

II. Ley Federal de Procedimiento Administrativo . . . . .	51
1. Análisis de la ley . . . . .	54
2. Procedimiento . . . . .	63
<i>a)</i> Inicio . . . . .	69
<i>b)</i> Trámite . . . . .	71
<i>c)</i> Terminación del procedimiento . . . . .	73
3. Impugnación . . . . .	75
4. Función de control y aplicación de las normas en el procedi- miento administrativo . . . . .	81

## II. LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

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

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

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

En esta parte de nuestro trabajo nos ocuparemos de estudiar la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Antes de entrar en materia es prudente realizar un breve ejercicio para distinguir entre el acto administrativo y el acto jurisdiccional, sin perjuicio de las tesis enunciadas para el proceso y procedimiento analizadas en el capítulo primero.<sup>43</sup> Esta diferenciación es importante, ya que si pretendemos establecer que

43 Véase el capítulo I, apartado 2, *Procedimiento, proceso y jurisdicción*.

los actos derivados de los procedimientos en estudio son materialmente jurisdiccionales, previamente tendremos que establecer cual es el carácter conceptual del acto jurisdiccional y las notas que lo diferencian del acto administrativo. Para el desarrollo de nuestro tema nos apoyaremos en la doctrina del derecho procesal, y en particular en las tesis del jurista Cipriano Gómez Lara.<sup>44</sup>

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

Cabe aclarar que estas ideas no explican por qué, en determinados supuestos, la administración debe ser excitada para ejercitar sus atribuciones. Tampoco esclarecen el hecho de que existen actos administrativos no lineales, puesto que en ocasiones la administración pública, en ejercicio de su actividad, debe actuar de manera supraordinada a las partes en una controversia, estableciéndose una verdadera relación triangular. Tampoco explica por qué en ciertas circunstancias la administración pública actúa como juez, al resolver controversias entre par-

44 Cfr. Gómez Lara, Cipriano, *op. cit.*, nota 13, p. 166.

tes contendientes. Por ello estas ideas pueden llevar a una confusión conceptual. En efecto, si la administración pública debe ser excitada en ciertos casos para ejercer ciertas atribuciones, y si existen actos administrativos que no son lineales, sino triangulares, es evidente que la diferencia entre el acto administrativo y el jurisdiccional radica en que el primero no resuelve controversias y el segundo sí. No obstante, si una función resuelve controversias y la otra eventualmente podría solucionarlas, la diferencia ya no es tan evidente. Esto nos lleva a cuestionar ¿cuál es el contenido específico asignado a las palabras “resolución de controversia” y “eventualmente resuelve controversias”? La respuesta puede conducir a un falso problema, puesto que en la actividad eventual de solución de controversias que se asigna a la actividad administrativa, bien puede encontrarse una función materialmente jurisdiccional. Así, la controversia consiste en una discusión amplia y continua entre partes, en la que cada una defiende posturas diferentes. Para el jurista Ignacio Burgoa Orihuela:

Basta que en un procedimiento cualquiera se dé oportunidad a la persona a la que se pretende privar de algún bien jurídico para que se oponga al acto de autoridad respectivo o las pretensiones del particular que trate de obtenerlo en su favor, para que se establezca la posibilidad de que surja una verdadera y positiva controversia de derecho.<sup>45</sup>

Es pertinente señalar que coincidimos con el criterio del maestro Burgoa, puesto que nos permite clarificar el sentido profundo involucrado en los procedimientos administrativos, en los cuales al existir la oposición de partes interesadas, surge la controversia. En los términos de la teoría revisionista, estos actos constituyen verdaderos procesos, y si es en el proceso en el que se aplica la función jurisdiccional, entonces los actos así generados, en el ámbito de la administración, dejan de ser meros actos administrativos para devenir en actos que se traducen en la aplicación del derecho al caso concreto, esto es, en una actividad materialmente jurisdiccional en el marco de la administración pública. Así, para Rafael I. Martínez Morales existe acto jurisdiccional cuando, para resolver una controversia, se coloque un caso ante un mandato de ley y se haga a favor de una persona un pronunciamiento con fuerza de verdad legal.<sup>46</sup> Como se advierte, cuando se emite un acto administrativo

45 Burgoa, Ignacio, *op. cit.*, nota 18, p. 549.

46 *Cfr.* Martínez Morales, Rafael I., *op. cit.*, nota 26, p. 188.

materialmente jurisdiccional, la administración pública se encuentra frente a un mandato legal y realiza un pronunciamiento que adquiere fuerza de verdad legal.

Se puede objetar a esta aseveración el hecho de que los actos administrativos son en esencia impugnables, y que no es hasta que se agotan los cauces legales cuando adquieren firmeza. Sin embargo, ¿qué sucede con la gran variedad de actos administrativos que no se impugnan? Y en última instancia, atendiendo al principio de separación de funciones, la actividad jurisdiccional realizada por los tribunales administrativos u ordinarios se traduce en la emisión de otro acto administrativo con firmeza legal, por parte de la administración pública activa. Por lo anterior, consideramos que la “firmeza legal” no es elemento que condicione la delimitación del acto llamado jurisdiccional. El maestro Héctor Fix-Zamudio afirma que: “Pero ocurre que las autoridades administrativas y no sólo los tribunales administrativos o judiciales, pronuncian verdaderas resoluciones procesales, aun cuando formalmente también posean el carácter de actos administrativos”.<sup>47</sup> En este tenor, es válida nuestra afirmación a favor de la existencia de actos administrativos materialmente jurisdiccionales.

### 1. *Análisis de la Ley*

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

El título primero se llama “Del ámbito de aplicación y principios generales”, y consta de un capítulo único, muy a tono con la tendencia actual de establecer un esquema de conceptos generales en la legislación. El título segundo se denomina “Del régimen jurídico de los actos administrativos”, y se divide a su vez en varios capítulos: el primero se refie-

<sup>47</sup> Fix-Zamudio, Héctor, “Introducción al estudio del proceso tributario en el Derecho Mexicano”, *Perspectivas del derecho público en la segunda mitad del siglo XX, Homenaje a Enrique Sayagués*, Madrid, Instituto de Administración Local, 1969, p. 1066.

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

En el entorno material se aplica en el ámbito federal en forma supletoria a las diversas leyes que regula, es una norma para la administración pública federal centralizada de vigencia indeterminada, su contenido es de derecho público y de tipo procedimental, también es una norma genérica.

Algún sector en la doctrina ha controvertido la constitucionalidad de esta ley. Así, se ha considerado que el Congreso de la Unión adolece de facultad expresa en el texto de la carta magna para legislar sobre procedimiento administrativo general y federal.<sup>48</sup>

Con el propósito de contribuir constructivamente, por nuestra parte consideramos que la fracción XXX del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos sí otorga facultades al Congreso para legislar en esta materia. En efecto, la fracción XXX del artículo 73 de nuestra norma básica da atribuciones al Congreso: *Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.* Constituye lo que la doctrina ha denominado las facultades implícitas del Congreso de la Unión.

48 Cfr. Acosta Romero, Miguel *et al.*, *Ley Federal de Procedimiento Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, comentadas*, 4a. ed., México, Porrúa, 1999, p. 12.

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

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

procedimiento administrativo federal, el funcionamiento adjetivo de la administración pública federal sería imposible, puesto que no existiría órgano competente para legislar sobre el particular.

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

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

No puede soslayarse el hecho de que una norma adjetiva federal no conlleva en sí misma el incremento de atribuciones para la administración, sino por el contrario, impide su actuación discrecional o arbitraria. En este sentido, una ley de procedimiento administrativo se traduciría en una garantía para el gobernado, y si esto es verdad, la doctrina es unánime en considerar que una ley ordinaria puede ampliar las garantías individuales contenidas en la Constitución. Y no debemos olvidar que



el párrafo segundo del artículo 14 de la Constitución general consigna la garantía de debido proceso legal. Esto hace evidente la constitucionalidad de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

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

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

El artículo 1o. prescribe que la ley se aplicará a los actos, procedimientos y resoluciones de la administración pública federal centralizada; cabe señalar que antes de la reforma del 19 de abril de 2000, el precepto en estudio excluía de su ámbito de aplicación a la denominada administración paraestatal; sin embargo, acertadamente, con la reforma se extiende la aplicación de la ley a los organismos descentralizados de la administración paraestatal cuando emiten actos de autoridad, a los que prestan servicios públicos en forma exclusiva o cuando celebran contratos con los particulares. También, en este artículo se establecen las materias reguladas por la ley, criterio que es de carácter exclusivo, al señalar a cuáles negocios no se aplica la misma, puesto que cuentan en nuestro régimen jurídico con sus propios procedimientos. Así, la ley es inaplicable en materia fiscal, financiera, responsabilidades de los servi-

dores públicos, electoral, justicia agraria y laboral; tampoco se aplica al Ministerio Público Federal cuando ejercita sus atribuciones constitucionales; aunque no está expresamente señalado, también se excluye a los llamados órganos de relevancia constitucional. Además, señala un ámbito reducido de aplicación en cuestiones de competencia económica y prácticas desleales de comercio. En el párrafo final, con deficiente técnica legislativa, aclara que la exclusión de la materia fiscal no es absoluta, sino que sólo se refiere a las contribuciones y sus accesorios.

Desde nuestra perspectiva, un sector de la doctrina realiza una crítica infundada al contenido de este artículo, cuando afirma que es vaga su redacción al no establecer la autoridad a la que corresponde la aplicación de la ley.<sup>49</sup> La crítica es improcedente puesto que en el artículo 2o. se establece con meridiana claridad que la ley es supletoria, en materia de procedimiento, a las diversas leyes que se aplican en la administración pública federal centralizada; así, es evidente que a las leyes que suple les corresponde establecer a qué órgano de la autoridad administrativa compete la aplicación de las normas en ellas contenidas. Criterio que se refuerza con el contenido del artículo 12 de la propia ley, en el cual se hace mención de que las disposiciones relacionadas con el procedimiento administrativo son aplicables a la actuación de los particulares ante la administración pública y a los actos a través de los cuales se desenvuelve la función administrativa, es decir, actos administrativos en sentido estricto, procedimientos y resoluciones. Las diversas leyes de tipo administrativo que aplica la administración pública federal, en congruencia con la garantía de audiencia regulada en el artículo 14 de la Constitución federal, establecen una serie de procedimientos a los que pueden acudir los particulares que se consideren agraviados por los actos de la administración y las autoridades competentes para su aplicación; además, en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal están plenamente delimitados los diversos órganos que integran la función administrativa y sus competencias. Por lo mismo, no existe vicio jurídico de ninguna naturaleza cuando la ley en análisis señala que es supletoria de las diversas leyes administrativas a las que regula; tanto el carácter supletorio como la regulación se relacionan directamente con los procedimientos, con lo cual se acredita, nuevamente, lo infundado de la crítica.

49 Cfr. Acosta Romero, Miguel *et al.*, *op. cit.*, nota 48, pp. 7 y 230.

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

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

Nosotros pensamos que si bien la crítica puede ser válida, también es cierto que la certeza jurídica exige que los gobernados estén conscientes de sus derechos y obligaciones frente a la administración. Por lo anterior, la simple reiteración en las leyes de los contenidos de la carta magna, no vulnera en forma alguna al Estado de derecho; por el contrario, lo reivindica ante la acción de individuos que aplican la norma jurídica en su literalidad, por lo cual no creemos excesiva la enumeración. Más

criticable nos parece el error de no diferenciar entre elementos y requisitos del acto administrativo y la falta de un concepto del mismo, lo que trae por consecuencia incertidumbre jurídica, con lo que se puede inducir a los gobernados al error en el ejercicio de sus derechos subjetivos y procesales ante los órganos de la administración.

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

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

En la doctrina la nulidad puede ser absoluta o relativa. Es absoluta cuando el acto jurídico carece de los requisitos de existencia; en este caso se afirma que el acto no es convalidable. La nulidad es relativa cuando el acto jurídico se encuentra viciado en sus requisitos de validez; en este supuesto el acto puede ser convalidado llenando los requisitos exigidos por la ley. En el supuesto de la nulidad, el artículo 6o. de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo señala que: *La omisión o irregularidad de cualquiera de los elementos o requisitos establecidos en las fracciones I a X del artículo 3 de la presente Ley, producirá la nulidad del acto administrativo*. Estos elementos o requisitos son: a) ser expedido por órgano competente con las formalidades de ley o decreto para emitirlo; b) tener objeto determinado o determinable y preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar, previsto en la ley; c) cum-

plir con la finalidad de interés público; d) constar por escrito y con firma autógrafa de la autoridad que lo expida; e) estar fundado y motivado; f) sujetarse al procedimiento administrativo previsto en la ley; g) que se expida sin que medie error sobre el objeto, causa o motivo, o sobre el fin del acto; h) expedirse sin que medie dolo o violencia en su emisión, e i) mencionar el órgano del cual emana. En este supuesto, quizá como reflejo de la consideración doctrinal de que no existen nulidades de pleno derecho, se afirma que el acto administrativo que se declare jurídicamente nulo será inválido, no se considerará legítimo ni ejecutable y, en el colmo del absurdo, se afirma que será subsanable, sin perjuicio de que pueda expedirse un nuevo acto. Con lo anterior se desdibuja todo el esquema de las nulidades.

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

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

que obtenga la nulidad del acto administrativo omiso o irregular, ¿qué impide a la autoridad emitir un nuevo acto con los mismos vicios?

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

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

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

## 2. Procedimiento

Previo al estudio de las normas que en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo se ocupan de la materia procesal, cabe mencionar que en el capítulo anterior<sup>50</sup> establecimos la diferencia entre las voces 'proceso' y 'procedimiento' en términos de la tesis revisionista expuesta por Francisco González Navarro. Una de las consecuencias de la mencionada tesis sería qué lo que la doctrina considera procedimiento fuese en realidad un verdadero proceso. Cabe mencionar que un amplio sector de la doctrina del derecho administrativo no concuerda con esta conclusión. Así, el maestro Miguel Acosta Romero considera que el proceso es un conjunto de actos realizados de conformidad a determinadas normas, que poseen unidad entre sí y buscan solucionar un conflicto, la restauración de un derecho o resolver una controversia preestablecida mediante una sentencia; y por procedimiento entiende el conjunto de actos realizados según ciertas normas para producir un acto. Señala que las diferencias entre uno y otro consisten en que en el primero hay unidad y se busca solucionar un conflicto, mientras que el segundo es un conjun-

50 Véase el capítulo I, apartado B. *Procedimiento*.

to de actos con cierta unidad y finalidad, que no busca solucionar un conflicto, sino realizar un determinado acto.<sup>51</sup>

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

Existen otras posturas que permiten establecer más racionalmente las características de nuestros conceptos. El procesalista español Niceto Alcalá-Zamora y Castillo considera que por procedimiento, en un sentido riguroso, cabe entender la mera coordinación de actos procesales en marcha hacia un determinado objetivo, que puede ser un proceso o una fase o fragmento del mismo.<sup>52</sup> Carlos Cortés Figueroa, por su parte, afirma que tanto proceso como procedimiento están integrados por actos jurídicos procesales, a los que entiende como manifestaciones de voluntad dirigidas a producir consecuencias de derecho en el ámbito procesal.<sup>53</sup> Por otro lado, el estudioso del proceso español, Pedro Aragonés Alonso, siguiendo a Carnelutti, afirma que cuando se dice ‘el juicio’ y ‘el proceso o procedimiento’, salvo el valor convencional que se le quiere dar a cada palabra en el lenguaje científico, aluden a la misma idea; no se quiere decir otra cosa en definitiva sino que se trata de un desarrollo de algo que se forma en el tiempo.<sup>54</sup> Claras argumentaciones que relacionadas con las ya expuestas en el capítulo I, permiten sustentar nuestras ideas sobre proceso y procedimiento.

El título tercero de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo se refiere al procedimiento. El artículo 12 ya fue comentado en relación con el artículo 2o. de la propia ley; el artículo 13 ubica a esta ley en la

51 Cfr. Acosta Romero, Miguel *et al.*, *op. cit.*, nota 48, p. 76 (nota 18).

52 Alcalá-Zamora y Castillo, Niceto, *Cuestiones de terminología procesal*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1972, pp. 94 (nota 439) y 140.

53 Cfr. Cortés Figueroa, Carlos, *Introducción a la teoría general del proceso*, 2a. ed., México, Cárdenas Editor y Distribuidor, 1975, p. 231.

54 Cfr. Aragonés Alonso, Pedro, *Proceso y derecho procesal*, Madrid, Aguilar, 1960, p. 106.

vanguardia normativa, al incorporar una serie de principios como son los de: economía, celeridad, eficacia, eficiencia, legalidad, publicidad y buena fe. A estos principios la doctrina los considera como conceptos jurídicos indeterminados o normas flexibles, ya que consisten en un juicio o estimación que debe atenderse a las circunstancias reales a calificar y al sentido jurídico que se les asigna, e implican la subsunción en sus categorías de un supuesto dado, con lo que se evita la discrecionalidad en la aplicación de la ley.<sup>55</sup> En íntima relación con este precepto se encuentra el artículo 16 de la ley, puesto que en sus diez fracciones señala una serie de imperativos a cargo de la autoridad administrativa en sus relaciones con los particulares, con la finalidad de preservar la publicidad, equidad, seguridad jurídica, el respeto y evitar molestias innecesarias a los gobernados en los procedimientos administrativos.

En el artículo 14 se establece la acción oficiosa o a instancia de parte en el procedimiento administrativo. Como lo previene el artículo 18 en el caso de procedimientos, éstos continúan de oficio sin perjuicio del impulso que puedan darles los interesados; si a éstos corresponde realizar algún acto dentro del procedimiento y no lo verifican, se produce *ipso iure* la caducidad de la instancia. Un importante elemento de certeza jurídica se plasma en el artículo 15 ya que, atendiendo al principio de legalidad contenido en el artículo 13, obliga a las autoridades a no exigir mayores formalidades que las previstas en la ley. Además, este precepto establece los requisitos de las promociones para iniciar la instancia ante la autoridad administrativa en el procedimiento; esto es, deben ser por escrito, contener nombre, denominación o razón social de quien o quienes promueven y, en su caso, del representante legal; señalar domicilio para oír y recibir notificaciones; mencionar a las personas autorizadas para recibirlas; manifestar la petición que se formula, los hechos o las razones que motivan la petición; el órgano administrativo al cual se dirige y el lugar y fecha de su emisión. El escrito correspondiente debe firmarse o llevar impresa la huella digital del promovente; en este último caso queda la duda de si debe contener una firma a ruego para autenticar la huella. Nosotros consideramos que sí. A la promoción se deben anexar los documentos que acrediten la personalidad y los que señalen las normas administrativas que en forma específica regulen el acto respectivo.

<sup>55</sup> Cfr. García de Enterría, Eduardo, *La lucha contra las impunidades del poder en el derecho administrativo*, 2a. ed., Madrid, Civitas, 1979, p. 31.



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

Se reformó el artículo 17 para reducir el plazo de 4 meses para obtener la respuesta de la autoridad a una petición a 3 meses. Salvo disposición en contrario, se entiende que el silencio de la autoridad configura la negativa ficta, con lo cual se puede iniciar la impugnación correspondiente ante el Tribunal Fiscal de la Federación, ahora llamado Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.<sup>56</sup> Para sustentar la impugnación se obliga a la autoridad a certificar la existencia de la negativa en un plazo de dos días hábiles siguientes a la solicitud respectiva. En este tenor, el artículo 17-B establece que el término para que la autoridad dé respuesta al escrito del gobernado, corre a partir del día hábil siguiente al de la presentación de la promoción correspondiente.

Los artículos 19 y 20 contienen, el primero, cuestiones que se relacionan con los promoventes, la forma de acreditar la personalidad en el procedimiento y la procuración; el segundo regula el litisconsorcio. Otras cuestiones de carácter procesal se regulan en los artículos del 21 al 27, preceptos en los que, para garantizar la imparcialidad en el despacho de los negocios administrativos, se señalan los impedimentos y el procedimiento de calificación de las excusas, mismas que deberán ser calificadas por el superior jerárquico. Una forma de burlar tan noble institución está contenida en el artículo 22, que menciona que el servidor público que se hubiere excusado podrá resolver un asunto bajo la supervisión de su superior jerárquico. Esta disposición vulnera el principio de imparcialidad que debe privar en el despacho de los negocios públicos, puesto que nada garantiza que el interés particular que posea el servidor público que se haya excusado, y debido a esta disposición esté

<sup>56</sup> Véase el artículo décimo primero, fracción III, del Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 2000, por el que se reforman, entre otras, disposiciones transitorias de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.

conociendo de un expediente, no afectará la resolución que se emita en el caso concreto. Por si esto fuera poco, en el artículo 23, en una inexacta aplicación de principio de validez del acto administrativo se hace mención que la intervención de un servidor público impedido en un procedimiento administrativo, no implica necesariamente la invalidez de los actos administrativos correspondientes, aunque sí hace sujeto de responsabilidad al servidor público. Consideramos que nuestro estado de derecho no puede tutelar la arbitrariedad. El interés público y el régimen jurídico exorbitante contenido en todo acto de la administración, no debe llevarnos a justificar monstruosidades jurídicas de esta naturaleza, que rompen con el equilibrio y la equidad en los procedimientos administrativos.

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

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

En los artículos del 28 al 32 se regulan los términos y plazos en los procedimientos administrativos; el plazo es un periodo durante el cual se puede verificar lícitamente una conducta en un procedimiento; en cambio, el término es una fecha determinada en la cual se puede cumplir con la orden emitida por la autoridad, es el fin del plazo. Estos preceptos establecen que las diligencias administrativas: se llevarán a cabo

en días y horas hábiles; la forma de computar los plazos regulados en días, meses y años, y la prórroga cuando el plazo vence en día inhábil para el día hábil siguiente; la suspensión de términos, y hacen mención asimismo que las diligencias o actuaciones se efectuarán conforme a los horarios que cada dependencia o entidad de la administración pública federal previamente establezca y publique en el *Diario Oficial*; además, autorizan a la administración pública federal a ampliar los plazos de oficio o a petición de parte, y se establece un plazo de diez días para cuando no esté regulado un periodo determinado para la práctica de ciertas diligencias en las leyes administrativas, como son las notificaciones, citaciones, emplazamientos, requerimientos, visitas e informes, con la obligación de hacerlo del conocimiento del interesado.

El acceso a la información y documentación contenida en el expediente, como una faceta de la garantía de audiencia a favor del administrado, se regula en el artículo 33; por su parte, el artículo 34, para hacer efectiva la garantía señalada establece el derecho de los gobernados a obtener copias certificadas de las constancias que obren en los expedientes respectivos. Aquí cabe señalar la ilegal práctica administrativa de realizar un procedimiento paralelo al formal, ante la existencia de una organización administrativa informal que no coincide siempre con el organigrama, y la de llevar dos expedientes de un mismo asunto, lo que deja en estado de indefensión al gobernado.<sup>57</sup>

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

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

57 Cfr. Gordillo, Agustín A., *La administración paralela. El parasistema jurídico administrativo*, Madrid, Civitas, 1995, p. 21.

### a) *Inicio*

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

Para surtir a la seguridad y certeza jurídicas, respetando el derecho de petición que regula el artículo 8o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el artículo 43 de la ley señala que por ningún motivo se podrán rechazar los escritos en las unidades de recepción de documentos, esto con el propósito de evitar que la discrecionalidad en la recepción de las promociones, posibilite a la autoridad administrativa vulnerar los derechos legítimos de los gobernados y se convierta en fuente de arbitrariedad en perjuicio de los ciudadanos.

El párrafo segundo de este precepto establece una causa de caducidad al señalar que:

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

Lo anterior puede causar confusiones, ya que el desechamiento que prevé el artículo 17-A, para el supuesto de que no subsane la omisión o irregularidad que contenga el escrito inicial, en el plazo otorgado por la autoridad, es diferente a esta caducidad operante que contiene el segundo párrafo del artículo 43. El desechamiento a que alude el artículo 17-A deja al particular en la aptitud jurídica de volver a intentar las vías co-

respondientes para hacer efectivo su derecho; en cambio, la caducidad a que alude el artículo 43 lleva las consecuencias de la caducidad a una sanción mayor, equiparable a la prescripción, al ordenar la caducidad del ejercicio del derecho. Quizá lo que se pretendió fue establecer la caducidad del procedimiento y no la del ejercicio del derecho, pero la poca claridad con la que se redactó el precepto lleva a una contradicción entre los artículos 17-A y 43.

Además, como la caducidad que regula el artículo 43 se refiere a “alguno de los actos”, deja cierta ventana a la discrecionalidad; lo anterior atento a que el propósito del procedimiento radica sustancialmente en la creación de un acto jurídico de naturaleza administrativa. En este sentido, el contenido del segundo párrafo del artículo 43 posibilita a la autoridad administrativa no sólo a ocuparse de los requisitos de procedibilidad a que se refiere el artículo 15, sino, además, le permite decidir, sin el procedimiento previo, sobre la conformidad o disconformidad de los actos en los que el particular sustente su instancia ante la autoridad administrativa, lo que choca con la legalidad al vulnerar la certeza jurídica y el principio de validez de los actos jurídicos. También deja en manos de la autoridad administrativa el establecer qué debe ser entendido por “requisitos necesarios del acto”, con lo cual coloca a la autoridad que resuelve el procedimiento en una posición superior al de aquella que emitió el acto que se califica. Esta cuestión al parecer es distinta a la regulada en el artículo 15 de la ley para los requisitos que deben contener las promociones. Esto es así porque al estar colocada esta caducidad operante en el capítulo correspondiente al inicio del procedimiento, hace pensar que la misma no se relaciona con la caducidad que regulan los artículos 18 y 60 de la propia ley. La hipótesis del artículo 18 se refiere a la caducidad por falta de impulso que los interesados deban dar al procedimiento. El artículo 60 también regula una caducidad por inactividad procesal. En cambio, el artículo 43 establece una caducidad que implica la falta de requisitos del “acto”. Por lo cual, para surtir a la certeza jurídica se debe clarificar el artículo 43, suprimiendo la palabra “acto” adecuándola a una caducidad por inactividad procesal, o de plano se debe derogar del sistema contenido en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

En el artículo 44 se faculta al órgano administrativo para adoptar las medidas provisionales establecidas en las leyes administrativas de la materia a que se refiera el acto, atendiendo al carácter supletorio de

la Ley Federal del Procedimiento Administrativo; además, permite que se apliquen las medidas provisionales reguladas en la propia ley para asegurar la eficacia de las resoluciones. Sin embargo, el acierto se desvanece ante el amplio margen de discrecionalidad para la aplicación de estas medidas, puesto que sólo pueden aplicarse “si existen suficientes elementos de juicio para ello”. Por su parte, el artículo 45 regula la institución procesal de la acumulación.

#### b) *Trámite*

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

Los artículos 47 y 48 se refieren a los incidentes que surjan durante el *iter* de los procedimientos, los cuales no suspenden el procedimiento; únicamente la recusación deberá resolverse antes de dictar resolución en el principal. Los incidentes se tramitarán por escrito dentro de los cinco días siguientes a la notificación del acto que los motive, ofreciendo las pruebas respectivas que se desahogarán en un término que no exceda de diez días; después se emitirá la resolución respectiva.

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

si tienen o no “relación con el fondo del asunto”; si son “precedentes o innecesarias” o si son contrarias a la “moral o al derecho”. No palia la irregularidad la mención de que la resolución deberá estar debidamente fundada y motivada, puesto que los conceptos previstos como hipótesis son de carácter indeterminado, con diversos contenidos conceptuales.

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

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

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

El artículo 56 regula la institución de los alegatos, para lo cual los interesados cuentan con un plazo no inferior a cinco ni superior a diez

días. Los alegatos se presentan por escrito y deberán ser tomados en cuenta en el momento de emitir la resolución. Si no se emiten alegatos, y así se hace del conocimiento de la autoridad, concluye el trámite.

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

### *c) Terminación del procedimiento*

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

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

El desistimiento de la solicitud o la renuncia al derecho están contenidos en el artículo 58 de la ley. Como está redactado, deja la sensación que el desistimiento o renuncia puede darse aun y cuando ya se haya emitido resolución definitiva. En este sentido debiera establecerse la



prohibición del desistimiento o renuncia cuando ya exista resolución definitiva, para darle certeza a los actos de la administración.

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

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

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

En los procedimientos iniciados de oficio, la caducidad se dictará a petición de parte o de oficio, en el plazo de treinta días contados a partir de la expiración del plazo para dictar resolución. Para computar este plazo se debe estar al contenido de la ley administrativa que regule el acto específico sobre el que verse el trámite, en los términos de los artículos 2o. y 16, fracción X, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Caducar procedimientos de oficio es incongruente y deja amplios márgenes a la arbitrariedad, en atención a que si se inició el procedimiento de oficio, fue porque se advirtió una violación flagrante a la ley, por lo que la declaración de caducidad implicaría, necesariamente, una actuación negligente de parte de la autoridad que tramita el procedimiento. Así, la declaración de caducidad en los procedimientos

oficiosos produciría dos efectos indeseados: por un lado, ocultaría la actuación negligente del servidor público encargado del tramitar el procedimiento; por el otro, la violación flagrante a la ley quedaría sin sanción al caducar el procedimiento en el cual se ventila. Esto implicaría una doble vulneración del orden normativo. Por otra parte, en el caso de procedimientos “incómodos” la autoridad puede beneficiar a un determinado promovente con dejar pasar el término de caducidad y archivar el expediente respectivo.

La discrecionalidad que contiene la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, es palpable en su artículo 61, en este precepto se permite a la autoridad emitir el acto administrativo sin sujetarse a los requisitos y formalidades del procedimiento, respetando las garantías individuales, en el caso de situaciones de emergencia o urgencia, debiendo fundar y motivar su determinación. Un sector de la doctrina considera a esta norma un verdadero atentado a las garantías individuales y recomienda su derogación.<sup>58</sup> Por nuestra parte no compartimos la alarma que suscita esta norma, puesto que la consideramos una verdad de perogrullo, ya que señala que la autoridad debe en todo tiempo “respetar las garantías individuales”, es claro que, también en las situaciones de emergencia o urgencia la autoridad debe aplicar las garantías de debido proceso, audiencia, fundamentación y motivación; por lo que en sí mismo el precepto es inútil, y es por esto que debe desaparecer de la ley. Tampoco podemos dejar de señalar que la única forma de suspender las garantías individuales la contiene el artículo 29 de la Constitución; por lo que una norma inferior no puede contradecir a la carta magna, con lo que es diáfana su inutilidad.

### 3. *Impugnación*

El estudio del tema de la impugnación en la materia administrativa nos lleva al campo de lo que la doctrina ha denominado el “recurso administrativo”. A esta figura jurídica se le define como:

Un medio ordinario de impugnación y directo de defensa legal que tienen los gobernados afectados, en contra de un acto administrativo que lesione su esfera jurídica de derechos o intereses, ante la propia autoridad que lo dictó, el superior jerárquico u otro órgano administrativo, para que, lo re-

58 Cfr. Acosta Romero, Miguel *et al.*, *op. cit.*, nota 48, p. 314.

voque, anule, reforme o modifique, una vez comprobada la ilegalidad o inoportunidad del acto, restableciendo el orden jurídico violado, en forma económica, sin tener que agotar un procedimiento jurisdiccional.<sup>59</sup>

También, se afirma categóricamente que los recursos administrativos son de naturaleza administrativa.<sup>60</sup> Nosotros no coincidimos con esta apreciación porque, como ya lo establecimos, para que exista proceso se deben dar los llamados “universales del proceso”, y en el recurso administrativo existen: un órgano público titular de la función jurisdiccional, unos datos que se deben fijar para ejercer dicha función, y un destinatario de la misma con derecho a intervenir en el desenvolvimiento de la función.

Al respecto, es pertinente el comentario del maestro procesalista Niceto Alcalá-Zamora y Castillo, para quien la circunstancia de que el verdadero proceso administrativo vaya precedido de una fase previa ante la propia administración, no reduce aquél a la condición de recurso, ni permite presentar el conjunto como la sucesión de uno jerárquico o administrativo y otro de índole jurisdiccional. Para él la etapa ante la administración persigue una finalidad autocompositiva manifiesta (con dos sujetos y no con tres como en la relación procesal). Así, considera que la contienda administrativa recorrería dos etapas: una preliminar y autocompositiva, entre partes tan sólo, sin importar el papel relevante que se asigne la administración, y otra principal y jurisdiccional, con relación triangular entre partes y juzgador; pero sin que implique recurso. Después se pronuncia porque en España e hispanoamérica se abandone la defectuosa nomenclatura de procedencia francesa según la cual se llama “recurso administrativo” al que en forma más breve y exacta debe llamarse proceso administrativo.<sup>61</sup>

Nos sumamos a la voz del reconocido maestro y abogamos porque se nomine correctamente a la revisión que contiene la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, como “proceso administrativo de revisión”.

La revisión o nulidad es el proceso por medio del cual se impugnan actos administrativos firmes, cuando los documentos incorporados al expediente, base para emitir el acto, o por cuestiones sobrevenidas, hu-

59 Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo, Segundo curso*, 17a. ed., México, Porrúa, 1996, p. 727.

60 *Cfr. ibidem*, p. 750.

61 *Cfr.* Alcalá-Zamora y Castillo, Niceto, *Cuestiones de terminología procesal*, cit., nota 52, pp. 72 y 73.

biese duda acerca de la validez del acto.<sup>62</sup> Este “recurso” está incorporado en el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Cabe destacar que este precepto fue afectado por la reforma del 19 de abril de 2000, que con anterioridad establecía: *Los interesados afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, podrán interponer recurso de revisión o intentar las vías judiciales correspondientes.* En la reforma, con falta de técnica jurídica se sustituyó la voz “autoridades administrativas” por “Administración Pública Centralizada”, contradiciendo la propia reforma, puesto que en el artículo 1o. se dieron atribuciones a los organismos públicos descentralizados de la administración paraestatal para aplicar la ley; con ello se advierte que el legislador omitió incluir entre los actos impugnables a los generados por estos organismos. Con lo anterior, la única vía posible para el particular afectado en sus derechos por estos organismos es la vía judicial. El plazo para interponer este “recurso” es de quince días como lo previene el artículo 85.

El artículo 83 está íntimamente relacionado con el artículo transitorio segundo de la ley; en éste se establece lo que la doctrina ha considerado como una derogación general, puesto que dice que se derogan todas las disposiciones que se opongan a la ley, en particular los diversos recursos administrativos de las diversas leyes de las materias reguladas por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. En la crítica se llega a considerar que esta derogación atenta contra las garantías de legalidad y seguridad jurídicas establecidas en los artículos 16 y 72, inciso *f* de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>63</sup> Es importante indicar que de los preceptos constitucionales que señala una parte de la doctrina como vulnerados, no se advierte la irregularidad que se alega. En efecto, el primer párrafo del artículo 16 de la carta magna dice que: *Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.*

Las garantías contenidas en este precepto se consideran aplicables a todo acto de autoridad; sin embargo, excluyen al procedimiento de creación legislativa, puesto que en los términos del artículo 72 de la propia

62 Cfr. González Pérez, Jesús, *Los recursos administrativos*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1960, p. 179.

63 Cfr. Acosta Romero, Miguel *et al.*, *op. cit.*, nota 48, pp. 331 y 332.

ley fundamental, posee características propias en materia de discusión y aprobación de leyes y de los órganos competentes para ello. Por lo que no existe vulneración a las garantías que regula este precepto. Además, es de explorado derecho que las garantías de legalidad están contenidas en el artículo 14 de nuestra Ley de leyes.

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

En apoyo a esta argumentación, el artículo 9o. del Código Civil Federal, en el capítulo relacionado con la teoría de la ley, afirma: *La ley sólo queda abrogada o derogada por otra posterior que así lo declare expresamente o que contenga disposiciones total o parcialmente incompatibles con la ley anterior.* Para el maestro Jorge Alfredo Domínguez Martínez, lo único que abroga o deroga a una ley es la vigencia de otra posterior que prive de efectos a la anterior; según él, la privación de efectos puede indicarse expresamente por la ley que lo ordena, en sus artículos transitorios, o bien, si no hace mención expresa, la abolición de la ley anterior es causa de la incompatibilidad entre la ley anterior y lo regulado en la nueva. En el primer caso se habla de abrogación o derogación expresas, en el segundo de tácita.<sup>64</sup> Lo anterior pone en evidencia lo infundado de la crítica.

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

En el artículo 86 se establece que el escrito de interposición del recurso deberá presentarse ante la autoridad que emitió el acto y que será resuelto por el superior jerárquico, con excepción hecha de los actos que

<sup>64</sup> Cfr. Domínguez Martínez, Jorge Alfredo, *Derecho civil*, 2a. ed., México, Porrúa, 1990, pp. 90 y 91.

provengan del titular de una dependencia, puesto que, en este caso, será el servidor mencionado quien resuelva el “recurso”. Además, señala los requisitos que debe contener el escrito respectivo, que son: órgano administrativo a quien se dirige; nombre del recurrente y tercero perjudicado; domicilio para oír y recibir notificaciones; acto que se recurre y fecha de notificación o en la que se tuvo conocimiento del mismo; agravios; copia de la resolución o del acto que se impugna y de la notificación respectiva, en el caso de negativa ficta deberá anexarse el escrito inicial de la instancia; las pruebas correspondientes y el documento para acreditar personalidad.

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

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

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

También la autoridad puede: a) confirmar el acto impugnado; b) declararlo inexistente, nulo o anulable, o revocarlo total o parcialmente; c) modificarlo u ordenar su modificación, o d) dictar u ordenar expedir uno nuevo que lo sustituya. En esta actividad es donde se advierte claramente el proceso de control de la legalidad de los actos de la administración pública. Así, para Manuel Atienza: “Un aspecto central de la idea “Estado de Derecho” consiste precisamente en postular el sometimiento de las autoridades al Derecho, el control que el Derecho ejerce sobre quienes detentan el poder público”.<sup>65</sup> En este sentido, al someter a las autoridades al derecho se hace evidente la labor adjetiva de control de los “procedimientos administrativos” en el marco del ejercicio de la función pública. Al declarar la nulidad o anulabilidad de un acto de autoridad en la vía administrativa a través del recurso de “revisión” —como lo previene el artículo 83 en relación con los artículos 5o. y 6o. de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo—, a la par de afectar las situaciones jurídicas concretas que dieron vida al acto específico, satisfaciendo las pretensiones de los gobernados que piden privar de efectos normativos a un acto irregular o contrario al derecho, es claro que se desarrolla una actividad de control, al subordinar al órgano del poder al orden normativo. De ello resulta que el procedimiento mismo se vuelve un acto accesorio de uno principal: la resolución de controversias. En este contexto el “recurso” participa de la adjetividad de los controles.<sup>66</sup>

Para garantizar certeza jurídica a los ciudadanos y congruencia en la resolución de sus controversias, en el artículo 92 se establece que la resolución del “recurso” se fundará en derecho y examinará todos y cada uno de los agravios hechos valer por el recurrente; se faculta a la autoridad para invocar hechos notorios, y aplicando un principio de economía procesal se dice que cuando un agravio sea suficiente para privar de validez al acto impugnado, su análisis será suficiente.

<sup>65</sup> Atienza, Manuel, *Introducción al derecho*, México, Ediciones Fontamara, 1998, p. 65.

<sup>66</sup> *Cfr.* Valadés, Diego, *op. cit.*, nota 1, p. 432.

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

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

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

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

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

Hemos considerado en nuestra exposición que cuando la autoridad administrativa resuelve el “procedimiento administrativo” y el “recurso” de revisión, ejercita funciones de control. Estas funciones se entienden con claridad cuando nos concentramos en la actividad del órgano que resuelve el “procedimiento” y el “recurso”, ya que puede traducirse en confirmar, declarar inexistente, nulo o anulable, revocar o modificar el acto administrativo o los actos jurídicos impugnados. En este caso, la



autoridad controla la actividad del inferior jerárquico, puesto que sujeta el acto administrativo a un examen para verificar su adecuación al orden normativo. Para Sergio Monserrit Ortíz Soltero, el control de los servidores públicos regula y encauza el ejercicio de las funciones y atribuciones públicas que por mandato legal les corresponden; posteriormente considera que el control legal de los gobernantes se ejerce a través de los medios jurídicos, esto es, las leyes, los recursos y los juicios existentes en el derecho vigente o las responsabilidades de los servidores públicos.<sup>67</sup>

Esta situación nos lleva al problema de la aplicación del derecho en el marco del “procedimiento” administrativo. Es palpable el malestar de la ciudadanía cuando tiene que enfrentarse a la autoridad en el trámite de determinado asunto, y también es evidente que ante lo “engorroso” de los trámites burocráticos, prefieren acceder a las diversas modalidades de corrupción. La norma aplicable a los “procedimientos” administrativos contiene problemas que aún no se solucionan, algunos de los cuales ya se analizaron en este capítulo; sin embargo, también contiene aciertos que deben ser reconocidos y loados. La Ley Federal del Procedimiento Administrativo, como toda norma, debe interpretarse para adecuar sus hipótesis normativas a la casuística del problema concreto que se dirime. Así, para Jesús González Pérez, esta ley constituyó un paso importante en la estructuración de esta pieza esencial que es el procedimiento administrativo en un sistema de justicia administrativa, y afirma que su éxito y eficacia dependerá en buena medida del personal que la interprete y aplique,<sup>68</sup> criterio con el que coincidimos.

Lo anterior nos lleva a temas relacionados que exceden el contenido de nuestro trabajo: el servicio civil de carrera en el servicio público, con mecanismos claros de ingreso, permanencia y egreso de la administración pública; la formación del personal de la administración pública, a través de esquemas de preparación jurídica que permitan un servicio de excelencia a la colectividad; la organización de los órganos que realizan funciones materialmente jurisdiccionales en el marco de la administración, tema que se debe abordar en un trabajo orgánico administrativo; el contubernio entre control y poder con sus secuelas de injusticia y co-

67 Cfr. Monserrit Ortíz Soltero, Sergio, *Responsabilidades legales de los servidores públicos*, México, Porrúa, 1999, pp. 69 y 70.

68 Cfr. González Pérez, Jesús, *Procedimiento administrativo federal*, 2a. ed., México, Porrúa-UNAM, 1997, introd., pp. XVIII, XIX y XX.

rupción; el uso político de los esquemas administrativos; el sistema de administración de justicia administrativa, en el que se debe garantizar el profesionalismo, la transparencia, la imparcialidad, la honradez, la eficiencia, la eficacia, la equidad y la justicia, estas últimas entendidas no en su sentido axiológico, sino en un contexto más procedimental como la aplicación efectiva de la norma jurídica a la situación de hecho por ella regulada, de manera que se garantice la tutela efectiva de los derechos de los accionantes; etcétera.

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

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