XVIII. Son derechos de defensa de las libertades individuales que pretenden que los poderes del Estado no interfieran en la vida privada de los ciudadanos, propiciando una autolimitación de los poderes públicos.

En el contexto del carácter ideológico derivado de las exigencias de los individuos, las demandas materializadas en las luchas sociales que tuvieron lugar en el siglo XIX, generaron una segunda generación de derechos humanos, entendidos como derechos

⁴⁹ Garza Hernández, Talía y otra, *Los derechos humanos en la historia y el concepto de generaciones, Derechos Humanos y su Interacción en el Estado Constitucional*, Editorial Tirant Le Blanch, México, 2018, p. 143.

⁵⁰ Pérez Luño, Antonio Enrique, *op cit*,

de bienestar, derechos económicos, sociales y culturales concebidos desde el siglo XIX y que fueron incorporados a los marcos normativos en la segunda mitad del siglo XX. Son derechos de participación en los que los poderes públicos asumen una actitud activa para su tutela o garantía mediante prestaciones sociales o servicios públicos.

En estos derechos sociales se encuentra el derecho a la educación, derecho a formar y mantener una familia, derecho a la recreación, derecho a la salud, derecho a la intimidad y derecho a la no discriminación. Los derechos económicos incluyen el derecho al trabajo, el derecho a un nivel de vida adecuado, el derecho a la vivienda y derecho a una pensión. Los derechos culturales incluyen el derecho a participar en la vida cultural, relacionados con el derecho a la educación, a la no discriminación y a la igualdad frente a la ley.

Los derechos de tercera generación, denominados "*derechos de solidaridad*", comprenden a los derechos de nuestro tiempo, concebidos en los últimos 25 años. Destacan los derechos al desarrollo, el derecho a un medio ambiente sano, el derecho a participar en la explotación común de la humanidad, el derecho a la comunicación y a la asistencia comunitaria.⁵¹

II.1.1. Primer Periodo (Siglos XVII y XVIII)

Los teóricos políticos de los siglos XVII y XVIII elaboraron progresivamente el concepto de los derechos naturales y este concepto culmina con la inclusión en el derecho positivo de las declaraciones de derechos, a finales del siglo XVII y principios del XVIII. En este

⁵¹ Griffin, James, *On human rights*, Oxford Univrsity Press, United States, 2008, p.256.

periodo se contemplan los derechos de autonomía, concepción proveniente de la época medieval en donde se concibió al hombre en un estatus más elevado.

La noción de autonomía adquirió relevancia en el siglo XVIII y se basa en la idea de que para ser titular de derechos, las personas tienen que “ser percibidos como individuos distintos unos de otros y capaces de formular juicios morales independientes”.⁵²

También se estableció en ese siglo la idea de empatía y ambas, autonomía y empatía jugaron un papel esencial para el establecimiento de la noción de derechos humanos.

Por autonomía se entiende que el individuo goza de una independencia para desplegar con libertad su individualidad. Ello le permite ser acreedor a otros derechos como el derecho a la intimidad, a la vida privada, libertad de expresión, etc. Corresponde al Estado proteger y garantizar esos espacios individuales de las personas. Sin embargo, la autonomía resultaba insuficiente para considerar a los derechos humanos como universales; con todo y el desarrollo de la idea de autonomía moral se seguían excluyendo algunas categorías de personas, como los niños, los sirvientes, los esclavos y las mujeres.

El cambio fundamental se da con el establecimiento de la idea de igualdad, al cambiar la fundamentación de derecho divino por el derecho positivo acordado por los hombres. Ese cambio culminó en el siglo XVIII como resultado de una tendencia igualitaria e individualista ya latente en el cristianismo, y eso produjo la consecuencia de una ética no religiosa.⁵³

⁵² Hunt, Lynn, *op cit*, p. 26

⁵³ *Idem*

La libertad es otro de los valores principales de los derechos de primera generación. La elaboración de las teorías de la ley natural que surgieron en el siglo XVII son las causantes de la transformación de un orden moral moderno y los pensadores más relevantes fueron Grocio y John Locke. En lo que concierne a Grocio, formula que la organización normativa de la sociedad se basa en la naturaleza de sus integrantes; es quien primero formula una teoría de la sociedad política en cuanto a su constitución y respuesta, lo que produce una concepción del orden moral indicando cómo se debería vivir en sociedad.⁵⁴

Talía Garza Hernández afirmó:

Sin lugar a dudas, el siglo XVII es un siglo fascinante para la evolución de los derechos humanos y en esto consiste la posición que tienen los derechos humanos en un discurso humanista la posición que tiene el hombre en un momento y una época determinada y que los derechos humanos traten de valores de la condición humana que no subrayan una temporalidad, pero cuyo surgimiento está indiscutiblemente vinculado al contexto de su floración.⁵⁵

Para Harold Lazki, el siglo XVII es un siglo de contrastes. Tiene un cambio en la mentalidad acerca de la educación, pero no se tiene una noción moderna de uno de los derechos sociales más importantes: la educación. En este siglo se presenta una innovación en el

⁵⁴ Taylor, Charles, *La era secular*, Tomo I, Gedisa, Barcelona, 2007.

⁵⁵ Garza Hernández, Talía y otra, *ibídem*, p.148.

contenido, más alejada de las supersticiones, enfocada en asuntos terrenales como la transmisión de oficios, sin estar sometida a las autoridades eclesiásticas.⁵⁶

En este siglo tienen lugar las primeras innovaciones modernas de los derechos en Inglaterra: Petición de derechos (1628), Acta de Habeas Corpus (1679) y Declaración de Derechos (1689), en los que se formula por primera vez la noción de las garantías del individuo.

En el siglo XVIII se expandió el pensamiento liberal y la Revolución Francesa se tomó como símbolo de la evolución del Estado Moderno, con la característica de que la ley será considerada como legitimación de las autoridades, constituyendo el Estado de Derecho.

El siglo XVIII es conocido como el siglo de las declaraciones por la Declaración de las Colonias Inglesas, Declaración de los Derechos de Virginia (1776); Declaración de Independencia de los Estados Unidos (1776) y Declaraciones de las colonias; En Francia la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano. Los derechos declarados son básicamente derechos liberales básicos, procedentes de las formulaciones de derechos naturales, pero cuya protección en el ámbito creado por la Revolución Francesa se desarrolla en medio de un contexto de los derechos individuales para evolucionar en derechos positivos.⁵⁷

Estas declaraciones establecen que todos los hombres son por naturaleza igualmente libres e independientes y tienen derechos inherentes, los cuales, cuando entran en un

⁵⁶ Laski, Harold, *El liberalismo europeo*, Trad. Victoriano Miguélez, Fondo de Cultura Económica, México, 1961, p.80.

⁵⁷ Bobbio, Norberto, *Igualdad y libertad*, Trad. Pedro Aragón Rincón, Paidós, Barcelona, 1993, p.38

estado de sociedad no pueden ser privados o postergados. Inicialmente estas consideraciones se establecieron en las declaraciones americanas, para posteriormente adoptarse en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano en Francia.

En el tema de derechos de la mujer, Olimpia de Georges (Francia 1789) redactó la Declaración de los Derechos de la Mujer y la Ciudadana.

II.1.2. Segundo Periodo (Los Derechos de Segunda Generación)

Los derechos sociales, conocidos como derechos de segunda generación, tienen más aceptación como derechos humanos mediante la transformación del Estado liberal de derecho al Estado social de derecho, y aún más con la internacionalización de los derechos humanos plasmada en la aprobación del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que entró en vigor el 3 de enero de 1976.

Los derechos sociales están vinculados al valor de la igualdad. A la luz de su evolución sus expresiones se encuentran desde algunas exigencias en acciones del Estado revolucionario, en el marco del Estado administrativo francés, el Estado social de Wíemar. La consolidación del modelo del Estado social y por ende de sus derechos ocurre con el Estado social europeo y el Estado de bienestar estadounidense.⁵⁸

Los derechos sociales son afirmados con carácter universal en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, al dotárseles de un carácter más prescriptivo. La Declaración proclama como valores la igualdad y la libertad.

⁵⁸ Garza Hernández y otra, *op cit*, p.153.

La garantía para la protección de los derechos sociales se desarrolla bajo los principios del Estado liberal. Norberto Bobbio destaca tres conceptos de igualdad de los cuales dos coinciden más con los derechos de primera y segunda generación; el primer concepto es la igualdad jurídica que consiste en el reconocimiento de la misma capacidad jurídica a los individuos en situaciones contempladas en el ordenamiento jurídico, es decir es una capacidad abstracta de querer y de actuar. La igualdad política es un elemento esencial del Estado democrático, que tiene dos principios operativos: la soberanía popular y el sufragio universal. Este concepto de igualdad está relacionado con la libertad política; La igualdad social comprende a los derechos sociales o derechos de segunda generación.⁵⁹

II.2. Principios del Derecho Convencional de los Derechos Humanos.

Con la reforma constitucional de junio de 2011, cambió el paradigma jurídico basado en un derecho positivista a un derecho convencional de los derechos humanos. Para entender con mayor precisión dicho cambio de paradigma, es conveniente conocer cuales son los principios que rigen al derecho convencional.

A partir de la segunda década del siglo XX, el fortalecimiento y ampliación del derecho internacional, la primacía de los derechos humanos, los ataques a la concepción del Estado nacional, la regionalización e integración política y económica de diversos países y el nuevo desarrollo de la globalización.⁶⁰

⁵⁹ Ibidem, p.154.

⁶⁰ Carpizo, Jorge, Derechos Humanos, UNAM, México, 2007, p.144

El derecho convencional puede definirse como “el sistema de normas, reglas y principios creados mediante pactos o tratados internacionales en el que establecen directrices e instituciones comunes entre diversos Estados”⁶¹

De acuerdo con lo establecido en la Convención de Viena, la cual se considera la fuente principal del derecho convencional, se entiende por “tratado” un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular.

El derecho convencional es parte del derecho internacional público. Los tratados pueden versar sobre infinidad de asuntos, como la delimitación de territorios, la creación de derechos y obligaciones entre Estados, la propiedad intelectual, inversiones, medio ambiente, comercio, derechos humanos, ente muchas otras materias.

“El sector más dinámico que es el que corresponde al campo de los derechos humanos, por lo que puede decirse que en la formación de esta novel disciplina jurídica confluyen aspectos comunes del derecho procesal, constitucional e internacional.”⁶²

Para su estudio y análisis, es factible dividir al derecho convencional en derecho sustantivo y derecho procesal. “El derecho sustantivo convencional de los derechos humanos converge con el derecho sustantivo constitucional, constituyendo el bloque de

⁶¹ Martínez Lazcano, Alfonso, *Derechos Humanos y su interacción con el Estado Constitucional*, Ed. Tirant Le Blanch, México, 2018, p.326.

⁶² Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, La corte interamericana de derechos humanos como intérprete consitucional (Dimensión trasnacional del derecho procesal constitucional) Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2011, pp. 216 y 217.

constitucionalidad”.⁶³ “El derecho sustantivo convencional es invasivo y no complementario del derecho interno, por la exigencia de establecer los derechos, libertades y erradicar las normas contrarias a la Convención Americana de Derechos Humanos”.⁶⁴

El derecho procesal convencional tiene como fin la solución de controversias jurídicas mediante la aplicación del derecho a un caso concreto, a través de procedimientos, tribunales, abogados y mecanismos de coerción. La solución de controversias ha evolucionado del arbitraje a la creación de medios no jurisdiccionales y jurisdiccionales estableciendo cortes y tribunales convencionales de competencias diversas.

Han surgido distintos organismos jurisdiccionales supranacionales, en el ámbito regional e internacional, encargados de interpretar y resolver los conflictos derivados de los diversos pactos suscritos por los Estados:

A: Derecho Comunitario

Se genera con la unificación de diversos Estados que crean normas e instituciones comunes con un estatus superior a las nacionales, motivados por su cercanía estratégica y geográfica.

B: Tribunales Comunitarios

Con jurisdicción para resolver las controversias que se presenten entre los miembros de una organización común integrada por diversos países. Entre ellos

⁶³ Martínez Lazcano, Alfonso, *Op cit.* P.346.

⁶⁴ *Idem.*

encontramos el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

C: Derecho de Integración

Es la posibilidad de los Estados de establecer vínculos principalmente económicos entre ellos, principalmente mediante la eliminación de barreras al comercio. En algunos casos pretenden una integración social, política, jurídica y cultural.

Para los casos en que existan controversias, se establecen paneles o tribunales arbitrales sin constituir tribunales específicos. El Capítulo 20 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, dispone de un proceso que consta de tres etapas para la resolución de controversias que surjan entre los países miembros del mismo, relacionados con la implementación de sus disposiciones.

En lo que respecta al derecho procesal convencional de los derechos humanos actualmente hay un sistema universal y tres sistemas regionales de protección: europeo, latinoamericano y africano.

En el ámbito universal de los derechos humanos se encuentran nueve órganos creados por la Organización de las Naciones Unidas:

- a) Comité de Derechos Humanos;
- b) Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales;
- c) Comité para la eliminación de la discriminación racial;
- d) Comité para la eliminación de la discriminación contra la Mujer;
- e) Comité contra la Tortura;
- f) Comité de los Derechos del Niño;
- g) Comité para la protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares;
- h) Comité sobre los derechos de las personas con discapacidad;
- i) Comité contra las Desapariciones Forzadas.

En los ámbitos regionales se han constituido tres sistemas jurisdiccionales regionales de protección de derechos humanos: el europeo, plasmado en el Pacto de Roma, con el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, el Interamericano, plasmado en el Pacto de San José, integrado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y el Sistema Africano, plasmado en la Carta de Banjul, conformado por la Comisión Africana de Derechos Humanos de los Pueblos y la Corte Africana de Derechos Humanos de los Pueblos.

Los sistemas de protección regionales de derechos humanos funcionan como examinadores de los actos u omisiones, incluyendo las normas constitucionales que los Estados Parte que vulneren los derechos humanos convencionales a través de sus instituciones.

II.3. La Seguridad Jurídica en el marco del Estado Constitucional mexicano.

Una pregunta necesaria para hacernos dentro del nuevo paradigma constitucional de derechos humanos es si este nuevo esquema jurídico proporciona la seguridad jurídica que deseamos para los nuestros y nuestro país. Los seres humanos necesitamos sentirnos seguros; necesidad que abarca todos los ámbitos de nuestras vidas y sin lugar a duda, el jurídico. Hablar de seguridad es complicado, pues es un término subjetivo y complejo.

La seguridad jurídica es una idea ligada al Estado de derecho. “El Estado de derecho es el Estado sometido al derecho, es decir, el Estado cuyo poder y actividad vienen

regulados y controlados por la ley”.⁶⁵ La justificación del sistema constitucional se da en tanto se pudiera controlar al poder, lo que se perfecciona en el respeto a los derechos fundamentales. Lo anterior se concreta en exigencias objetivas de corrección estructural (poder prever las consecuencias jurídicas de nuestras conductas) y corrección funcional (cumplimiento del derecho por el poder público). Las correcciones estructurales serían:⁶⁶

- a) *Lex promulgata*, es decir que las leyes sean promulgadas y publicadas, para que exista la posibilidad del conocimiento de las mismas;
- b) *Lex manifesta*, que las leyes sean claras y comprensibles;
- c) *Lex plena*, que considera que no hay pena para conductas no tipificadas;
- d) *Lex stricta*, en el que existe un orden jerárquico de normas;
- e) *Lex previa*, cuando se tiene conocimiento de las consecuencias de la conducta por el conocimiento de la ley;
- f) *Lex perpetua*, en donde existe estabilidad en el sistema jurídico, por lo que se genera un mínimo de confianza.

La corrección funcional exige que se pueda garantizar el cumplimiento de las reglas determinadas en el ordenamiento jurídico, lo que se traduce en:

- a) La presunción del conocimiento de la ley, y
- b) El principio de legalidad de los poderes públicos.

Los elementos que permitirían tener un “mejor derecho”, podrían resumirse de la siguiente forma:

- A) En tanto a la norma jurídica:
 - a. Procedimientos específicos de creación de las normas jurídicas;
 - b. Un conjunto de reglas establecidas;
 - c. Publicidad, fácil acceso y sencillo entendimiento de las normas;

⁶⁵ Ávila, Humberto, Seguridad jurídica: una teoría estructural, en *Seguridad Jurídica en el sistema democrático*, Penagos López, Pedro Esteban, Tirant le Blanch, México, 2014, p. 107.

⁶⁶ García Hernández, Jesús, Derechos Humanos y su Interacción con el Estado Constitucional, Ed. Tirant le Blanch, México, 2018, p.114.

- d. Permanencia de las normas;
- e. Normas de realización ejecutable;
- f. Normas eficaces;
- B) En tanto a los operadores jurídicos:
 - a. Jueces imparciales;
 - b. Acceso a los tribunales, y
 - c. Justicia a tiempo.
- C) En cuanto al poder público:
 - a. Presencia del poder coercitivo, y
 - b. Legitimidad del poder político.⁶⁷

La seguridad jurídica en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se representa en los siguientes aspectos fundamentales:

En los derechos humanos y sus garantías, plasmadas en el artículo 1º. El texto del este artículo incorpora las palabras “derechos humanos”, lo que implica el reconocimiento respecto de la vigencia de estos en el plano internacional y la cláusula abierta que contempla derechos humanos no consagrados en el propio texto constitucional pero que provienen de las fuentes internacionales. Ello otorga certeza a los ciudadanos del respeto irrestricto a sus derechos humanos, aún y cuando no estén citados expresamente en el texto constitucional.

El mismo artículo establece que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la Constitución y los tratados internacionales de la materia (interpretación conforme), lo cual establece la posibilidad de que los tribunales analicen en forma directa la Constitución en su relación con las leyes secundarias, así como los tratados internacionales de los que forme parte el país.

⁶⁷ *Idem*

También se establece que la interpretación de las normas de derechos humanos debe realizarse favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Asimismo, el artículo 1º establece la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos conforme a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

En el contexto de los derechos humanos, se encuentran en el texto constitucional el Derecho a la Información (art. 6); el Derecho de Petición (art. 8); El derecho de posesión y portación de armas (art. 10); El principio de no retroactividad de la ley (art. 14); El principio de legalidad y seguridad jurídica, que incluye los actos privativos, actos de molestia, formalidades esenciales del procedimiento, tribunales previamente establecidos y exacta aplicación de la ley penal (art. 14); Garantías de no extradición de reos políticos (art. 15); Garantía de legalidad: mandamiento escrito, autoridad competente, fundamentación y motivación (art. 16); Detenciones arbitrarias, inviolabilidad de domicilio y de comunicaciones privadas (art. 16); Prohibición de justicia por propia mano, derecho a la administración de justicia, tribunales expeditos, debido proceso, independencia judicial y ejecución de las sentencias (art. 17); Presunción de inocencia (art. 20); Derecho de propiedad (art. 27) y de Responsabilidad Patrimonial del Estado (art. 109)

A pesar de que La Constitución es un ordenamiento de vanguardia en la defensa de los derechos humanos y de la sociedad en su conjunto y su texto responde a las necesidades individuales y sociales, es necesario reconocer que la realidad de los mexicanos contrasta de manera dramática, pues la percepción de la ciudadanía retrata una enorme desconfianza en las autoridades. “No es suficiente tener seguridad jurídica en nuestra

Carta Magna, si esta no se ve reflejada de manera directa en los hechos y en la percepción de la ciudadanía termina por ser letra muerta”⁶⁸

II.4. La influencia de los Derechos Humanos dentro de la justicia administrativa en México.

Para dar efectividad a la tutela jurídica, en el marco de la Justicia Administrativa, se concibe que una buena Administración va ligada a la eficacia de esta, deberá considerar cuáles serán sus parámetros y estándares para llevar a cabo la función administrativa y no generar consecuencias negativas a los particulares para que de esta manera los mismos puedan gozar de la seguridad jurídica base del Estado de Derecho.⁶⁹

La administración pública se define como “el conjunto de áreas de sector público del Estado que mediante el ejercicio de la función administrativa, la prestación de los servicios públicos, la ejecución de las obras públicas y la realización de otras actividades socioeconómicas de interés públicos tratan de lograr los fines del Estado”.⁷⁰

La administración pública es el instrumento del Estado encargado de realizar las actividades que se consideran necesarias para los particulares con el objetivo de realizar el fin último del Estado que es el bien común. Se integra por las instituciones establecidas en las leyes y emana del Poder Ejecutivo; ejerce sus actividades a través del

⁶⁸ Ibidem, p.137.

⁶⁹ González San Miguel, Nancy Nelly, *Derechos Humanos y su Interacción en el Estado Constitucional*, Ed. Tirant le Blanch, México, 2018, p.157.

⁷⁰ Fernández Ruiz, Jorge, *Derecho Administrativo: Acto y Procedimiento*, Porrúa, México, 2017, p.59

acto administrativo, regulado por el derecho administrativo con el fin de proteger los intereses tanto del Estado como de los particulares y se constituye como el ejercicio de la función pública y tiene las características como acto soberano y en uso de potestad.⁷¹

La relación entre la administración pública y los particulares es compleja y se suscitan problemas que requieren mecanismos de solución de conflictos mediante procedimientos. El Tribunal Federal de Justicia Administrativa es el órgano jurisdiccional competente para dirimir estos conflictos, tiene autonomía para emitir sus fallos con jurisdicción plena y estos deben apegarse a los principios de legalidad, máxima publicidad, respeto a los derechos humanos, verdad material, razonabilidad, proporcionalidad, presunción de inocencia, tipicidad y debido proceso.

La justicia administrativa se puede comprender como aquella que se encarga de regular la función administrativa del Estado cuando afecta el interés legítimo de algún particular, protegiendo por medio de la jurisdicción administrativa competente para impartir justicia y tener control jurisdiccional de la función del Estado en la materia.

Más allá de la función jurisdiccional, resulta conveniente definir si los derechos humanos deben aplicarse en el procedimiento de emisión del acto administrativo y por lo tanto estar considerados en la LFPA. Una buena administración pública depende en gran medida de que su forma de actuar se vincule a las etapas dentro de los procesos, el orden a seguir y las reglamentaciones aplicables.

La importancia de llevar la formalidad de los actos administrativos es preservar los derechos subjetivos de los ciudadanos. El proceso administrativo enfoca los límites y

⁷¹ *Idem.*

parámetros que debe realizar la administración pública dentro de sus funciones. Deben respetarse los principios de transparencia y acceso a la información, legalidad, imparcialidad e igualdad de trato.

También dentro del ámbito de la seguridad jurídica, se requiere una sistematización de la administración pública que señale las facultades y competencias que sirvan de base para la actuación ante los administrados. En el cuerpo normativo deberán señalarse los actos que se han de emitir, así como los que se debe obtener, así como los medios para defenderse de estos actos.

Los principios fundamentales para la justicia administrativa son:

- A) Imparcialidad;
- B) Economía;
- C) Celeridad;
- D) Eficacia;
- E) Legalidad;
- F) Publicidad y
- G) Buena fe.

Con la implementación del cambio de paradigmas de la reforma de junio de 2011, los derechos humanos dan el enfoque de cómo actuar a la administración y cómo determinar el ejercicio de las facultades discrecionales que se le han otorgado, considerando un límite a la administración haciendo respetar los principios planteados, dando la posibilidad de concebir al derecho desde la perspectiva del convenio, pacto o tratado internacional junto con la normatividad interna de nuestro país, dando un cambio hacia la concepción social por la manera de cómo se estructura la aplicación de los derechos humanos en la administración.

La justicia administrativa ha cambiado en virtud de la reforma constitucional de 2011, tanto en la parte procedimental del derecho administrativo como en la parte

correspondiente a la administración del Estado. Por ello resulta necesario adecuar la LFPA.

II.5. El Derecho Humano de Acceso a la Justicia.

La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación definió el acceso a la tutela jurisdiccional como el derecho público subjetivo que toda persona tiene, dentro de los plazos y términos que fijen las leyes, para acceder de manera expedita a tribunales independientes e imparciales, a plantear una pretensión o a defenderse de ella, con el fin de que, a través de un proceso en el que se respeten ciertas formalidades, se decida sobre la pretensión o la defensa y, en su caso, se ejecute esa decisión; de ahí que este derecho comprenda tres etapas, a las que corresponden tres derechos:

- (i) una previa al juicio, a la que le corresponde el derecho de acceso a la jurisdicción, que parte del derecho de acción como una especie del de petición dirigido a las autoridades jurisdiccionales y que motiva un pronunciamiento por su parte;
- (ii) una judicial, que va desde el inicio del procedimiento hasta la última actuación y a la que corresponden las garantías del debido proceso; y,
- (iii) una posterior al juicio, identificada con la eficacia de las resoluciones emitidas. Los derechos antes mencionados alcanzan no solamente a los procedimientos ventilados ante jueces y tribunales del Poder Judicial, sino también a todos aquellos seguidos ante autoridades que, al pronunciarse sobre la determinación de

derechos y obligaciones, realicen funciones materialmente jurisdiccionales.⁷²

La Corte Interamericana de Derechos Humanos considera que el acceso a la justicia “puede ser entendido como la posibilidad de toda persona, independientemente de su condición económica o de otra naturaleza, de acudir al sistema previsto para la resolución de conflictos y vindicación de los derechos protegidos de los cuales es titular. Es decir, que por este principio podemos entender la acción, ante una controversia o la necesidad de esclarecimiento de un hecho, de poder acudir a los medios previstos por los ordenamientos jurídicos nacionales e internacionales para su respectiva resolución.”⁷³

El artículo 8.1 del Pacto de San José de Costa Rica dispone:

“Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o autoridad competente, independiente e imparcial, establecida con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.”

⁷² Amparo en revisión 352/2012. 10 de octubre de 2012. Cinco votos. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Mario Gerardo Avante Juárez.

⁷³ Ventura Robles, Manuel, taller regional sobre Democracia, Derechos Humanos y Estado de Derecho, celebrado los días 5 y 7 de septiembre de 2005, <https://www2.ohchr.org/issues/costarica/docs/PonenciaM Ventura>

El artículo 25 de la Convención Americana, que también garantiza el acceso a la justicia dispone lo siguiente:

1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.
2. Los Estados Partes se comprometen:
 - a) a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso;
 - b) a desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y
 - c) a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.

Resulta claro que nuestro país está obligado, tanto internamente como por el Derecho Internacional Público, a garantizar el acceso a la justicia, tomando en cuenta las consideraciones establecidas por la Constitución y los tratados. En ese contexto el derecho administrativo debe incorporar dicho principio a sus textos normativos, por lo que la LFPA debe adecuarse en el mismo efecto.

II.6. El Derecho Humano a la Buena Administración Pública.

Es innegable que las relaciones entre los gobiernos y los gobernados se han desgastado con el tiempo. Las sociedades cuestionan con severidad la capacidad de las instituciones públicas para resolver los problemas del desarrollo.

La llamada transición democrática de nuestro país se ha abocado, principalmente a su dimensión electoral, pero no ha puesto suficiente atención en transformar las formas de gobernar.⁷⁴ No hay duda de que los mexicanos están cansados de las malas prácticas de gobierno, de los casos de corrupción, de ver que los recursos públicos no se traducen en seguridad y desarrollo, en servicios de salud y en infraestructura de calidad, entre muchas otras.

En ese sentido resulta indispensable mejorar la administración pública, en vista del derecho humano a la misma, de ahí que resulta necesario conocer los fundamentos de dicha figura para aplicarla en el marco jurídico materia del presente trabajo.

El principio de la buena administración pública surge del proceso de construcción de las instituciones de la Unión Europea, que entró en vigor en 1993 con el Tratado de Maastricht, que derivó en el reconocimiento de la buena administración pública como derecho y estableciéndose los principios para que el funcionamiento de las instituciones europeas sea más cercano a los ciudadanos, a través de:

- La subsidiaridad, que implica que las decisiones sean tomadas más cercanas a los ciudadanos;
- La exigencia de transparencia, y

⁷⁴ Aceves Díaz de León, León, El Derecho a la Buena Administración Pública en la Constitución Política de la Ciudad de México, *La Gobernanza en la Ciudad de México, visiones multidisciplinarias*, Escuela de Administración Pública de la Ciudad de México, México, 2018, p.17.

- La institución del defensor del pueblo europeo.

El avance gradual de este principio desembocó en el reconocimiento como un derecho, de tal forma que en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea se reconoció en el 2007, en forma explícita, el derecho a buena administración pública. Años después este derecho es ratificado en el Tratado de Lisboa.

El artículo 41 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea contiene lo siguiente:

- Toda persona puede ser oída antes de que se tome en contra suya una medida individual que le afecte desfavorablemente;
- Toda persona puede acceder al expediente que le afecte, dentro del respeto de los intereses legítimos de la confidencialidad y del secreto profesional y comercial;
- La obligación que incumbe a la administración de motivar sus decisiones;
- Toda persona tiene derecho a la reparación por la Comunidad de los daños causados por sus instituciones o sus agentes en el ejercicio de sus funciones, de conformidad con los principios generales comunes a los Derechos de los Estados miembros, y
- Toda persona podrá dirigirse a las instituciones de la Unión en una de las lenguas de los Tratados y debe recibir contestación en esa misma lengua.⁷⁵

América Latina no ha sido ajena a estos principios, los cuales desembocaron en la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública, aprobada en el 2013 por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo y adoptada en la XXIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, ese mismo año en la ciudad de Panamá.

En su capítulo Primero se da el reconocimiento del derecho fundamental de la persona a la buena Administración Pública y de sus derechos y deberes componentes. Así se

⁷⁵ Ibidem, p.24

considera que la buena administración es una obligación inherente a los Poderes Públicos en cuya virtud el quehacer público debe promover los derechos fundamentales de las personas fomentando la dignidad humana de forma que las actuaciones administrativas armonicen criterios de objetividad, imparcialidad, justicia y equidad, y sean presentadas en un plazo razonable.

En el numeral 25 se señala que el derecho fundamental “consiste en que los asuntos de naturaleza pública sean tratados con equidad, justicia, objetividad imparcialidad, siendo resuelto en plazo razonable al servicio de la dignidad humana.”

Los derechos componentes del Derecho a la Buena Administración Pública, comprenden el derecho a participar en audiencias públicas, información pública u otros mecanismos, en los asuntos administrativos en los que el ciudadano tenga interés o en el proceso de elaboración de normas de carácter general; el derecho al trato digno y cordial por parte de las administraciones; el derecho a participar en asociaciones o instituciones de usuarios; la responsabilidad de las administraciones de establecer y dar a conocer a los ciudadanos los estándares de calidad para la prestación de los servicios públicos, creando canales para conocer su opinión; el derecho de los ciudadanos a conocer las evaluaciones de gestión y a proponer mejoras, así como de ser consultados periódicamente respecto a su grado de satisfacción sobre los servicios que reciben; la recomendación de incrementar el uso de tecnologías de la información y la comunicación para el intercambio de documentación y para facilitar la intercomunicación en la atención de los trámites y solicitudes de los ciudadanos.⁷⁶

⁷⁶ *Idem.*

El derecho a la buena administración pública es un derecho debidamente desarrollado en la legislación internacional, por lo que debe considerarse parte del derecho mexicano. Ello obliga a que el Estado adopte sus principios y alcances, por lo que resulta conducente adaptar la legislación a los alcances descritos.

II.7. Inclusión de los Derechos Humanos en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

En virtud de lo expuesto en el presente capítulo, resulta ineludible que las reformas a la LFPA contemplen la inclusión de las disposiciones de derechos humanos tanto en los aspectos de emisión de los actos administrativos, como en los procedimientos administrativos.

Si bien la LFPA ya contempla los derechos de legalidad (fundamentación, motivación y autoridad competente), me parece necesario reforzar los principios de seguridad jurídica e incorporar los principios de interpretación conforme y del principio *Pro Personae*.

Asimismo, resulta conveniente reforzar los principios fundamentales para la justicia administrativa, para efecto de que la LFPA se adapte al nuevo paradigma derivado de la reforma constitucional de 2011. También es conveniente reforzar los elementos de acceso a la justicia administrativa.

Por último, conviene incluir en el proyecto de reforma de la LFPA el derecho a la buena administración pública, en los términos adoptados en la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública.

CAPÍTULO III. LOS CONCEPTOS INNOVADORES DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

La LFPA ha constituido un parteaguas en el ámbito del derecho administrativo. Fueron muchos los intentos por su elaboración y expedición, pero fue hasta el año 1994 cuando se logró. Muchos autores sugerían la necesidad de una ley que unificara los criterios de actuación de la administración pública ante los particulares y las reglas del derecho de defensa de estos ante aquella.

El presente capítulo analizará en forma exhaustiva los aspectos que contiene la LFPA y las críticas y aciertos que pudieron surgir, así como las explicaciones que pudieran ofrecerse.

III.1. Ámbito de Aplicación.

El artículo 1 de la LFPA establece que sus disposiciones son de orden e interés públicos, y se aplicarán a los actos, procedimientos y resoluciones de la Administración Pública Federal centralizada, sin perjuicio de los Tratados Internacionales. También se aplica a los organismos descentralizados respecto a sus actos de autoridad, a los servicios que el Estado preste de manera exclusiva y a los contratos que los particulares sólo puedan celebrar con el mismo.

En la iniciativa presentada originalmente, se previó que el ámbito de aplicación se contempla a toda la administración pública federal, tanto centralizada como descentralizada, excluyendo de su aplicación al Banco de México, Procuraduría General de la República, a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, Procuraduría Agraria,

Procuraduría Federal del Consumidor, Instituto Federal Electoral, a las empresas de Participación Estatal, Fideicomisos Públicos y Asociaciones y Sociedades asimiladas a éstas, al igual que a las materias: fiscal, de responsabilidad de los servidores públicos y de competencia económica. No obstante que dichos entes forman parte de la estructura de organización del Poder Ejecutivo, por razón de las funciones que se le tienen encomendadas por la propia Constitución, sus leyes orgánicas y diversos ordenamientos legales, se apartan del común denominador de las que son propias en el quehacer de la función administrativa, y por ello se consideró conveniente excluirlas de la aplicación de esta ley, máxime que dichos entes ejercen sus funciones en un ámbito de materias en lo sustantivo y en lo adjetivo perfectamente definidas, desarrolladas y detalladas. A las empresas de Participación Estatal, también se les excluye, en virtud de que en razón de sus actividades quedan encuadradas más en el ámbito de las relaciones jurídico - privadas, de carácter civil o mercantil, y no propiamente dichas en actividades de función administrativa, sin perjuicio naturalmente de que en los términos de la ley que las regula continúen sujetas al control y vigilancia de la administración centralizada conforme al principio de autonomía de gestión.⁷⁷

En el dictamen de la Comisión de Justicia de la iniciativa de ley, se afirma que se excluyó a los organismos descentralizados porque estos “tienen perfectamente definida su competencia en sus leyes orgánicas, amén de que la mayoría absoluta de los mismos presta básicamente servicios públicos, o bien explota bienes del dominio publico de la Federación.”⁷⁸ Dicha razón pareciera absurda, puesto que la LFPA no pretendía en momento alguno definir las competencias ni de dependencias ni organismos, sino

⁷⁷ Exposición de motivos de la iniciativa presentada por el Diputado Fauzi Hamdam, *op cit.*

⁷⁸ Dictamen de la Comisión de Justicia de la Cámara de Diputados de 13 de julio de 1994. (Diputados, 1994)

establecer las reglas del proceder de la administración ante los particulares y de los particulares ante esta, además de que no tomó en cuenta la Comisión, que no todos los organismos descentralizados tienen ley orgánica, pues muchos de ellos son creados mediante decreto del Ejecutivo.

El propio Acosta Romero, en la décimo segunda edición de su Teoría General del Derecho Administrativo, publicada en 1995, critica a la LFPA porque se delimita en la administración pública federal centralizada.⁷⁹

En razón de ello, en el Decreto de reformas y adiciones publicado en el DOF el 19 de abril de 2000, se corrigió dicha situación y se adicionó un párrafo segundo en el que se consideraron los actos administrativos de los organismos descentralizados que se consideraran actos de autoridad, así como los contratos que los particulares sólo puedan celebrar con el Estado, refiriéndose a las relaciones contractuales con los organismos descentralizados fundados en leyes administrativas.

Al respecto, llama la atención que no se hubiere considerado también, a los contratos que se celebran con los demás integrantes de la administración pública paraestatal, es decir empresas de participación estatal mayoritaria y fideicomisos públicos, toda vez que estos también celebran contratos regidos por leyes administrativas y que les dan ventajas a si celebraran esos contratos conforme al derecho común.

Además, la LFPA en la delimitación de su ámbito de aplicación, excluye a las materias de carácter fiscal (que en el párrafo siguiente se delimita solo a las contribuciones y accesorios), responsabilidades de los servidores públicos, justicia agraria y laboral y a las

⁷⁹ Acosta Romero, Miguel, *Ibidem*, p.806.

funciones constitucionales del Ministerio Público. También se excluye el campo de la competencia económica y prácticas desleales de comercio exterior, en los que solamente les aplica lo relativo a la mejora regulatoria.

Una pregunta que surge de dicha delimitación es ¿por qué se excluyeron las materias fiscal y de responsabilidades de los servidores públicos, al igual que la agraria, laboral o penal? Quizás la explicación, por lo que hace a la fiscal se basaría en que la materia fiscal ya tenía camino andado en sus procedimientos y probablemente era la única materia administrativa que se salvaba del desorden que existía, y por ello hubiera sido más complicado incluirla en el régimen de la nueva ley. Mismo caso en materia laboral y agraria, puesto que ya existían tribunales y procedimientos; pero en materia de responsabilidades de servidores públicos bien pudiera haberse incluido. Tan es así que las diversas leyes de responsabilidades han variado sus procedimientos, e incluso han variado su supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Penales al de Procedimientos Civiles, provocando inseguridad jurídica en los propios servidores públicos.

III.1.1. Supletoriedad en las leyes administrativas.

El artículo 2 de la LFPA establece que la misma se aplicará supletoriamente a las diversas leyes administrativas, así como que el Código Federal de Procedimientos Civiles se aplicará supletoriamente, en lo conducente, a esta ley.

Un concepto innovador de la LFPA lo es, sin duda, que la misma se auto determine como supletoria de las diversas leyes administrativas. Esta circunstancia no estaba prevista en la iniciativa, y entiendo que fue incorporada en comisiones. Lo común y normal era que cada ley definiera qué ordenamientos le eran supletorios y no al revés.

El argumento de la Comisión de Justicia en su dictamen, fue que “Toda vez que la presente iniciativa no pretende derogar los diversos procedimientos previstos en las diferentes leyes administrativas, sino sólo establecer las bases y reglas a que se sujetará la autoridad en el procedimiento administrativo, para la emisión del acto administrativo, es pertinente modificar el artículo 2o. para señalar que esta ley se aplicará supletoriamente a las leyes administrativas y, a su vez, en lo no previsto en la misma, se aplicará el Código Federal de Procedimientos Civiles.”

Entiendo que la Comisión de Justicia partió de principios de buena fe para la determinación descrita, sin embargo, tengo la impresión de que sus integrantes desconocían los efectos interpretativos que dicha disposición podría provocar. El efecto de la supletoriedad es llenar los huecos o situaciones no previstas en la ley suplida, sin embargo, existen interpretaciones de la SCJN en el sentido de que se suplen solamente las figuras contempladas en la propia ley y no las instituciones no previstas en la misma, por lo que si estuviéramos en el supuesto de una ley que no mencione aspectos relativos al procedimiento, sería cuestionable que se aplique la LFPA, lo cual de manera alguna era la intención de la ley.⁸⁰

III.2. El acto administrativo. Sus elementos y causales de nulidad y anulabilidad

En el capítulo anterior se definió al acto administrativo como la “manifestación unilateral y externa de voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa

⁸⁰ Suprema Corte de Justicia de la Nación; Registro digital: 2003161; Instancia: Segunda Sala; Décima Época; Materias(s): Constitucional; Tesis: 2a./J. 34/2013 (10a.); Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro XVIII, Marzo de 2013, Tomo 2, página 1065; Tipo: Jurisprudencia; SUPLETORIEDAD DE LAS LEYES. REQUISITOS PARA QUE OPERE.

competente, en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos u obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone a satisfacer el interés general.” El artículo 3 de la LFPA contempla que el acto administrativo se integra por los siguientes elementos y requisitos:

- a) Ser expedido por órgano competente a través de servidor público u órgano colegiado que reúna las formalidades legales;
- b) Tener objeto determinado y determinable, preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar;
- c) Cumplir con la finalidad de interés público;
- d) Que conste por escrito, salvo en los casos en que la ley establezca otra forma;
- e) Estar fundado y motivado;
- f) Ser expedido conforme al procedimiento administrativo previsto en la LFPA;
- g) Ser expedido sin dolo ni violencia;
- h) Mencionar el órgano del que emana;
- i) Ser expedido sin que medie error;
- j) Señalar lugar y fecha de emisión;
- k) Si debe notificarse, señalar la oficina en que se encuentra para su consulta;
- l) Mencionar, cuando proceda, si es recurrible, y
- m) Debe decidir sobre todos los puntos propuestos por las partes o previstos en la ley.

III.3. La Obligatoriedad de Publicación en el Diario Oficial de la Federación.

El artículo 4 de la LFPA establece que los actos administrativos de carácter general, tales como reglamentos, decretos, acuerdos, normas oficiales mexicanas, circulares y formatos, así como los lineamientos, criterios, metodologías, instructivos, directivas, reglas, manuales, disposiciones que tengan por objeto establecer obligaciones específicas cuando no existan condiciones de competencia y de naturaleza análoga, que expidan las dependencias y organismos descentralizados de la administración pública federal, deberán publicarse en el DOF para que surtan efectos jurídicos.

Esta disposición tiene por objeto ordenar la gran cantidad de disposiciones que emite la administración pública de las que nadie se enteraba, y garantiza, como elemento de validez, que sean publicadas en el DOF. Sin embargo, dicha disposición pudiera

entenderse contraria a la postura de algunos autores que consideran que el acto administrativo genera situaciones jurídicas concretas y no abstractas o generales, como es el caso que se regula en la ley.

III.4. La Nulidad y Anulabilidad

Otro aspecto importante que contempló la LFPA, fue la definición de los casos en que un acto administrativo debe considerarse nulo, o bien puede ser subsanado para tener validez. En este sentido, los artículos 5 a 7 se encargaron de ello. En ese contexto se determinó que la omisión o irregularidad de los elementos o requisitos previstos en las fracciones I a X del artículo 3 (referidos en los incisos a) al h) del punto anterior), produce la nulidad del acto administrativo, precisando que el acto administrativo que se declare nulo será inválido, no se presumirá legítimo ni ejecutable, los particulares no tendrán obligación de cumplirlo y los servidores públicos deberán hacer constar su oposición a ejecutar el acto y su declaración producirá efectos retroactivos. En el caso de que ya se hubiere ejecutado, únicamente procederá la responsabilidad del servidor público.

En el caso de la omisión o irregularidad en las fracciones XI a XVI del artículo 3, produce la anulabilidad del acto administrativo, lo que implica que se considera válido, goza de presunción legal de legitimidad y ejecutabilidad, es subsanable. Su saneamiento produce efectos retroactivos y se considera siempre válido.

Como observación para ser aplicada en alguna futura reforma, hay que señalar que las fracciones VI y XI fueron derogadas, sin que se ajustaran en consecuencia los artículos 6 y 7.

III.5. La Eficacia del Acto Administrativo

Los artículos 8 a 10 de la LFPA se refieren a la eficacia del acto administrativo. Esta eficacia se refiere a aspectos distintos a los que se analizaron en la parte final del capítulo anterior de este estudio, la cual consiste en la aplicación de la norma, a su obediencia, cumplimiento, acatamiento, observancia o aceptación y a la realización de sus efectos o al cumplimiento de sus fines o propósitos.

El artículo 8 prevé que el acto administrativo será válido hasta en tanto su invalidez no haya sido declarada por autoridad administrativa o jurisdiccional, según el caso. Aquí se encuentra mezclado el concepto “validez” al de “eficacia”, lo cual no parece ser lo más adecuado.

El artículo 9 establece que el acto administrativo válido será eficaz y exigible a partir de que surta efectos la notificación efectuada conforme a la ley. Este tipo de disposiciones llaman la atención, pues pudieran contravenir el principio de seguridad jurídica y de derecho a la defensa, pues no consideran, para su ejecución, el plazo que debe transcurrir para ser considerados “firmes”, por haberse o no agotado las instancias correspondientes.

Si el acto administrativo requiere ser aprobado por órganos o autoridades distintas de la que lo emite, tendrá eficacia hasta en tanto se produzca dicha aprobación.

III.6. La Extinción del Acto Administrativo

El artículo 11 de la LFPA determina que el acto administrativo de carácter individual se extingue de pleno derecho cuando:

- a) Cumpla su finalidad;
- b) Expire el plazo;

- c) Esté sujeto a una condición o término suspensivo y no se realizare;
- d) La materialización de una condición resolutoria;
- e) Renuncie el interesado, y
- f) Por revocación, de acuerdo con la ley de la materia.

De lo anterior, parece que el legislador olvidó contemplar algunos aspectos relativos a la extinción. Por una parte, solo se refiere a los actos de carácter individual, pero no establece premisa alguna para los actos colectivos, quizás porque se refería a actos concretos y no generales. Tampoco consideró circunstancias que pudieran extinguir un acto administrativo como la muerte del particular o la disolución o quiebra de una persona moral, entre otras.

III.7. El Procedimiento Administrativo

El artículo 12 de la LFPA define el alcance del procedimiento administrativo, en el sentido de que es aplicable a la actuación de los particulares ante la Administración Pública Federal, así como los actos a través de los cuales se desenvuelve la función administrativa.

La actuación de las autoridades en el procedimiento se desarrollará con arreglo en los principios de economía, celeridad, eficacia, legalidad, publicidad y buena fe. El procedimiento administrativo podrá iniciarse de oficio o a petición de parte interesada.

La Administración Pública no exigirá más formalidades que las establecidas en la ley. Las promociones deben hacerse por escrito en el que debe precisarse el nombre o denominación de quien promueve, domicilio para recibir notificaciones y nombres de los autorizados para recibirlas, la petición que se formula con las razones que le dan motivo; el órgano administrativo al que se dirige; lugar y fecha de su emisión; firma del interesado o representante, o bien huella digital si no sabe firmar. Se debe adjuntar a su

escrito los documentos que acrediten personalidad y los que sean requeridos en cada caso.

El artículo 16 de la LFPA define las obligaciones de la Administración Pública Federal en sus relaciones con los particulares, las cuales son:

- a) Solo solicitar la comparecencia de los particulares cuando esté previsto por la ley, previa citación en la que conste lugar, fecha, hora y objeto de la comparecencia;
- b) Requerir informes, documentos u otros datos durante la visita de verificación, solo en los casos previstos por la ley;
- c) Hacer del conocimiento de estos, en cualquier momento, el estado de la tramitación de los procedimientos en que tengan interés jurídico;
- d) Hacer constar la presentación de los documentos originales, en las copias correspondientes;
- e) Admitir las pruebas permitidas por la ley y recibir alegatos y tomarlos en cuenta en la resolución;
- f) Abstenerse de solicitar documentos que no sean exigidos por las normas de los procedimientos o que ya se encuentren en el expediente;
- g) Proporcionar información y orientar acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones legales impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar;
- h) Tratar con respeto a los particulares y facilitar el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones, y
- i) Dictar resolución expresa sobre cuantas peticiones le formulen, así como en los procedimientos de oficio, dentro del plazo fijado por la ley.

Acosta Romero considera que la obligación descrita en el inciso a), está redactada como una limitación a la autoridad, pero en el fondo contiene un reconocimiento grave de que las autoridades pueden solicitar la comparecencia de los particulares, lo cual desborda los límites de la LFPA, porque no está prevista en la Constitución la obligación de los particulares de comparecer ante dichas autoridades.⁸¹

⁸¹ Acosta Romero, Miguel, op.cit. p. 841.

En principio me parece que el Maestro Acosta Romero tiene razón. Sin embargo, es necesario detenerse a analizar dicha circunstancia. Si bien la obligación de comparecencia no está prevista como tal en forma literal en el texto constitucional, sí está implícita en el caso de que se emita un mandamiento escrito que funde y motive dicha solicitud de comparecencia, acorde a lo que comanda el artículo 16 de nuestra Carta Magna.

También expresa Acosta Romero, que la obligación descrita en el inciso i) anterior, está en abierta contradicción con el artículo 17, “pues la primera prevé que deben resolver las cuestiones que les formulen los particulares y deben fijarlo dentro del plazo fijado por la ley (el cual no se establece en la misma), y el artículo 17 que habla del silencio administrativo, lo que en su opinión es una contradicción de los dos preceptos.

En este caso considero que le asiste la razón al Maestro Acosta Romero, porque creo que sí la LFPA debió establecer un plazo para la resolución, aunque se puede sobreentender que dicho plazo es el fijado en el artículo 17, que establece el de tres meses para que se considere resuelto en sentido negativo. También podría explicarse la falta de plazo, porque la intención era dejar a cada ley específica la definición de este.

III.8. La Negativa *Ficta*

Una de las figuras más importantes y notorias introducidas por la LFPA es la regulación del silencio de la autoridad, estableciendo que después de determinado plazo, si dicha autoridad no resuelve, se entenderá resuelto en sentido negativo.

Esta disposición es conocida como “negativa *ficta*”. Dicha figura está prevista en el artículo 17 disponiendo que salvo que en otra disposición legal o administrativa de carácter general se establezca otro plazo, no podrá exceder de tres meses el tiempo para que la dependencia u organismo descentralizado resuelva lo que corresponda.

Transcurrido el mismo se entenderán las resoluciones en sentido negativo al promovente, a menos que en otra disposición legal o administrativa de carácter general se prevea lo contrario. A petición del interesado se deberá expedir la constancia de tal circunstancia dentro de los dos días hábiles siguientes a la solicitud. Igual constancia deberá expedirse cuando la disposición prevea que debe entenderse en sentido positivo.

¿Por qué la importancia de esta norma? ¿Qué sucedía antes de la LFPA si la autoridad simplemente no resolvía?

Tal parece que antes de la LFPA, las autoridades administrativas podían no resolver un expediente y no pasaba nada, y el particular en absoluta indefensión. Durante la elaboración de la iniciativa se comentó en diversas ocasiones la posibilidad de incluir la afirmativa o positiva ficta, pero se llegó a la conclusión de que resultaba muy delicado dejar al silencio de la autoridad resoluciones que podrían tener por objeto bienes públicos o aspectos de interés público o general. Por ello se determinó incluir la figura de "*negativa ficta*", sobre todo porque el objetivo principal era dotar al particular de certeza jurídica.

Se puede observar del artículo en cuestión, que prevé que alguna disposición administrativa de carácter general pueda establecer otro plazo o bien la afirmativa o positiva ficta. Tal parece que dicha facultad debiera entenderse como "reserva de ley" y no dejarse a una decisión administrativa la definición de plazos o de la forma en la que se entienda el silencio administrativo, por lo que una reforma próxima deberá considerarse la adecuación del texto.

III.9. Las Visitas de Verificación

Otro aspecto de importancia que era necesario considerar en la LFPA es el de las visitas de verificación, en virtud de la gran cantidad de arbitrariedades que se cometían por la falta de regulación y de reglas claras.

El artículo 62 establece el supuesto de que las autoridades administrativas, para comprobar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias, podrán llevar a cabo visitas de verificación, ordinarias o extraordinarias.

En el artículo 63 se prevé que los verificadores deberán estar provistos de orden escrita con firma autógrafa expedida por la autoridad competente, en la que deberá precisarse el lugar o zona que ha de verificarse, el objeto de la visita, el alcance que deba tener y las disposiciones legales que la fundamentan.

Los propietarios, responsables, encargados u ocupantes de establecimientos objeto de verificación deberán permitir el acceso y dar facilidades e informes a los verificadores para el desarrollo de su encargo, conforme lo dispone el artículo 64.

Al iniciar la visita, el verificador deberá identificarse con credencial expedida por la autoridad, que lo acredite para desempeñar dicha función. Deberá dejar copia al propietario, responsable o encargado del establecimiento, de la orden expresa correspondiente.

En toda visita deberá levantarse acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por quien se hubiere entendido la diligencia, o en su defecto por quien designe el que la practique.

En las actas se hará constar:

- a) El nombre o razón social del visitado;
- b) Hora, día, mes y año en que se inicia y concluye la visita;
- c) Calle, número, población, colonia, teléfono u otra forma de comunicación disponible, municipio, delegación, código postal y entidad federativa en que se encuentre el lugar visitado;
- d) Número y fecha del oficio de comisión;
- e) Nombre y cargo de la persona con la que se entendió la diligencia;
- f) Nombres y domicilio de los testigos;
- g) Datos relativos a la actuación;
- h) Declaración del visitado, si quisiera, y
- i) Nombre y firma de quienes intervienen. Si los visitados se negaren a firmar, no afectará la validez del acta.

Los interesados pueden formular observaciones al acta y ofrecer pruebas en relación con los hechos, o bien, hacerlo por escrito dentro del término de cinco días siguientes a la fecha en que se hubiere levantado.

Las dependencias pueden verificar bienes, personas y vehículos de transporte con el objeto de comprobar el cumplimiento de las disposiciones legales, para lo que deberán cumplir con las formalidades previstas para las visitas de verificación.

Este último caso resulta cuestionable, puesto que, en las verificaciones a vehículos, no se entiende posible que cuenten con órdenes específicas que se refieran a todos los vehículos que transitan, por ejemplo, una carretera. Tal es el caso de los retenes de policía que revisan la portación de armas de fuego o las “garitas” Fito zoosanitarias, que regularmente se ubican en los límites de las entidades federativas y en múltiples ocasiones exceden sus facultades y cometen graves arbitrariedades y violaciones de derechos humanos, en ejercicio de sus facultades sanitarias.

También el Maestro Acosta Romero critica este tema, pues es especialmente grave la facultad que se da a las autoridades en el artículo 69, para verificar bienes, personas y

vehículos de transporte, para verificar el cumplimiento de las disposiciones legales, sin especificar de qué disposiciones se trata.⁸²

Si bien coincido con el punto de vista del Maestro Acosta, pues puede servir de pretexto para muchos atropellos, la LFPA es una ley marco que sirve de referencia normativa a los actos de las autoridades, pero los actos en concreto deben fundarse y motivarse además en las leyes que regulan la actividad de la autoridad respectiva. Por ello, a pesar de estar prevista la verificación señalada, no tendría ningún sentido ni serviría de fundamento si la ley aplicable al caso concreto no contempla la figura correspondiente.

III.10. La Mejora Regulatoria

El capítulo Tercero A, de la mejora regulatoria, fue adicionado a la LFPA el 19 de abril de 2000. Desde mi punto de vista implicó un error en dos vertientes: en primer lugar, considero que no debió haberse incluido en la LFPA porque desvirtuó su objeto y sus alcances; en segundo considero que la “mejora regulatoria” que se incluyó, representaba un mal intento de institucionalizar la racionalización de emisión de normas administrativas y la simplificación, pues lo único que se logró fue burocratizar la emisión de regulaciones y crear estructuras innecesarias.

La mejora regulatoria es la transformación de la desregulación. Tan es así, que surgió de la Unidad de Desregulación Económica de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial la iniciativa de adiciones a la LFPA para transformarse en Comisión Federal de Mejora Regulatoria, con el interés oculto del entonces Jefe de la Unidad de Desregulación de trascender a la siguiente administración sexenal.

⁸² Acosta Romero, Miguel, op cit, p.843.

La Unidad de Desregulación Económica, creada en la administración del presidente Salinas de Gortari, tuvo sus momentos de mayor relevancia en esa administración. Estaba conformada por un grupo compacto de economistas y abogados, liderados por el Secretario de Comercio y Fomento Industrial ⁸³, y con el impulso directo del titular del Ejecutivo. Esa Unidad generó reformas estructurales trascendentes como la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal, en la cual se eliminó el requisito de concesión y por lo tanto de monopolios por rutas en el autotransporte de pasajeros y de carga, y permitió una mayor competencia en la materia; La Ley de Pesca; la Ley Federal sobre Metrología y Normalización; la Ley Federal de Cinematografía, gracias a la cual la industria cinematográfica y las salas de exhibición se han desarrollado en el grado que actualmente tiene.

Con la publicación de la Ley General de Mejora Regulatoria, publicada en el DOF de 18 de mayo de 2018, fueron derogados casi todos los artículos que se adicionaron en el 2000, pero se decidió que permanecieran en la LFPA algunas disposiciones que pueden resultar interesantes.

El artículo 69-B dispone que cada dependencia y organismo descentralizado creará un Registro de Personas Acreditadas para realizar trámites ante estas, asignando un número de identificación, para que en los trámites subsecuentes que presente, no requerirá asentar los datos ni acompañar documentos que lo acrediten.

⁸³ Dr. Jaime Serra Puche

Los registros de personas acreditadas deberán interconectarse con todas las dependencias y organismos, y el número asignado por una a un interesado, será obligatorio en las demás.

En el artículo 69-C se prevé que, además de las promociones que se presenten por escrito, puedan presentarse a través de medios de comunicación electrónica en las etapas que las propias dependencias u organismos determinen mediante reglas de carácter general que se publiquen en el DOF, sustituyéndose la firma autógrafa por medios de identificación electrónica, lo cual será optativo para los interesados inscritos en el Registro de Personas Acreditadas arriba señalado.

Los documentos presentados por medios electrónicos tendrán el mismo valor y producirán los mismos efectos que los firmados autógrafamente, por lo que tendrán el mismo valor probatorio.

Las dependencias y organismos podrán hacer uso de los medios de comunicación electrónica para realizar las notificaciones, citatorios o requerimientos de documentación e información a los particulares.

En el artículo 69 C Bis se establece que las dependencias y organismos que estén vinculados en la realización de procedimientos administrativos relacionados con la apertura y operación de empresas estarán obligados a coordinarse con la Secretaría de Economía para el cumplimiento de dichos fines, así como para implementar el sistema informático que preverá expedientes electrónicos empresariales.

Los expedientes electrónicos empresariales se compondrán del conjunto de información y documentos electrónicos generados por la autoridad y por el interesado, que se requieran para la realización de cualquier trámite ante la Administración Pública Federal centralizada o descentralizada.

III.11. Las Infracciones y Sanciones Administrativas

El artículo 70 de la LFPA regula lo relativo a las sanciones administrativas, las cuales deberán estar previstas en las leyes respectiva y pueden consistir en:

- a) Amonestación con apercibimiento;
- b) Multa;
- c) Multa adicional por cada día que persista la infracción;
- d) Arresto hasta por 36 horas;
- e) Clausura temporal o permanente, parcial o total, y
- f) Las otras que se señalen en leyes y reglamentos.

Se considera causa de responsabilidad el incumplimiento de la ley y se aplicarán las sanciones previstas en la ley General de Responsabilidades Administrativas, al titular de la unidad administrativa que en un mismo empleo, cargo o comisión, incumpla por dos veces lo dispuesto en el artículo 17, relativo a la negativa ficta, ya comentada. Se le destituirá de su puesto y se inhabilitará cuando menos por un año para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Las fracciones II a IX del artículo 70-A, fueron derogadas el 18 de mayo de 2018, pero el artículo 71 dispone que las multas impuestas por la infracción anterior (ya derogada) se duplicará sin que su monto exceda del doble del máximo.

Para imponer una sanción, la autoridad administrativa deberá notificar previamente al infractor del inicio del procedimiento, para que dentro de los quince días siguientes exponga lo que a su derecho convenga y aporte las pruebas con que cuente.

La autoridad administrativa fundará y motivará su resolución, considerando los daños que se hubieren producido, el carácter intencional o no de la acción u omisión; la gravedad de la infracción y la reincidencia del infractor.

Una vez oído el infractor y desahogadas las pruebas ofrecidas y admitidas, se procederá dentro de diez días a dictar por escrito la resolución que proceda, la que será notificada de forma personal o correo certificado.

Las autoridades competentes harán uso de las medidas legales necesarias, incluyendo el auxilio de la fuerza pública para lograr la ejecución de las sanciones y medidas de seguridad que procedan.

Las sanciones administrativas se impondrán sin perjuicio de las penas que correspondan por delitos que, en su caso, incurran los infractores.

La facultad de autoridad para imponer sanciones administrativas prescribe en cinco años.

Cuando el infractor impugne los actos de la autoridad administrativa se interrumpirá la prescripción hasta que la resolución definitiva no admita recurso alguno. Los interesados pueden hacer valer la prescripción por vía de excepción y la autoridad deberá declararla de oficio.

De lo arriba descrito, causa confusión el artículo 70-A, porque la intención de la ley originalmente era normar la forma en la que se podrían imponer sanciones en las leyes administrativas, y no la de determinar las violaciones a la LFPA.

III.12. Medidas de Seguridad

De conformidad con los artículos 81 y 82 de la LFPA, se consideran medidas de seguridad las disposiciones que dicte la autoridad competente para proteger la salud y la seguridad públicas, las cuales se establecerán en cada caso en las leyes administrativas.

Las autoridades administrativas, con base en los resultados de las visitas de verificación o del informe de la misma, podrán dictar medidas de seguridad para corregir las irregularidades que se hubiesen encontrado, notificándolas al interesado y otorgándole un plazo adecuado para su realización, las cuales durarán estrictamente lo necesario para la corrección de las irregularidades correspondientes.

Este rubro también era requerido para dar certeza a los particulares sobre las diversas medidas que se aplicaban, sin que existiera una regulación a dichos actos de autoridad.

III.13. El Recurso de Revisión

El recurso de revisión es probablemente la innovación más importante de la LFPA. Por primera vez en el derecho administrativo mexicano se contó con un recurso administrativo unificado, sencillo y con reglas claras.

El artículo SEGUNDO transitorio de la LFPA, estableció lo siguiente:

“SEGUNDO. Se derogan todas las disposiciones que se opongan a lo establecido en esta Ley, en particular los diversos recursos administrativos de las diferentes leyes administrativas en las materias reguladas por este ordenamiento. Los recursos administrativos en trámite a la entrada en vigor de esta Ley, se resolverán conforme a la ley de la materia.”

“Mediante la derogación de los recursos administrativos que contemplan las leyes administrativas particulares, se pretendió unificar los medios de impugnación administrativa contra los actos de la administración pública federal centralizada dispersos todos ellos en múltiples leyes, otorgando mayor seguridad jurídica al gobernado y mayor agilidad a la utilización de sus medios de defensa ante la autoridad administrativa emisora del acto. De esta forma, con la nueva

Ley, el particular no tiene ya que contemplar tantos procedimientos específicos como leyes administrativas existen.”⁸⁴

A continuación, se analizarán las disposiciones correspondientes al citado recurso de revisión:

En el artículo 83 se establece 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 interponer el recurso de revisión o, cuando proceda, intentar la vía jurisdiccional que corresponda. Con ello se deja en libertad al interesado de optar por la vía que más le convenga, ya sea la instancia administrativa o bien la jurisdiccional que proceda, sin la necesidad de que agote primero la vía administrativa y sea más tardada la resolución. En la práctica hay casos en que es conveniente acudir a la instancia administrativa, porque existe imparcialidad y mayor celeridad en la resolución, pero la mayoría de las veces esta vía implica pérdidas de tiempo, pues la autoridad de oficio y sin mayor razonamiento, confirma su resolución.

En los casos de actos de autoridad de los organismos descentralizados federales, de los servicios que el Estado presta de manera exclusiva a través de dichos organismos y de los contratos que los particulares sólo pueden celebrar con aquéllos, que no se refieran a las materias excluidas de la aplicación de la Ley, el recurso de revisión también podrá interponerse en contra de actos y resoluciones que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente.

⁸⁴ Sánchez Pichardo, Alberto C. op cit, p.169

Lo anterior define que también los actos de los organismos descentralizados pueden ser objeto del recurso de revisión, pero como en el caso de las dependencias centralizadas, es decisión del particular su interposición o no, dependiendo de la experiencia en cada caso.

Acosta Romero considera que este artículo 83 “provocará un gran problema, puesto que habla indistintamente de interponer el recurso de revisión o intentar las vías judiciales correspondientes, esto acarreará una gran inseguridad, sobre todo en materia de amparo por el principio de definitividad”.⁸⁵

Me parece que el problema señalado por el Maestro Acosta Romero no se ha presentado a 29 años de la expedición de la LFPA. Dicha disposición se diseñó de esa manera, precisamente para no afectar el principio de definitividad en materia de amparo. Al dejarse en forma optativa a elección del particular agotar el recurso o no, dio mayor libertad de maniobra a los particulares y sus abogados para definir la estrategia procesal más conveniente.

En el artículo 84, se establece que la oposición a los actos de trámite en un procedimiento administrativo deberá alegarse por los interesados durante dicho procedimiento, para ser considerada en la resolución. La oposición a tales actos de trámite se hará valer en todo caso al impugnar la resolución definitiva.

El plazo para interponer el recurso de revisión será de quince días contado a partir del día siguiente a aquél en que hubiere surtido efectos la notificación de la resolución que se recurra, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 85.

⁸⁵ Acosta Romero, Miguel, op cit, p.843.

El escrito con el que se interponga el recurso de revisión deberá presentarse ante la autoridad que emitió el acto impugnado y será resuelto por el superior jerárquico, salvo que el acto impugnado provenga del titular de una dependencia, en cuyo caso será resuelto por el mismo.

El escrito deberá expresar:

- a) El órgano administrativo a quien se dirige;
- b) El nombre del recurrente, y del tercero perjudicado si lo hubiere, así como el lugar que señale para efectos de notificaciones;
- c) El acto que se recurre y fecha en que se le notificó o tuvo conocimiento del mismo;
- d) Los agravios que se le causan;
- e) En su caso, copia de la resolución o acto que se impugna y de la notificación correspondiente. Tratándose de actos que por no haberse resuelto en tiempo se entiendan negados, deberá acompañarse el escrito de iniciación del procedimiento, o el documento sobre el cual no hubiere recaído resolución alguna; y
- f) Las pruebas que ofrezca, que tengan relación inmediata y directa con la resolución o acto impugnado debiendo acompañar las documentales con que cuente, incluidas las que acrediten su personalidad cuando actúen en nombre de otro o de personas morales.

El recurso suspenderá la ejecución del acto impugnado cuando:

Lo solicite expresamente el recurrente;

- a) Sea procedente el recurso;
- b) No se siga perjuicio al interés social o se contravengan disposiciones de orden público;
- c) No se ocasionen daños o perjuicios a terceros, a menos que se garanticen éstos para el caso de no obtener resolución favorable; y
- d) Tratándose de multas, el recurrente garantice el crédito fiscal en cualesquiera de las formas prevista en el Código Fiscal de la Federación.

La autoridad deberá acordar, en su caso, la suspensión o la denegación de la suspensión dentro de los cinco días siguientes a su interposición, en cuyo defecto se entenderá otorgada la suspensión.

De conformidad con el artículo 88, el recurso se tendrá por no interpuesto y se desechará cuando:

- a) Se presente fuera de plazo;
- b) No se haya acompañado la documentación que acredite la personalidad del recurrente; y
- c) No aparezca suscrito por quien deba hacerlo, a menos que se firme antes del vencimiento del plazo para interponerlo.

Se desechará por improcedente:

- a) Contra actos que sean materia de otro recurso y que se encuentre pendiente de resolución, promovido por el mismo recurrente y por el propio acto impugnado;
- b) Contra actos que no afecten los intereses jurídicos del promovente;
- c) Contra actos consumados de un modo irreparable;
- d) Contra actos consentidos expresamente; y
- e) Cuando se esté tramitando ante los tribunales algún recurso o defensa legal interpuesto por el promovente, que pueda tener por efecto modificar, revocar o nulificar el acto respectivo.

Será sobreseído el recurso cuando:

- a) El promovente se desista expresamente del recurso;
- b) El agraviado fallezca durante el procedimiento, si el acto respectivo sólo afecta su persona;
- c) Durante el procedimiento sobrevenga alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior;
- d) Cuando hayan cesado los efectos del acto respectivo;
- e) Por falta de objeto o materia del acto respectivo; y
- f) No se probare la existencia del acto respectivo.

La autoridad encargada de resolver el recurso podrá:

- a) Desecharlo por improcedente o sobreseerlo;
- b) Confirmar el acto impugnado;
- c) Declarar la inexistencia, nulidad o anulabilidad del acto impugnado o revocarlo total o parcialmente; y

- d) Modificar u ordenar la modificación del acto impugnado o dictar u ordenar expedir uno nuevo que lo sustituya, cuando el recurso interpuesto sea total o parcialmente resuelto a favor del recurrente.

La resolución del recurso se fundará en derecho y examinará todos y cada uno de los agravios hechos valer por el recurrente teniendo la autoridad la facultad de invocar hechos notorios; pero, cuando uno de los agravios sea suficiente para desvirtuar la validez del acto impugnado bastará con el examen de dicho punto.

La autoridad, en beneficio del recurrente, podrá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos que se consideren violados y examinar en su conjunto los agravios, así como los demás razonamientos del recurrente, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, pero sin cambiar los hechos expuestos en el recurso.

Igualmente, deberá dejar sin efectos legales los actos administrativos cuando advierta una ilegalidad manifiesta y los agravios sean insuficientes, pero deberá fundar cuidadosamente los motivos por los que consideró ilegal el acto y precisar el alcance en la resolución.

Si la resolución ordena realizar un determinado acto o iniciar la reposición del procedimiento, deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses.

No se podrán revocar o modificar los actos administrativos en la parte no impugnada por el recurrente. La resolución expresará con claridad los actos que se modifiquen y si la modificación es parcial, se precisará ésta.

El recurrente podrá esperar la resolución expresa o impugnar en cualquier tiempo la presunta confirmación del acto impugnado.

La autoridad podrá dejar sin efectos un requerimiento o una sanción, de oficio o a petición de parte interesada, cuando se trate de un error manifiesto o el particular

demuestre que ya había dado cumplimiento con anterioridad. La tramitación de la declaración no constituirá recurso, ni suspenderá el plazo para la interposición de éste, y tampoco suspenderá la ejecución del acto.

Cuando hayan de tenerse en cuenta nuevos hechos o documentos que no obren en el expediente original derivado del acto impugnado, se pondrá de manifiesto a los interesados para que, en un plazo no inferior a cinco días ni superior a diez, formulen sus alegatos y presenten los documentos que estime procedentes.

No se tomarán en cuenta en la resolución del recurso, hechos, documentos o alegatos del recurrente, cuando habiendo podido aportarlos durante el procedimiento administrativo no lo haya hecho.

En relación con la LFPA el Maestro Acosta Romero expresa lo siguiente:

“En conclusión, considero que la Ley es más un ejercicio por insertar principios teóricos y académicos de otros países en nuestra realidad, que no es aplicable a todos los procedimientos administrativos que existen en el país, ni a toda la Administración Pública Federal; y que en mi opinión muy personal, traerá más inseguridad, más trámites, más burocracia y más medios de impugnación, sin resolver ningún problema a favor de los administrados”⁸⁶

Resulta por demás respetable la opinión del Maestro Acosta Romero, pero pareciera que cuando emitió dicha opinión no contaba con todos los elementos para predecir un fracaso rotundo. A 29 años de su expedición, dicho fracaso no se ha presentado, aunque bien podría afirmarse que tampoco ha sido el éxito esperado. Creo que han sido mayores

⁸⁶ *Ibidem*, p. 844.

los beneficios que los daños, pero posiblemente sea necesario adecuar algunos aspectos de la LFPA para que la sociedad en general tenga mayor certeza jurídica ante las autoridades administrativas.

III.14. Confusión Generada por la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo

La Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (LFPCA), fue publicada en el DOF de 1 de diciembre de 2005, y tiene por objeto regir los juicios contencioso administrativos federales que se promuevan ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en sustitución del procedimiento que se establecía en el Código Fiscal de la Federación.

Dispone la propia LFPCA en su artículo 1º., que cuando la resolución recaída a un recurso administrativo no satisfaga el interés jurídico del recurrente, y éste la controvierta en el juicio contencioso administrativo federal, se entenderá que simultáneamente impugna la resolución recurrida en la parte que continúa afectándolo, pudiendo hacer valer conceptos de impugnación no planteados en el recurso.

También, cuando la resolución a un recurso administrativo declare por no interpuesto o lo deseche por improcedente, siempre que la Sala Regional competente determine la procedencia del mismo, el juicio contencioso administrativo procederá en contra de la resolución objeto del recurso, pudiendo en todo caso hacer valer conceptos de impugnación no planteados en el recurso.

El juicio contencioso administrativo federal, procede contra las resoluciones administrativas definitivas que establece la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

También procede contra los actos administrativos, Decretos y Acuerdos de carácter general, diversos a los Reglamentos, cuando sean autoaplicativos o cuando el interesado los controvierta en unión del primer acto de aplicación.

Las autoridades de la Administración Pública Federal tendrán acción para controvertir una resolución administrativa favorable a un particular cuando estime que es contraria a la ley, también conocido como “juicio de lesividad”-

En realidad, se trata de una ley procedimental de vanguardia, que representa la siguiente fase del procedimiento administrativo regulado en la LFPA. El problema y la confusión reside en que dicho ordenamiento procesal no toma en cuenta lo previsto en la LFPA; ni siquiera la menciona, cuando en realidad se trata de fases procesales concatenadas.

En primer lugar, se tiene el procedimiento administrativo de la LFPA, que genera actos administrativos, los cuales tienen elementos de validez establecidos en la propia ley. En el caso de que dichos actos afecten la esfera jurídica de los administrados, pueden recurrirlos mediante el recurso de revisión, o bien mediante el juicio contencioso administrativo federal previsto en la LFPCA.

Pero cosa extraña, el procedimiento contencioso administrativo es autónomo y no considera disposición alguna relativa a la emisión del acto administrativo, ni al procedimiento mismo que le dio origen.

El asunto se complica aún más con la aplicación del artículo 51 de la LFPCA que establece que se declarará que una resolución administrativa es ilegal cuando se demuestre alguna de las siguientes causales:

- Incompetencia del funcionario que la haya dictado, ordenado o tramitado el procedimiento del que deriva dicha resolución.

- Omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, siempre que afecte las defensas del particular y trascienda al sentido de la resolución impugnada, inclusive la ausencia de fundamentación o motivación, en su caso.
- Vicios del procedimiento siempre que afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de la resolución impugnada.
- Si los hechos que la motivaron no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien si se dictó en contravención de las disposiciones aplicadas o dejó de aplicar las debidas, en cuanto al fondo del asunto.
- Cuando la resolución administrativa dictada en ejercicio de facultades discrecionales no corresponda a los fines para los cuales la ley confiera dichas facultades.

Si bien se pueden encontrar similitudes entre estas causales y las de la LFPA, siempre queda la duda de cuál de las dos es más precisa y correcta. También me embarga la duda de qué es lo que debe argumentarse ante la autoridad administrativa y qué ante el Tribunal de Justicia Administrativa. Si para no errar es conveniente utilizar las causales de nulidad/ilegalidad de ambas leyes en ambos procedimientos, o solo utilizar las de la LFPA ante la autoridad administrativa y sólo las de la LFPCA ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Y yendo más allá, ¿qué argumento y fundamentación se debe emplear en el juicio de Amparo?

Tan es un problema serio, que ya la SCJN ha tenido intervención en casos donde se considera necesario cumplir con los requisitos de validez previstos en la LFPA, como en la Contradicción de Tesis 128/2016, entre las sustentadas por los tribunales Colegiados del Segundo del Sexto Circuito y Segundo del Cuarto Circuito, ambos en materia administrativa. 21 de septiembre de 2016.

En dicha contradicción de tesis se sostiene que debió haberse cumplido lo establecido en la fracción X del artículo 3 de la LFPA, en el sentido de que el acto administrativo debe señalar si es recurrible, entendiendo como tal no sólo el recurso de revisión previsto en la propia ley, sino si es procedente el juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

Algo que revela esta contradicción de tesis, es el cuestionamiento del porqué el legislador federal procedió en el sentido de olvidar de plano la existencia de la LFPA cuando emitió la LFPCA. ¿No había especialistas en derecho administrativo en las Cámaras? ¿Quién envió la iniciativa lo hizo por desconocimiento o porque pensó que eran materias distintas?

Esta experiencia debe servir de ejemplo para las futuras leyes o reformas que se emitan.

CAPÍTULO IV. RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN Y PROPUESTA DE REFORMAS.

IV.1. Investigación de campo. Consultas a dependencias.

Con la finalidad de conocer y poder evaluar la eficacia de uno de los elementos más importantes de la LFPA, el Recurso de Revisión, el cual fue unificado en este ordenamiento para establecer un solo recurso y no dejarlo a que cada ley administrativa estableciera su propia forma de revisión interna, se consultó a través del Sistema de Información Gubernamental *INFOMEX*:

1. Número de recursos de revisión interpuestos ante la dependencia durante los últimos cinco años.
2. Número de recursos de revisión resueltos por la dependencia, durante los últimos cinco años, indicando cuántos fueron resueltos en favor del particular y cuántos confirmando los actos recurridos.

Los resultados obtenidos fueron los siguientes:

Se realizaron 29 consultas a las dependencias que se consideraron tenían el mayor número de recursos administrativos de revisión, tomando en consideración las materias en las que actúan.⁸⁷ Dichas consultas se hicieron tanto a las dependencias centrales como a oficinas desconcentradas. La información surgida fue:

⁸⁷ Las dependencias consultadas fueron: Secretaría de Gobernación, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Secretaría de la Función Pública, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural, Procuraduría Federal de Protección al Ambiente y Comisión Nacional Bancaria y de Valores. Las respuestas a las consultas se recibieron en el mes de mayo de 2019.

- a) En los 5 años previos a la fecha de la consulta, se tramitaron 3,542 recursos de revisión lo que da un promedio anual por dependencia de 88.55 recursos;
- b) De esos recursos tramitados, fueron resueltos (en cualquier sentido) 2,309 (65.18%);
- c) De ellos fueron resueltos en sentido positivo para el particular 573 (24.81% de los resueltos y 16.17% de los que se tramitaron);
- d) En 1233 casos se desconoce si hubo o no resolución o bien el sentido de esta.

La anterior información nos indica varias cuestiones:

- a) Es muy bajo el número de recursos administrativos de revisión tramitados ante las dependencias del gobierno federal, tomando en consideración el número de juicios de nulidad que se tramitan ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.
- b) Tal y como lo sospechábamos, el porcentaje de recursos resueltos en favor de los particulares (16.17%) es raquítrico y pudiera representar el principal incentivo por el que los litigantes prefieran acudir directamente a las vías jurisdiccionales.⁸⁸

Si comparamos estos resultados con el inventario de expedientes de la Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, de 58,471⁸⁹, pareciera que la figura del recurso de revisión es tan solo una mera posibilidad de litigio, pero que representa en la mayoría de los casos una pérdida de tiempo. De ahí que se considere la ineficacia de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, por lo que hace al Recurso de Revisión.

IV.2. Entrevista

El 24 de octubre de 2019, el Doctor Fauzi Hamdam Amad, autor de la iniciativa de Ley Federal de Procedimiento Administrativo en 1994, me distinguió con la deferencia de recibirme en su despacho de la calle de Presidente Mazaryk, en la colonia Polanco, para

⁸⁸ Las consultas, respuestas y consolidación de la información pueden consultarse en: <https://www.dropbox.com/scl/fo/a9622r4137qnojdcyqma/h?rlkey=0q416vq408hencvlsotm2d65a&dl=0>

⁸⁹ Memoria Anual 2022 del Tribunal Federal de Justicia Administrativa. <https://www.tfja.gob.mx/media/media/memorias/MemoriaAnual2022/index.html>.

conocer sus puntos de vista relacionados con la LFPA.⁹⁰ Cabe señalar que el Lic. Hamdam, en la fecha de la entrevista, cumplía 50 años como profesor de Derecho Administrativo en la Escuela Libre de Derecho, cátedra a la cual aportó gran cantidad de conocimientos a muchas generaciones de abogados en nuestro País.

La entrevista versó sobre tres aspectos:

- i) ¿Cuál fue la motivación de enviar la iniciativa al Congreso de la Unión y cuáles fueron los objetivos que se buscaron?
- ii) ¿Cómo evalúa los resultados de la LFPA?, y
- iii) ¿Qué habría que hacer hacia el futuro para mejorar los alcances y resultados de la LFPA?

Las respuestas a estos tres ejes principales establecieron lo siguiente: (se toman de la entrevista los aspectos principales, pudiendo no coincidir en forma exacta con lo expresado por el entrevistado derivado de un esfuerzo de síntesis)

- a)
 - Después de 25 años de impartir la cátedra de Derecho Administrativo en la Escuela Libre de Derecho, al haber sido invitado a participar como legislador, sin ser miembro del Partido Acción Nacional, consideré necesario impulsar una Ley Federal de Procedimiento Administrativo, porque era necesario que se regulara lo relativo a la naturaleza del acto administrativo, sus elementos de validez, sus causas de nulidad y un procedimiento en el que los particulares tuvieran certeza de los trámites que promovían ante la administración.
 - Ningún diputado del Partido Acción Nacional, salvo Diego Fernández de Cevallos, apoyaron mi proyecto.
 - El Presidente Salinas de Gortari demostró un gran interés por impulsar esta iniciativa, y me expresó, por conducto del entonces Director General de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República, Lic Rubén Valdez Abascal, que el Ejecutivo Federal suscribiría en conjunto conmigo la iniciativa, lo que sería un

⁹⁰ La entrevista puede ser consultada en los siguientes vínculos:
https://www.dropbox.com/s/ax44iuzz0qme8lc/DJI_0246.MP4?dl=0
https://www.dropbox.com/s/ie32kyw9kn7y3do/DJI_0247.MP4?dl=0 y

precedente del que no se tenía memoria. La instrucción que se tenía era hacer un proyecto menos casuístico del que yo tenía y que tendiera a desregular en lo posible a la administración pública.

- Hubo muchos funcionarios que se opusieron, pero la instrucción del Presidente de la República fue que saliera adelante, de ahí que trabajamos conjuntamente con usted en sacar adelante el proyecto.
- Debido a los graves acontecimientos del año 1994, por la tensa situación política, no fue posible que el Ejecutivo Federal suscribiera la iniciativa, pero yo la impulsé, y el último día de sesiones de esa Legislatura fue aprobada.

b)

- Con sus ajustes y cambios, son más los resultados positivos y la LFPA es un parteaguas del derecho administrativo.
- Podemos afirmar que hay un derecho administrativo antes y otro después de la LFPA.
- No se han logrado reducir las leyes administrativas, hay cerca de 115 y la administración pública federal se ha convertido en sancionadora, con serias desviaciones, malformaciones que propician actos de corrupción.
- A los servidores públicos nunca se les ha dignificado y siempre están bajo la lupa de sospecha y recientemente se les ha privado de muchas prestaciones importantes que daban tranquilidad a los servidores públicos, en perjuicio, al final, del país.

c)

- Para mejorar la LFPA considero necesario que se incorpore la figura de la “afirmativa ficta”. Ello obligaría a los servidores públicos a fundar y motivar debidamente sus actos.
- En el caso de que opere una “afirmativa ficta”, el servidor público deberá ser destituido. Ello los obligará a que resuelvan y eviten caer en el negligente silencio administrativo.

IV.3. Aspectos por considerar para elaborar la propuesta de reformas a la LFPA.

Una vez analizados los temas tratados en este trabajo, considero necesario tener en cuenta los siguientes aspectos en una iniciativa de reformas:

1. La inclusión de las disposiciones de Derechos Humanos previstos en la reforma constitucional de 2011, tanto en los aspectos de emisión de los actos administrativos como en los procedimientos.

2. La inclusión del Derecho a la “Buena Administración Pública” en los términos adoptados por la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración Pública.
3. Relacionar y armonizar las leyes federales de Procedimiento Administrativo y de Procedimiento Contencioso Administrativo.
4. La inclusión de los principios de “interpretación conforme” y del principio “Pro Personae” en los procedimientos administrativos.
5. La inclusión, como principio general, de la “afirmativa ficta”, estableciendo las sanciones correspondientes a los servidores públicos responsables.
6. La revisión de aspectos que quedaron sin sustento o sin correlaciones, como resultado de las múltiples reformas que se han realizado.
7. Precisar que en el Recurso de Revisión, cuando se trate de resoluciones debidamente fundadas y motivadas, no será causal de responsabilidad administrativa fallar en favor del particular.

IV:4. Propuesta de Reformas a la LFPA.

La siguiente propuesta pretende incorporar a la LFPA los elementos que surgieron del presente trabajo. A pesar de que en el artículo único se reforman o adicionan determinados párrafos, se presentan los artículos completos, con los cambios subrayados y en negritas para mejor comprensión:

DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES A LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

ARTÍCULO ÚNICO.- Se reforman los artículos 3, fracción V; 17; 38; 43; 58, fracción II y 92, y se adicionan dos párrafos segundo y tercero al artículo 1; un segundo párrafo al artículo 5; un segundo y último párrafo al artículo 15-A, para quedar como sigue:

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

Las autoridades administrativas, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Las propias autoridades garantizarán el Derecho Humano a la Buena Administración Pública, fomentando la dignidad humana bajo principios de equidad, justicia, objetividad, imparcialidad y resolución en plazos razonables.

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 sólo puedan celebrar con el mismo.

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

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

Artículo 3.- Son elementos y requisitos del acto administrativo:

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

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

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

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

V. Estar **debídamente** fundado y motivado;

VI.- (derogado)

VII. Ser expedido sujetándose a las disposiciones relativas al procedimiento administrativo previstas en esta Ley;

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

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

X. Mencionar el órgano del cual emana;

XI.- (derogado)

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

XIII. Ser expedido señalando lugar y fecha de emisión;

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

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

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

Artículo 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.

Los elementos o requisitos establecidos en esta Ley serán observados en los juicios de nulidad tramitados ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en adición a lo previsto en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Artículo 15-A.- Salvo que en otra disposición legal o administrativa de carácter general se disponga otra cosa respecto de algún trámite:

- I. Los trámites deberán presentarse solamente en original, y sus anexos, en copia simple, en un tanto. Si el interesado requiere que se le acuse recibo, deberá adjuntar una copia para ese efecto;

- II. Todo documento original puede presentarse en copia certificada y éstos podrán acompañarse de copia simple, para cotejo, caso en el que se regresará al interesado el documento cotejado;
- III. En vez de entregar copia de los permisos, registros, licencias y, en general, de cualquier documento expedido por la dependencia u organismo descentralizado de la administración pública federal ante la que realicen el trámite, los interesados podrán señalar los datos de identificación de dichos documentos, y
- IV. Excepto cuando un procedimiento se tenga que dar vista a terceros, los interesados no estarán obligados a proporcionar datos o entregar juegos adicionales de documentos entregados previamente a la dependencia u organismo descentralizado de la administración pública federal ante la que realicen el trámite correspondiente, siempre y cuando señalen los datos de identificación del escrito en el que se citaron o con el que se acompañaron y el nuevo trámite lo realicen ante la propia dependencia u organismo descentralizado, aun y cuando lo hagan ante una unidad administrativa diversa, incluso si se trata de un órgano administrativo desconcentrado.

Los trámites previstos en el presente artículo, podrán presentarse mediante vía electrónica, a través de la plataforma digital que establezca el Gobierno Federal, conforme a los lineamientos que expida la Secretaría de la Función Pública.

Artículo 17.- Salvo que en otra disposición legal o administrativa de carácter general se establezca otro plazo, no podrá exceder de tres meses el tiempo para que la dependencia u organismo descentralizado resuelva lo que corresponda. Transcurrido el plazo aplicable, se entenderán las resoluciones en sentido **afirmativo** al promovente, a menos que en otra disposición legal prevea lo contrario. A petición del interesado, se deberá expedir constancia de tal circunstancia dentro de los dos días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud respectiva ante quien deba resolver; igual constancia deberá expedirse cuando otras disposiciones prevean que transcurrido el plazo aplicable la resolución deba entenderse en sentido positivo.

El servidor público que por dolo o negligencia incurra en la falta de resolución dentro del plazo previsto en el párrafo anterior, será sancionado

conforme a las leyes de responsabilidades de los servidores públicos con responsabilidad grave.

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

Se tendrá como fecha de notificación por correo certificado, el día **siguiente** a la que conste en el acuse de recibo.

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

Artículo 43.- En ningún caso se podrán rechazar los escritos en las unidades de recepción de documentos, **por lo que las oficinas encargadas de la recepción de documentos, no podrán realizar una revisión cualitativa de los mismos y se limitará a recibirlos y a sellar el acuse correspondiente.**

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

Artículo 88.- El recurso se tendrá por no interpuesto y se desechará cuando:

I. Se presente fuera de plazo;

II. No se haya acompañado la documentación que acredite la personalidad del recurrente, **para lo cual la autoridad prevendrá al particular para que presente la documentación respectiva en un plazo de 3 días;** y

III. No aparezca suscrito por quien deba hacerlo, a menos que se firme antes del vencimiento del plazo para interponerlo.

Artículo 92.- Una vez desahogadas las pruebas, la autoridad otorgará un plazo de 5 días al recurrente para que presente alegatos.

La resolución del recurso se fundará en derecho y examinará todos y cada uno de los agravios hechos valer por el recurrente teniendo la autoridad la facultad de invocar hechos notorios; pero, cuando uno de los agravios sea suficiente para desvirtuar la validez del acto impugnado bastará con el examen de dicho punto.

La autoridad, en beneficio del recurrente, podrá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos que se consideren violados y examinar en su conjunto los agravios, así como los demás razonamientos del recurrente, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, pero sin cambiar los hechos expuestos en el recurso.

Igualmente, deberá dejar sin efectos legales los actos administrativos cuando advierta una ilegalidad manifiesta y los agravios sean insuficientes, pero deberá fundar cuidadosamente los motivos por los que consideró ilegal el acto y precisar el alcance en la resolución.

Si la resolución ordena realizar un determinado acto o iniciar la reposición del procedimiento, deberá cumplirse **dentro de** un plazo de cuatro meses.

No incurrirá en responsabilidad administrativa el servidor público que funde y motive debidamente su resolución.”

TRANSITORIOS

PRIMERO.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO.- La Secretaría de la Función Pública establecerá la plataforma digital a que se refiere el último párrafo del artículo 15-A que se reforma.

CONCLUSIONES.

Primera. La Ley Federal de Procedimiento Administrativo constituye un parteaguas en el derecho administrativo mexicano. Su expedición unificó los conceptos, elementos del acto jurídico, causales de nulidad y anulabilidad, obligaciones de la administración pública ante los particulares.

Segunda. Resulta necesario realizar reformas a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, para corregir aspectos que quedaron sin sustento por modificaciones realizadas, sin revisar las correlaciones establecidas en la propia ley.

Tercera. Es conveniente establecer en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo el principio de “afirmativa *ficta*”, estableciendo las consecuencias para los servidores públicos que incurran en silencio administrativo.

Cuarta. Resulta necesario que las reformas a la LFPA contemplen la inclusión de las disposiciones de derechos humanos tanto en los aspectos de emisión de los actos administrativos, como en los procedimientos administrativos.

Quinta. Es necesario reforzar en la LFPA los principios de seguridad jurídica e incorporar los principios de interpretación conforme y del principio *Pro Personae*.

Sexta. Conviene incluir en el proyecto de reforma de la LFPA el derecho a la buena administración pública, en los términos adoptados en la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública.

Séptima. La Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo no tiene relación alguna con la LFPA, a pesar de representar etapas concatenadas en la emisión y

procedimiento contencioso. Resulta necesario adecuar ambas leyes para integrar un marco normativo congruente.

FUENTES DE CONSULTA.

BIBLIOGRAFÍA

1. Aceves Díaz de León, León, El Derecho a la Buena Administración Pública en la Constitución Política de la Ciudad de México, La Gobernanza en la Ciudad de México, visiones multidisciplinarias, Escuela de Administración Pública de la Ciudad de México, México, 2018.
2. Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, México. Décimo segunda edición. 1995. Pp. 1048, ISBN 968-452-843-4
3. Ávila, Humberto, Seguridad jurídica: una teoría estructural, en Seguridad Jurídica en el sistema democrático, Penagos López, Pedro Esteban, Tirant le Blanch, México, 2014.
4. Bobbio, Norberto, Igualdad y libertad, Trad. Pedro Aragón Rincón, Paidós, Barcelona, 1993
5. Bonifaz Alfonso, Leticia, *El Problema de la Eficacia del Derecho*, Editorial Porrúa, México, 1993, pp. 235, ISBN 968-452-654-7.
6. Carpizo, Jorge, Derechos Humanos, UNAM, México, 2007.
7. Castellanos Cervera, Manuel, en, *La Modernización del Derecho Mexicano*, Valdez Abascal Rubén et al Editorial Porrúa, México, 1994
8. Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, La corte interamericana de derechos humanos como intérprete constitucional (Dimensión trasnacional del derecho procesal constitucional) Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2011.
9. Fernández Ruiz, Jorge, Derecho Administrativo: Acto y Procedimiento, Porrúa, México, 2017.
10. García Hernández, Jesús, Derechos Humanos y su Interacción con el Estado Constitucional, Ed. Tirant le Blanch, México, 2018
11. Garza Hernández, Talía y otra, *Los derechos humanos en la historia y el concepto de generaciones, Derechos Humanos y su Interacción en el Estado Constitucional*, Editorial Tirant Le Blanch, México, 2018
12. González San Miguel y otros, *Derechos Humanos y su interacción en el Estado Constitucional*, Editorial Tirant lo Blanch, Derechos Humanos, México 2018, pp.350, ISBN 978-84-9190-933-0.
13. Griffin, James, On human rights, Oxford Univrsity Press, United States, 2008,
14. Hamdam Amad, Fauzi, *Derecho Administrativo*, segunda edición, Suprema Corte de Justicia de la Nación; Escuela Libre de Derecho, México, 2017, pp. 496, ISBN 978-607-468-938-9.

15. Hunt, Lynn, *La invención de los derechos humanos*, Trad. Jordi Beltrán Ferrer, Tusquets Editores, Barcelona, 2009.
16. Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Diccionario Jurídico Mexicano*, Editorial Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1987, cuatro tomos, ISBN 968-452-234-7 (obra completa)
17. Laski, Harold, *El liberalismo europeo*, Trad. Victoriano Miguélez, Fondo de Cultura Económica, México, 1961.
18. Martínez Lazcano, Alfonso, *Derechos Humanos y su interacción con el Estado Constitucional*, Ed. Tirant Le Blanch, México, 2018.
19. Mendieta y Nuñez, Lucio, *El Sistema Agrario Constitucional*, Editorial Porrúa, México, 1980, 5a edición.
20. Pérez Luño, Antonio Enrique, *Las generaciones de derechos humanos*, Revista del Centro de Estudios constitucionales, Núm. 10, septiembre-diciembre, 1991,
21. Sánchez Pichardo, Alberto C., *Los Medios de Impugnación en Materia Administrativa*, Editorial Porrúa, sexta edición, México, 2005, p.p. 917, ISBN 970-07-5554-1.
22. Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo*, tercera edición, Librería de Manuel Porrúa, México, 1965, p.145. ISBN N/A
23. Taylor, Charles, *La era secular*, Tomo I, Gedisa, Barcelona, 2007
24. Valdez Abascal, Rubén et al, *La Modernización del Derecho Mexicano*, Editorial Porrúa, México, 1994. Pp. 822, ISBN 968-452-782-9.
25. Valls Hernández, Sergio y otro. *Nuevo Derecho Administrativo*. Editorial Porrúa. México.2003. p.589, ISBN 970-07-4350-0.
26. Vázquez Alfaro, José Luis, *El control de la administración pública en México*, México, UNAM, 1996, p.69, citado por LOPEZ OLVERA, Miguel Alejandro, *El Recurso Administrativo como mecanismo de control de la administración pública*, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2396/18.pdf>.
27. Ventura Robles, Manuel, taller regional sobre Democracia, Derechos Humanos y Estado de Derecho, celebrado los días 5 y 7 de septiembre de 2005, [https://www2.ohchr.org › issues › costarica › docs › PonenciaMVentura](https://www2.ohchr.org/issues/costarica/docs/PonenciaMVentura).

MESOGRAFÍA

1. LOPEZ OLVERA, Miguel Alejandro, El Recurso Administrativo como mecanismo de control de la administración pública, p.225.
<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2396/18.pdf>
2. Exposición de motivos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo presentada por el diputado Fauzi Hamdan Amad, del grupo parlamentario del PAN, en la sesión del martes 28 de junio de 1994, <http://cronica.diputados.gob.mx/Iniciativas/55/267.html>
3. Diario Oficial de la Federación de 2/09/1988,
http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4767212&fecha=02/09/1988
4. Diario Oficial de la Federación de 24/08/1949,
5. http://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4562132&fecha=24/08/1949&cod_diario=195180
6. Diario Oficial de la Federación de 22/12/1993,
7. http://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4815727&fecha=22/12/1993&cod_diario=207281
8. Diario Oficial de la Federación de 7/02/1984 http://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4652777&fecha=07/02/1984&cod_diario=200301
9. Novena Época, Núm. de Registro: 200234 Pleno Jurisprudencia Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo II, Diciembre de 1995 Materia(s): Constitucional, Común P./J. 47/95 133.
10. Dictamen de la Comisión de Justicia de la Cámara de Diputados de 13 de julio de 1994.
<http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=XiHGMGm0tf3DexUGxyTnSDFmqV5vZ3YAMiojSSjNJwmsnlV8M5inVQ9+149F0DgvALtHK2cEskDVWsaFLzdDyQ==>

ÍNDICE TEMÁTICO

A

acto administrativo, V, IX, XI, 3, 4, 9, 13, 14, 15, 16,
17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 29, 31, 34

Acto Administrativo, IV, V, 1, 7, 14, 20, 21

D

Derecho Administrativo, IV, 7, 8, 9, 10, 23

E

eficacia, XI, 14, 32, 33

Eficacia, V, 1, 32

F

formalidades esenciales del procedimiento, 27, 28

L

Ley Federal de Procedimiento Administrativo, VIII, IX,
X, 1, 13, 4, 7, 8

LFPA

Ley Federal de Procedimiento Administrativo, V,
VIII, X, XI, 1, 3, 4, 5, 6, 17, 18, 21, 24, 34

N

negativa ficta, IX, XI, 4, 26

P

procedimiento administrativo, V, XII, 3, 18, 22, 23,
24, 25, 28, 36

R

Recurso administrativo, 28

Recurso de Revisión, XII, 6

