

SECCIÓN UNO

LOS PROCEDIMIENTOS CLÁSICOS

CAPÍTULO PRIMERO

EL ASPECTO PREVENTIVO: LAS REGLAS DEL PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

1. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

En nuestra opinión, la reglamentación detallada de la actividad de las autoridades administrativas, a través de la fijación de las reglas del "procedimiento administrativo", es uno de los instrumentos más eficaces para garantizar la protección de la esfera jurídica de los administrados.

El objetivo esencial de dicho procedimiento administrativo es el de fijar un camino a la elaboración de los actos administrativos, ya sea para el ejercicio de la competencia reglada o bien para el ejercicio de facultades discrecionales. Es así como se espera mejorar la calidad de la decisión y promover al mismo tiempo la participación de los administrados en la formación de aquellas decisiones administrativas que puedan llegar a perjudicarles.⁴⁰"

1. Definición del procedimiento administrativo

Podríamos definir al procedimiento administrativo como "el conjunto de reglas que gobiernan la edición de los actos administrativos"; en otras

⁴⁰ Cfr. Wiener, Céline, *Vers una codificación de la procédure administrative non contentieuse*, París, Presses Universitaires de France, 1975, p. 18. "El objetivo de crear estas reglas es doble: ellas tienden, en primer lugar, a procurar algunas garantías a los particulares; en segundo lugar, ellas muestran la preocupación de colocar a la administración en mejores condiciones para decidir".

palabras, también lo podríamos entender como el conjunto de formalidades que se deben observar en forma previa a la adopción del acto."

Recogiendo otra opinión, para André de Laubadére, el procedimiento administrativo es "el conjunto de reglas de forma y de procedimiento que regulan la elaboración de los actos administrativos y cuya observancia condiciona su validez".⁴¹

A. *Procedimiento administrativo y procedimiento contencioso administrativo: "jurisdiccionalización" del procedimiento administrativo*

A continuación, estudiaremos la influencia que ha ejercido el procedimiento de tipo jurisdiccional o contencioso, que se sigue ante los tribunales sobre el procedimiento administrativo. Esta influencia se explica debido al importante papel que han desempeñado los tribunales, especialmente los tribunales administrativos, para la conservación del orden legal y la protección de los derechos subjetivos e intereses legítimos de las personas.

Siguiendo esta influencia, el procedimiento administrativo, sin modificar sus rasgos esenciales ha introducido un cierto número de formalidades de naturaleza procedural análogas a aquellas del procedimiento contencioso, es decir, del seguido en los procesos jurisdiccionales.⁴²

De este modo, podemos hablar de una "jurisdiccionalización" del procedimiento administrativo, que consiste en la asimilación exagerada o abusiva de las técnicas judiciales, algunas veces muy complejas y que, por lo mismo obstaculizan el ejercicio de los derechos y prerrogativas de los administrados.⁴³

A pesar de esta "procedimentalización", que consiste en tomar al proceso como modelo para aplicar sus formalidades características en otros dominios, y a pesar de la existencia, en sede administrativa de ciertas fórmulas que se le asemejan, únicamente existe un proceso: el

41 *Ibidem*, p. 15.

42 *Cfr. "Traité..."*, ed. cit. supra, nota 9, p. 547.

43 *Cfr. Stassinopoulos, Michel, Le droit de défense devant les autorités administratives*, París, Librairie Générale de Droit et Jurisprudence, 1946, p. 66.

44 Esta modificación del procedimiento administrativo previo es, en algunos casos, considerada como entorpecedora de las tareas de la administración. Ella provoca retardos en la expedición de los asuntos, *cfr. Braibant, Guy, op. cit. supra*, nota 6, p. 236; *cfr. Stewart, Richard, "Le procéduralisme dans le droit administratif américain", Études et documents du conseil d'État*, París, núm. 30, 1979, p. 303.

proceso jurisdiccional cuyas características son, entre otras, la independencia del juez, el principio del contradictorio y la autoridad de la cosa juzgada de las decisiones del juez."

B. *Las fuentes del procedimiento administrativo*

Al preguntarnos sobre la forma en la que el procedimiento administrativo es regulado, básicamente podríamos hablar de dos grandes sistemas: el legislativo y el jurisprudencial. Al primero de ellos que podemos, en una amplia concepción, denominar como la codificación administrativa, dedicaremos el siguiente apartado; en tanto que el segundo, en el que el procedimiento se regula predominantemente (aunque no exclusivamente) con reglas jurisprudenciales, será materia de un segundo apartado.

a. La codificación del procedimiento administrativo: evolución comparativa del movimiento codificador

Fue a partir del presente siglo que la codificación se extendió sin distinción de los régímenes políticos. El movimiento de codificación del procedimiento administrativo comenzó hace 68 años con la Ley austriaca del 21 de julio de 1925.⁴⁵

1) El ejemplo austriaco inauguró una primera oleada de codificaciones en varios países de Europa central: Checoslovaquia (reglamento de 13 de enero de 1928), Polonia (decreto del 22 de marzo de 1928), y Yugoslavia (Ley del 9 de noviembre de 1930).

2) Un segundo periodo comenzó con la expedición de la Ley Federal sobre Procedimiento Administrativo en Estados Unidos. Este texto regula la edición de los actos administrativos reglamentarios. También incluye una serie de disposiciones que prescriben la publicación de las informaciones relativas a la organización y al procedimiento seguido ante las diferentes administraciones. Otra novedad consiste en la inclusión de una serie de reglas relativas al control jurisdiccional de la administración. En forma paralela, fue aprobada por votación la "Ley Estatal Modelo sobre

⁴⁵ Cfr. Gelsi-Bidart, Adolfo, *Estudios de derecho administrativo*, Montevideo, 1979, 1. 2, pp. 208 Y 209.

⁴⁶ Se trata de la "Ley General de Procedimiento Administrativo", en vigor a partir del 01. 01.26. Cfr. Henritt, Rudolf, "La nouvelle procédure administrative autrichienne", *Rapport Annuaire*, París, Institut International d'Administration Publique, 1932, pp. 251 y ss.

el Procedimiento Administrativo", que fue adoptada por una treintena de estados de la Unión."⁴⁷

En Suecia y en Italia se elaboraron algunos proyectos de ley sobre el procedimiento. Finalmente, en Austria, el Código administrativo fue vuelto a promulgar sin grandes modificaciones el 23 de mayo de 1950.

3) En una tercera etapa aparecieron algunos códigos administrativos en las "democracias populares": Checoslovaquia (22 de marzo de 1955), Yugoslavia (19 de diciembre de 1953), Hungría (9 de junio de 1957) y Polonia (15 de junio de 1960). El objetivo de dichos textos era de reglamentar la "legalidad popular" en la que coincidían tanto los intereses de la administración como los de los administrados.

L4) El inicio de la cuarta fase puede ser situado en España con la promulgación de la Ley sobre el Procedimiento Administrativo del 17 de julio de 1958.⁴⁸ La Ley española de 1958 forma parte de un conjunto de textos destinados a modernizar el aparato administrativo y los procedimientos administrativos. Debemos decir que esta ley no se limitó simplemente a regular el procedimiento, sino que también introdujo diversas reglas de organización y de funcionamiento de los órganos administrativos. De esta forma, regulaba el régimen de los actos administrativos, la creación de órganos administrativos, su competencia, así como la situación de los administrados dentro del procedimiento."

El texto de la citada ley modificó profundamente el procedimiento, siguiendo un "principio de unidad". Al mismo tiempo, hizo que disminuyera la presencia de la administración en todas aquellas áreas en las que la vida de la sociedad exigía un procedimiento rápido, ágil y flexible, a efecto de garantizar las necesidades colectivas sin olvidar el respeto de las garantías de los administrados.⁵⁰

En éste mismo periodo, en Gran Bretaña, fue adoptada la "Ley sobre Investigaciones y Tribunales Administrativos" (*Tribunal and Enquiries*

47 Cfr. Isaac, Guy, *La procédure administrative non contentieuse*, París, 1968, p. 127; cfr. Weiner, C., *op. cit. supra*, nota 40, p. 62.

48 Esta ley, que fue precedida por la antigua ley de 1889, fue reformada por una ley del 2 de diciembre de 1963.

49 Cfr. González Pérez, Jesús, *Comentarios a la ley de procedimiento administrativo*, Madrid, Civitas, 1977; cfr. del mismo autor, *El procedimiento administrativo*, Madrid, Publicaciones Abella, 1964.

50 Cfr. Lépez-Rodó, Laureano, "La procédure administrative non contentieuse", *Revue de Droit Public (RDP)*, París, 1980, p. 614.

Acti), que regula el funcionamiento de los "admninistratives tribunals" y la tramitación de ciertos procedimientos de carácter investigatorio."

En Suiza, dos cantones adoptaron un Código general de procedimiento administrativo (Basilea-Campiña y Zurich).

5) A partir de 1965, en lo que podríamos considerar como un quinto estadio de la codificación, aparecieron cuatro códigos: en Noruega (del 17 de febrero de 1967), en Suiza, con un Código federal muy cercano a la escuela austriaca (del 20 de diciembre de 1968), en Bulgaria, con una ley que también incluye los recursos contenciosos (del 24 de junio de 1970) y en Suecia (del 4 de junio de 1971), que siguió el ejemplo de la ley de Estados Unidos.

6) La "Ley sobre el Procedimiento Administrativo" de la República Federal de Alemania, que representa uno de los textos más avanzados en la materia, merece una mención en particular. Dicha Ley regula, en forma novedosa para su época, la intervención de grupos de ciudadanos dentro del procedimiento administrativo a través del "procedimiento de masas" (*Massenverfahren*), incluido en los artículos 17 a 19 y que sirve para la protección de los "intereses difusos" en sede administrativa. Este procedimiento administrativo está destinado a la edición de los actos administrativos que afectan los intereses de una multitud de personas que pueden presentar recursos y peticiones por medio de un representante.⁵²

7) En América Latina, Argentina," Uruguay,⁵⁴ Costa Rica.>' Venezuela⁵⁵ y Colombia'⁵⁶ son algunos de los países que han adoptado leyes sobre el procedimiento administrativo. La mayor parte de dichos textos legislativos han seguido el ejemplo de la legislación española.

Un elemento común al conjunto de la legislación hispanoamericana radica en el hecho de que ella regula, en un mismo texto, tanto las "operaciones de creación" como el "régimen" de los actos administrati-

⁵¹ Cfr. Wade, H.W. R., *Derecho administrativo*, trad. Manuel Pérez Olea, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1971, pp. 395 Y 396.

⁵² Publicada en el *Bundesgesetzblatt* del 29 de mayo de 1976, la ley entró en vigor el 01. 01.1977. Cfr. Mayer, Franz, "La Ley sobre Procedimiento Administrativo en la República Federal de Alemania", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, núm. 33, septiembre-diciembre, 1978, pp. 399-405.

⁵³ Cfr. Decreto-Ley núm. 19.6549/72 del 3 de abril de 1972.

⁵⁴ Cfr. Decreto núm. 640/973 del 8 de agosto de 1973.

⁵⁵ Cfr. Ley General Relativa a la Administración Pública del 2 de mayo de 1978.

⁵⁶ Cfr. Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos del 1.07.1981.

⁵⁷ Cfr. Reforma al Código de Contencioso Administrativo. Decreto núm. 01 de 1984 contenido adición de un libro sobre los "procedimientos administrativos distintos que el procedimiento ante la jurisdicción administrativa".

vos (que comprende la forma, efectos, ejecución, vicios y nulidades del acto administrativo, así como medios de impugnación)."

b. Sistemas que han prescindido de textos codificadores:
el ejemplo francés

En una serie de países, el proceso de codificación se encuentra menos desarrollado. En Francia, el presidente Odent consideraba que el desarrollo jurisprudencial de las reglas del procedimiento administrativo justificaba la ausencia de una codificación.⁵⁸

En el mismo sentido, el profesor Yves Gaudemet explica el desafecto hacia la codificación, en razón de la especificidad del sistema de fuentes del derecho administrativo francés, analizado y presentado como un derecho de fuente jurisprudencial.s?

Por su parte, los profesores George Vedel y Pierre Delvolve consideran que existe una obra de codificación en materia administrativa, pero que "difiere de las grandes codificaciones napoleónicas debido a que ha sido realizada respecto de materias altamente especializadas; además, ella busca una reagrupación de forma lógica de los textos legislativos o reglamentarios adoptados previamente".⁵⁹

Otro autor, Didier Linotte, hace notar la existencia de una "codificación rampante" del procedimiento administrativo que se ha realizado tomando como base algunas leyes que fijan ciertos principios generales.s? André Legrand expresa una opinión un tanto diferente: para este autor, el legislador se ha visto obligado a completar la obra de los jueces, ello explica que las leyes francesas (de procedimientos y de forma) "sean una reglamentación bastante incompleta que no añade más que algunos retoque sobre determinados puntos".⁶⁰

58 Cfr. Brewer-Carias, Alain, *Les principes de la procédure administrative non contentieuse*, París, Económica, 1992, p. 24.

59 Cfr. Prefacio a Wiener, *op. cit. supra*, nota 40, pp. 8 Y 9.

60 Cfr. "La codification de la procédure administrative non contentieuse en France", *Dalloz, Parls*, 1986, chronique, p. 107. "Para empezar, la construcción del derecho administrativo Francés se hizo en gran parte por la jurisprudencia. Por otra parte, ella misma ha generado un cuerpo de principios generales de derecho aplicables, incluso en ausencia de un precepto legal que lo funde, determinan el procedimiento de elaboración de los actos administrativos".

61 Cfr. *Droit administratif*, París, Presses Universitaires de France, coll. Thémis, 1990, p. 87.

62 Cfr. "La motivation obligatoire de certaines décisions administratives", *Revue de Droit Public*, París, 1980, p. 1699. "Esta codificación se hace igualmente por juxtaposición o sedimentación de los textos legislativos diversos, pero en cierta forma, interconectados".

63 Cfr. Gaudemet, Yves, "La codification de la procédure administrative", *Revue Internationale de Droit Comparé*, Parls, 1981, p. 1047.

ASPECTO PREVENTIVO: ELABORACIÓN DE ACTOS ADMINISTRATIVOS 33

Finalmente, por lo que toca a Francia, una circular del primer ministro, de 15 de junio de 1987 (publicada en el *Journal Officiel*, p. 6450), se ha ocupado de la codificación de los cada vez más numerosos textos legislativos y reglamentarios.

c. Las fuentes del procedimiento administrativo en México

1) Legislación federal

En nuestro país, por lo que respecta a la legislación federal, durante un largo periodo existió una gran anarquía debido a que el procedimiento administrativo era regulado en una multiplicidad de leyes especializadas, que regulaban situaciones, procedimientos y actos administrativos de la misma naturaleza en forma diversa o que introducían formalismos exagerados; en otros..casos, algunas leyes no contenían precepto alguno para regular el procedimiento administrativo." Las únicas excepciones a este estado de cosas fueron el Código Fiscal de la Federación," y un par de leyes expedidas en materia sanitaria y de régimen de aguas."

No fueron pocos los autores que señalaron los múltiples inconvenientes de dicha dispersión legislativa y que, en consecuencia, recomendaron la elaboración de leyes o "códigos" de procedimientos administrativos, con la finalidad de unificar la tramitación de los procedimientos administrativos seguidos ante la administración pública federal."

64 El panorama que encontramos a nivel federal es muy parecido al que existe en la legislación de la casi totalidad de estados de la Federación, excepción hecha del estado de Chiapas y, en cierta medida del estado de Chiapas.

65 El que desde 1967 representa el esfuerzo más serio de sistematización de los procedimientos administrativos en el ámbito fiscal federal.

66 Así lo considera el profesor Alfonso Nava Negrete, quien también afirma que existen algunas leyes administrativas a las que no se les da el nombre de código aunque lo sean en el fondo: La Ley Federal de Aguas y la Ley General de Salud. *Cfr. "Derecho administrativo", El derecho en México. Una visión de conjunto*, México, UNAM, 1991, t. III, p. 1466.

67 *Cfr. Serrano Migallón, Fernando, El particular frente a la administración. Necesidad de una Ley de Procedimientos Administrativos*, México, Porrúa, 1977. Existe una segunda edición, corregida y aumentada, publicada por la misma casa editorial en 1994, que incluye un proyecto de Código Federal de Procedimientos Administrativos. *Cfr. Nava Negrete, Alfonso, "Tendencias actuales del derecho administrativo", Tendencias actuales del derecho*, México, FCE, 1994. *Cfr. Hamdan Adam, Fauzi, "Necesidad de incorporar a nuestro sistema jurídico un Código Federal Administrativo y un Tribunal Federal de Justicia Administrativa", Estudios jurídicos en honor de Raúl F. Cárdenas*, México, Porrúa, 1983, pp. 257 a 267. *Cfr. Osornio Corres, Francisco, "Reflexiones sobre la necesidad de codificar la legislación procesal administrativa", Reforma procesal. Estudios en memoria de Niceto Alcalá-Zamora y Castillo*, México, IIJ-UNAM, 1987, p. 241. **Este autor** afirma que la idea ya había sido propuesta desde 1939 por el destacado jurista Antonio Carrillo Flores.

Otros publicistas expresaban la necesidad de recuperar para el procedimiento administrativo los principios enunciados en el artículo 113 constitucional para el desempeño de los funcionarios federales: legalidad, honradez, imparcialidad y eficiencia." Se insistía también en que la unificación del procedimiento administrativo no constituía únicamente un medio de racionalización de la función administrativa, sino, además, una forma de hacer válido el principio de igualdad ante la ley."

Sin embargo, todos los intentos anteriores a 1994 para subsanar la ausencia de una ley uniforme de procedimiento administrativo resultaron infructuosos."

2) *La Ley Federal de Procedimiento Administrativo*

a) *Generalidades.* La ley, publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, del 4 de agosto de 1995, en vigor a partir del 1º de junio de 1995, vino a llenar un gran vacío en el panorama legislativo mexicano, dada la necesidad de agrupar, en un solo texto de ley, las reglas básicas generales a observarse en todo procedimiento administrativo seguido ante la administración federal." Igualmente, dicha ley estaría destinada a proteger los derechos e intereses jurídicos de los administrados y a fortalecer, en forma colateral, el autocontrol de la administración.

Ahora bien, no obstante el mérito que representa para los autores de la ley el hecho de que ésta venga a paliar las deficiencias de la legislación preexistente, la LFPA exhibe algunos problemas, siendo el principal de éstos el referido al carácter supletorio de la misma, – a excepción de las

68 Cfr. Ruiz Massieu, José Francisco, "El procedimiento administrativo y la experiencia mexicana", *Revista de Investigaciones Jurídicas*, México, [1984. p. 297.

69 Ibid. Para el profesor Ruiz Massieu (q.e.p.d.), [a proliferación de los procedimientos contribuye también a ahondar las desigualdades entre los ciudadanos, toda vez que importantes sectores de la población no tienen acceso a servicios de asesoría y orientación jurídica eficaces y sólo pueden acceder a los servicios de asistencia jurídica gratuita (que funcionan en forma irregular), debido al alto costo que representa la contratación de un abogado independiente calificado.

70 Cfr. Nava Negrete, Alfonso, "Tendencias actuales del derecho administrativo", *Tendencias actuales del derecho*, México, FCE, 1994, p. 252. "Varios intentos se han hecho para construir un código de procedimientos administrativos y acercarse a la unificación, pero se ha fracasado".

71 Cfr. González Pérez, Jesús, "Ante una ley de procedimientos administrativos de [a Federación]", *XIII Congreso Mexicano de Derecho Procesal*, México, IIJ-UNAM, 1993, pp. 225 y ss. Cfr. Pérez López, Miguel, "La Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Sus expectativas y secuelas", *Los grandes problemas jurídicos. Recomendaciones y propuestas. Estudios jurídicos en memoria de José Francisco Ruiz Massieu*, México, Porrúa, 1995, pp. 291-308.

reglas sobre recursos administrativos-, que "la hace prácticamente inaplicable y hace vacua su fuerza unificadora"."

En fin, la LFPA no está exenta de otros reproches por parte de la doctrina.⁷⁴

b) *Ámbito de aplicación.* Respecto del ámbito de aplicación de la ley, no obstante que su título pudiera sugerir su aplicación generalizada a los procedimientos seguidos ante la administración federal centralizada, existen, sin embargo, algunas materias en las que no se aplica: fiscal (aunque la prohibición únicamente comprende los procedimientos relativos a las contribuciones y sus accesorios), financiera, responsabilidad de servidores públicos, electoral, competencia económica, justicia laboral y agraria; respecto del ejercicio de las funciones constitucionales del Ministerio Público (artículo 1º).

e) *Principios rectores del procedimiento administrativo.* Como un reflejo de la influencia de la Ley española de 1958,⁷⁵ el artículo 13 de la LFPA menciona que la actuación administrativa en el procedimiento se desarrollará con arreglo a los principios de economía, celeridad, eficacia, legalidad, publicidad y buena fe.

d) *Régimen de los actos administrativos.* Elementos del acto administrativo. En el artículo tercero (LFPA), se incluye una lista de los elementos y requisitos del acto administrativo. La inclusión de los elementos y de los requisitos dificulta la distinción entre ambas nociones. En este sentido, consideramos que se debió haber destinado un artículo distinto para cada una de ellas.

Nulidad y anulabilidad del acto administrativo. La concepción del acto administrativo irregular parece ser uno de los puntos más débiles de la LFPA. Ello queda demostrado al leer el artículo 6º, LFPA, en el que se afirma que: "...el acto administrativo que se declare jurídicamente nulo será invalido; será subsanable, sin perjuicio de que pueda expedirse un nuevo acto".

72 Cfr. Nava Negrete, Alfonso, *Derecho administrativo mexicano*, México, FCE, 1995, p. 304, col. Popular.

73 Cfr. González Pérez, Jesús, *Procedimiento administrativo federal (Ley de 14 de julio de 1994)*, México, Porrúa, IIJ-UNAM, 1995, p. XX; cfr. Vázquez Alfaro, José Luis, "Reflexiones sobre el procedimiento administrativo. A propósito de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo" en *Los grandes problemas jurídicos...*, ed. cit. supra, nota 71, pp. 381-404.

74 Abrogada por la nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común de 26 de noviembre de 1992.

La parte criticable de dicho artículo es aquella en la que se afirma la posibilidad de subsanar los requisitos que provocan la nulidad del acto. Este aspecto, deficientemente regulado, va contra el criterio unánime en la doctrina administrativa y en la legislación sobre procedimiento administrativo, según el cual, el acto nulo no puede ser subsanable ni convocado, aunque si puede ser convertido.⁷⁵

En este mismo título, dedicado al régimen del acto administrativo, produce extrañeza el no encontrar regulada la ejecución del acto administrativo.

e) *El silencio de la administración.* Con el objeto de evitar que la autoridad permanezca inactiva y paralice con ello el desarrollo del procedimiento administrativo, tanto los tribunales como el legislador han recurrido a una ficción que consiste en atribuir determinado sentido al silencio de la administración en aquellos casos en los que habiendo recibido una petición, queja o solicitud de parte de los administrados, la autoridad no emita la resolución correspondiente en un plazo determinado.

El silencio positivo. En este caso, una vez transcurrido el plazo fijado por la ley o por la jurisprudencia, sin que la autoridad manifieste su voluntad en forma expresa, se considerara que la autoridad ha emitido una decisión positiva o favorable al administrado.⁷⁶

El silencio negativo: la "Negativa fleta". Siguiendo el ejemplo del Código Fiscal de la Federación (artículos 37 y 131),⁷⁷ la LFPA prevé la regla de la negativa ficta, consistente en interpretar en sentido negativo o desfavorable la ausencia de respuesta de parte de la autoridad respecto de alguna petición que previamente le haya sido formulada, una vez que transcurra un lapso determinado. De esta forma la LFPA extiende a todas las materias (salvo aquellas que previamente han sido excluidas del campo de aplicación de la ley, así como los preceptos y leyes que

⁷⁵ Cfr., Escola, Jorge, *Compendio de derecho administrativo*, Buenos Aires, Depalma, vol. I, p. 543. «El vicio que produce la nulidad debe ser de índole tal que no admita ser subsanado; por tanto, el acto no puede ser ni ratificado ni confirmado».

⁷⁶ Cfr. Delgadillo, Luis H., *Elementos de derecho administrativo*, México, Limusa, 1991, p. 181. La Ley sobre el control del registro de transferencia de tecnología en su artículo 12 otorga a la autoridad un plazo de 90 días para resolver la inscripción de contratos y la Ley Federal del Trabajo en su artículo 366 concede un plazo de 60 días para la inscripción de sindicatos, casos en los cuales, ante el silencio de la autoridad se deberá considerar como afirmación tácita.

⁷⁷ Aunque previsto originalmente para ser aplicada únicamente en materia fiscal, la jurisprudencia del propio Tribunal Fiscal de la Federación ha extendido la aplicación de esta regla a todas las materias en las que el Tribunal es competente. Cfr. *Jurisprudencia*, núm. 125.

conceden un efecto positivo al silencio de la autoridad, o proponen un término distinto de aquel previsto en la propia LFPA), una vez que transcurran cuatro meses sin que se produzca una respuesta expresa.

Con una redacción bastante perfectible el artículo 17, LFPA, dice que:

Salvo que las leyes específicas establezcan lo contrario u otro plazo, no podrá exceder de cuatro meses el plazo para que la autoridad administrativa resuelva lo que corresponda; transcurrido el cual se entenderán las resoluciones en sentido negativo al promovente. La autoridad, a solicitud del interesado, deberá expedir constancia de tal circunstancia, en cuyo defecto se fincará responsabilidad al encontrarlo responsable. Igual constancia deberá expedirse cuando las leyes específicas prevean la resolución en sentido favorable.

t) *El acceso a los documentos administrativos: el derecho de los interesados a conocer las informaciones relativas al procedimiento administrativo.* Es en el capítulo quinto del título tercero, donde se regula el acceso de los particulares a la documentación e información. En este punto la LFPA se coloca en la línea de otras leyes de procedimiento administrativo.⁷⁸ y dentro de una nueva etapa de la concepción de la administración pública: la de la transparencia administrativa.

En el artículo 33, LFPA, se establece el derecho de los interesados que participen en el procedimiento para conocer el estado de la tramitación del mismo, en cualquier tiempo.⁷⁹ Sin embargo, el artículo 33 antes citado no incluye reglas de tramitación del citado acceso a los documentos, dejando al criterio de la autoridad competente la tramitación respectiva.

Quizá hubiera sido mejor crear un procedimiento específico, pero sencillo a la vez, para dar cauce a las solicitudes de información. Tal es la solución que se ha adoptado en el derecho norteamericano⁸⁰ y en

78 La redacción del artículo 33 es parecida al del artículo 37 de la Ley Orgánica de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo común (núm. 30/1992) de 26 de noviembre; cfr. la "Ley General de la Administración Pública de Costa Rica", que regula el "acceso al expediente y sus piezas", en sus artículos 272-274.

79 Aunque se exceptúan de esta posibilidad las materias relativas a defensa y seguridad nacionales, las protegidas por el secreto industrial o comercial en las que el interesado no sea causahabiente, y aquellas respecto de las que exista prohibición legal.

80 La *Freedom of Information Act* (FOIA), cuyo texto original fue adoptado en 1967 bajo

derecho francés, en el que inclusive se creó una autoridad administrativa independiente encargada de vigilar el libre acceso a los documentos administrativos.⁸¹

También habría sido oportuno realizar la distinción entre documentos nominativos y no nominativos, ya que los primeros merecen mayor protección toda vez que pueden contener informaciones sobre la vida íntima del interesado o de un tercero.

3) *El Distrito Federal: la Ley de Procedimiento Administrativo*

a) *Generalidades.* La Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal (que en lo sucesivo denominaremos con la sigla LPADF), fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, del 15 de diciembre de 1995, y entró en vigor al día siguiente del mismo mes y año.

La LPADF -a1 igual que la LFPA a nivel federal- vino a poner orden en el laberinto de leyes administrativas vigentes en el Distrito Federal.

Por cuanto a la génesis misma de la LPADF, todo parece indicar que los autores de la LFPA son los mismos que concibieron la Ley del Distrito Federal. De cualquier forma habrá que felicitar a los redactores del nuevo texto -aun cuando no existiera identidad en la autoría- por haber corregido una serie de defectos de los que adolece el texto de la LFPA. También redactaron con mayor precisión algunas partes yartícu-los de la LPADF, con respecto a la Ley federal.

Por cuanto al surgimiento de la LPADF, justo es decir que en el pasado se dieron múltiples intentos por regular los procedimientos administrativos en el Distrito Federal -yen particular en el año de 1990, fecha en que una comisión de juristas elaboró un importante anteproyecto de ley por encargo de la coordinación jurídica del Departamento del Distrito Federal-s-j" sin embargo, todos estos esfuerzos fueron infructuosos y no

la forma de una reforma a la *Administrative Procédure Act de 1946*, pero que en 1974 fue objeto de una importante modificación (ley 93-52). Cfr. Scuffoni, G., *Le droit à la communication des documents administratifs aux États-Unis*, tesis, París II, 1986, p. 63.

81 La "Comisión de Acceso a los Documentos Administrativos" (C.A.D.A), fue creada por La Ley núm. 78-753 de 17 de julio de 1978. La C.A.D.A es un órgano de carácter consultivo que vela por el respeto de las reglas de la citada Ley. Cfr. Braibant, Guy, "Droit d'accès et droit à l'information", *Mélanges Charlier*, París, LGDJ, 1981, pp. 703-710.

82 Los autores del citado proyecto se inspiraron tanto de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia así como de distintos textos legislativos extranjeros, especialmente de la Ley española de 1958.

fue sino hasta fines de 1995 que el Distrito Federal cuenta con una “Ley de Procedimiento Administrativo”.

b) *Ámbito de aplicación.* Se trata de una ley aplicable a todos los actos que celebre la administración del Distrito Federal, tanto centralizada como descentralizada (aunque en este último supuesto sólo en los casos en que realicen actos de autoridad), con las excepciones marcadas en el artículo primero del ordenamiento.⁸³ En el artículo segundo de la ley se incluyen las definiciones de los conceptos a los que más tarde se referirán otros artículos de la misma. La importancia de este artículo radica en que facilita, de algún modo la interpretación y la aplicación de la ley.

En fin, en el artículo cuarto se menciona el carácter supletorio del texto de la ley, respecto de las leyes especializadas, excepción hecha de lo relativo a la tramitación de los recursos administrativos y a los procedimientos de revalidación de licencias, autorizaciones y permisos, previsto en el artículo 35 de la propia LPADF.

e) *Los principios rectores del procedimiento administrativo.* En los artículos 31 y 51 se enuncian los principios rectores de la actuación de la administración del Distrito Federal y los del procedimiento administrativo.

d) *El régimen del acto administrativo.* Elementos de validez. En un segundo título la ley incluye la regulación del acto administrativo. Así, en su artículo 6º se incluye la presunción de validez del mismo, siempre que sean expedidos por autoridad competente sin que medie error o dolo, cuyo objeto sea posible y lícito, que cumpla con la finalidad de interés público, que conste por escrito, que esté firmado por la autoridad que lo emite, que se encuentre debidamente fundado y motivado, y que se expida conforme al procedimiento previsto al efecto.

La ejecutividad y ejecución del acto administrativo. En la LPADF se regula la presunción de eficacia y ejecutividad de los actos administrativos que no hayan sido impugnados, salvo ciertos casos mencionados en el artículo 10º de la ley. Por cuanto a la publicación, se siguen las mismas reglas que las previstas en la LFPA, a excepción de la relativa a la

83 No se aplica al Ministerio Público, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, ni a las siguientes materias: seguridad pública, electoral, justicia cívica, actos de la contraloría local sobre responsabilidad de servidores públicos y CDHDF en cuanto a las quejas que se interpongan ante ella y las recomendaciones que al efecto emita. También se excluye la materia tributaria, salvo en lo relativo a los créditos fiscales derivados de la imposición de sanciones administrativas por infracción a las leyes administrativas.

publicación de los proyectos de actos de carácter general. Por otra parte, se incluye entre los actos que deben ser publicados a los acuerdos delegatorios de facultades que realicen las autoridades de mayor jerarquía en funcionarios inferiores (regla que no se encuentra en la LFPA).

Posteriormente se dispone la ejecución de las resoluciones administrativas. Al respecto, debemos recordar que la LFPA no contenía en ninguna norma la ejecución del acto administrativo. En sentido inverso, la LPADF contiene un conjunto de reglas destinadas a lograr dicha ejecución (*cfr.* artículos 13 a 23, LPADF).

Anulabilidad y nulidad de los actos administrativos. La concepción del acto administrativo irregular que encontramos en la LPADF corrige los errores en que había incurrido la LFPA, respecto de la regulación del acto nulo (que adquiere este carácter por haberse omitido o no haberse satisfecho plenamente los requisitos enlistados en el artículo 6º de la LPADF al momento de su emisión). Así, el artículo 25, LPADF, en el que se afirma que "el acto administrativo que se declare jurídicamente nulo será invalido; no se presumirá legítimo ni ejecutable, ni podrá subsanarse, sin perjuicio de que pueda expedirse un nuevo acto".

De esta manera, la LPADF retoma el camino marcado por la doctrina administrativa y en la legislación sobre procedimiento administrativo, en el sentido de que el acto nulo no puede ser subsanable ni convalidado, aunque si puede ser convertido.

4) Derecho local de los estados de la República

A nivel de las entidades federativas, sólo existe un código administrativo en uno de los 31 estados que integran nuestro país. Trátese del Código Administrativo del Estado de Chihuahua, del 25 de julio de 1974, ordenamiento en el que el legislador intentó unificar todas las reglas del derecho administrativo local de origen legislativo.

El citado código contiene, en una de las partes en que se divide (la décimo primera, que consta de un libro único y un capítulo único —que ocupa del artículo 1486 al 1502-), un conjunto de disposiciones de aplicación uniforme a todos los procedimientos y recursos administrativos que se tramiten ante la administración del estado de Chihuahua; sin embargo, dichos preceptos son únicamente de aplicación subsidiaria o supletoria con respecto a las reglas de procedimiento contenidas en las otras partes que, para cada materia, contiene dicho código.

En Chiapas existe, desde 1989, una Ley de Justicia Administrativa.⁸⁴ que por lo que toca al procedimiento sólo regula el recurso de inconformidad que se interpone ante las autoridades administrativas: además se regula en ella el juicio de nulidad ante las salas mixtas del Tribunal Superior de Justicia del Estado.

2. *El procedimiento consultivo*

Para examinar el procedimiento consultivo es necesario distinguir, antes que nada, entre la consulta jurídica clásica, que existe desde siempre, y una nueva concepción de la administración consultiva. Esta última se divide en dos especies: la consulta interna y la consulta externa. Por una parte, la primera está constituida por los mecanismos de consulta interna que "constituyen instancias de participación de los representantes de los funcionarios al interior de los órganos consultivos" y que existe tanto en las administraciones centralizadas como en las descentralizadas. Por otra parte, la consulta externa que "asegura la participación de los administrados en el funcionamiento de los diversos órganos consultivos", compuestos por los representantes de las organizaciones sociales, profesionales o culturales, según sus atribuciones.⁸⁵

Sólo limitaremos nuestro examen a las consultas que se realizan por parte de los órganos administrativos especializados. El procedimiento consultivo es utilizado en forma creciente por la administración con el fin de tomar en cuenta la opinión de los expertos o de los especialistas en materias complejas.⁸⁶ Este mecanismo permite a la administración ilustrarse e informarse sobre un tema determinado antes de que ésta tome una decisión.⁸⁷

Los objetivos perseguidos con la consulta pueden ser resumidos en dos puntos: por una parte, ilustrar e informar a la administración sobre los diversos aspectos de una situación sobre la cual ésta debe pronunciarse; por otra parte, proteger los derechos y los intereses de los administrados

⁸⁴ Publicada en el *Periódico Oficial* del gobierno del Estado de Chiapas del 18 de enero de 1989.

⁸⁵ Cfr. De Forges, Jean Michel, *Les institutions administratives francaises*, 2a. ed., París, Presses Universitaires de France, 1989, p. 131.

⁸⁶ Cfr. Braibant, Guy, *op. cit. supra*, nota 15, p. 242. "El desarrollo de la consulta es actualmente un fenómeno universal."

⁸⁷ Cfr. Delvolve, Pierre, *L'acte administratif*, París, Sirey, 1983, p. 159. "Está destinado (el procedimiento) a reunir las opiniones que ilustran a la administración sobre su decisión. No se excluye que, en ciertas hipótesis, él contribuya a diluir las responsabilidades".

permitiéndoles intervenir antes de que sea pronunciada una decisión que les afecte." En fin, el procedimiento consultivo puede ser obligatorio en virtud de un texto de la ley o iniciado en forma espontánea por la misma administración.

A. *Reglas de la consulta*

a. Generalidades

Con el fin de ilustrar algunos principios básicos de la consulta, expondremos cuál es la situación en derecho francés.

El principio general es el de someter todos los elementos necesarios de apreciación al órgano consultivo a fin que este último se pronuncie "con conocimiento de causa". Sin embargo, no es necesario que le sea comunicado el texto mismo del acto que la autoridad se propone emitir (jurisprudencia del Consejo de Estado, 6 de junio de 1979, *Havetvi*"

La administración debe proporcionar en tiempo útil todos los elementos de información; es necesario también "que el lapso transcurrido entre la consulta y la decisión no sea muy largo".?

b. Efectos de la consulta

Los efectos de la decisión del órgano consultivo varían según que exista o no la obligación de consultarla. Podemos citar cuatro hipótesis:

1) En los casos en los que la consulta es facultativa, la autoridad administrativa es libre de decidir. Ella no se encuentra vinculada a las "opiniones simples" o dictámenes (*avis simples*) que han sido emitidos por el órgano consultivo, que funciona como un órgano auxiliar. La administración puede seguir o no dicha opinión.

88 Cfr. Delvolve, P., *op. cit.* últ., p. 243 "La consulta previa es una forma de procedimiento contradictorio en la medida en que tiene por objeto, y por consecuencia, asociar a los interesados a los procesos de decisión."

89 Cfr. Delvolve, P., *op. cit. supra*, nota 87, p. 163, "todos los elementos de la cuestión objeto de la consulta deben ser sometidos al organismo encargado de ella para que éste pueda tener un conocimiento completo (Conseil d'État, 26.10.1956, *delle Cavalier et autres*); cfr. Chapus, René, *Droit administratif général*, 5a. ed., París, Montchrestien, 1990, 1. 1, p. 762. "Incluso si la consulta es facultativa, la autoridad consultante debe colocar al organismo en condiciones de poder pronunciarse con conocimiento de causa."

90 Cfr. Chapus, R., *op. cit.* últ., p. 762. "Pero por otra parte, la autoridad consultante no siempre está obligada a someter al organismo el texto de la decisión que proyecta dictar."

91 Cfr. Delvolve, Pierre, *op. cit. supra*, nota 87, p. 163.

2) En los casos de consulta obligatoria, una vez rendido el dictamen correspondiente, la autoridad consultante puede escoger entre dos soluciones: tomar la misma decisión cuyo proyecto había sido sometido a la consulta, o bien decidir conforme al texto que ha sido aceptado por el organismo consultivo.⁹²

3) En la hipótesis en la que la administración está obligada a decidir sobre una "opinión conforme" o "visto bueno" (*avis conforme*), la decisión sólo puede ser tomada en concordancia con la opinión emitida por el organismo consultado: la decisión de la administración no puede ir más que en el mismo sentido que la opinión que le ha sido transmitida. En todo caso, en el supuesto de una opinión desfavorable "ella conserva la facultad de no actuar, de diferir o de abandonar la decisión".⁹³

4) En fin, existe el caso en el que la administración actúa sobre la base de una propuesta (proposición) de un órgano consultivo. Desde el punto de vista jurídico, la administración conserva la facultad de no seguir la propuesta del órgano consultivo debido a que únicamente ella tiene la facultad de emitir la decisión en cuestión.⁹⁴ Sin embargo, en la práctica ella sigue en la mayoría de los casos las propuestas que le son dirigidas por el órgano consultivo. Y si la autoridad toma una decisión, debe pronunciarla de acuerdo con el texto que le ha sido propuesto, de modo tal que el autor de la propuesta puede ser considerado como el coautor de la decisión.⁹⁵

B. *El procedimiento consultivo en México*

a. Generalidades

En general, este tipo de procedimientos se encuentran muy poco desarrollados. Los órganos consultivos que existen en el seno del gobierno federal son muy escasos con respecto a las dimensiones del aparato administrativo.

A pesar de la influencia que ha ejercido el derecho público europeo sobre el derecho mexicano, no existe en nuestro sistema jurídico un órgano consejero del Estado, similar al Consejo de Estado francés o al

92 Cfr. Chapus, René, *op. cit. supra*, nota 89, p. 763.

93 Cfr. De Laubadere, André, *op. cit. supra*, nota 9, p. 72.

94 *Idem*.

95 Cfr. Delvolve, Pierre, *op. cit. supra*, nota 87, p. 157.

Consejo de Estado español. Dentro de la administración federal centralizada los principales órganos consultivos son únicamente dos: los gabinetes organizados por la Presidencia de la República y la Contraloría de la Federación.

b. La Procuraduría General de la República

Hasta antes de la reforma publicada el primero de enero de 1995 (*Diario Oficial de la Federación*), y según el antiguo texto del artículo 102, apartado A, de la Constitución mexicana, el procurador general de la República era el consejero jurídico de la Federación, función que ahora se encomendó a una institución que hasta la fecha no ha sido creada.⁹⁶

En realidad, el procurador y sus colaboradores ejercieron en muy pocos casos esta atribución, debido, principalmente, a que la mayor parte de los recursos humanos y materiales de la Procuraduría General de la República se destinó al cumplimiento de las funciones de Ministerio Público y policía judicial.⁹⁷

Ante las deficiencias de la Procuraduría General de la República, las funciones de consulta jurídica, en general habían sido realizadas por los órganos de la Presidencia de la República. La reforma del apartado A del artículo 102, liberó a la Procuraduría de la función de consultor jurídico de la Federación. Ahora habrá que esperar las disposiciones legales que fijaran el órgano encargado de proveer dicha consultoría.

c. La Secretaría de la Contraloría de la Federación

Otro órgano encargado de una misión consultiva es la Secretaría de la Contraloría de la Federación.⁹⁸ Esta Secretaría, de conformidad con el artículo 32 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal,⁹⁹ se encuentra obligada, entre otros deberes, a:

96 El último párrafo del artículo 102-A dice que: "La función de consejero jurídico del gobierno. Estará a cargo de la dependencia del Ejecutivo que, para tal efecto, establezca la ley".

97 De hecho, la dificultad de armonizar tan distintas atribuciones y facultades ya había sido señalada por la doctrina: por una parte, las de persecución del delito y representación ante los tribunales de intereses sociales; por otra parte, la de vigilancia de la legalidad y asesoría jurídica del Ejecutivo. Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, "Función constitucional del Ministerio Público", *Temas y problemas de la administración de justicia en México*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1981, pp. 136 Y ss.

98 A la que nos referiremos en el capítulo cuarto de esta primera parte.

99 Designada por las siglas LOAPF que nosotros utilizaremos en el resto del texto.

1º Opinar en forma previa a su expedición sobre los proyectos de reglas de contabilidad y de control en las materias de programación, presupuesto y de gestión de los recursos que elabore la Secretaría de Hacienda; también debe pronunciarse sobre los proyectos de normas en materia de contratos de deuda pública y de la utilización de los fondos y valores públicos propuestos por la misma Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

2º Emitir su opinión sobre el nombramiento y en su caso, sobre el despido de los funcionarios encargados de las oficinas de control que existen en los diversos órganos del gobierno federal.

3º Sugerir a la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, las reglas sobre el control y la inspección de las instituciones bancarias y de otro tipo que forman parte de la administración federal.

d. Los órganos de la Presidencia de la República

Dado el carácter presidencialista del régimen constitucional mexicano, debemos poner atención al funcionamiento de diversas unidades administrativas que dependen de la Presidencia de la República y que realizan algunas funciones en materia de consulta interna a través de su carácter de auxiliares. Se trata de la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Presidencia y de la Dirección Técnica de Gabinetes de la Presidencia.¹⁰⁰

1) La Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República (DGAJPR en lo sucesivo)

Realiza las funciones de consejería, de soporte técnico y de coordinación en las distintas áreas de la actividad legislativa y reglamentaria. Creada por decreto del presidente de la República, publicado el 19 de enero de 1983 (*Diario Oficial de la Federación* del mismo día), ella depende en forma directa del propio presidente de la República. En esta unidad son presentados, armonizados y perfeccionados todos los proyectos elaborados por las diversas dependencias que componen la administración federal. Con la finalidad de garantizar una estrecha coordinación

¹⁰⁰ Según el artículo 8º de la LOAPF, el titular del Ejecutivo federal podrá disponer de las unidades de asesoría, de apoyo técnico y de coordinación que él mismo determine en función del presupuesto destinado a la Presidencia de la República.

entre todas las unidades dotadas de funciones de consulta jurídica y la DGAJPR, ha sido creada una "Comisión de Estudios Jurídicos", al frente de la cual se encuentra el titular de la DGAJPR. Esta comisión reúne a todos los directores jurídicos de las diferentes unidades de la administración centralizada, con el objetivo de definir y de poner en marcha el programa legislativo del Ejecutivo federal.

2) *La Oficina de la Presidencia de la República*

Con el precedente de una "Dirección Técnica de Gabinetes de la Presidencia" (creada el 19 de enero de 1983). La Oficina del presidente de la República (creada por acuerdo expedido por el jefe del Ejecutivo federal el 4 de junio de 1992). Esta "Oficina" ejerce diversas funciones. En primer lugar es la encargada de prestar la asesoría en las materias que no hayan sido encomendadas expresamente a otra sección de la Presidencia. En segundo lugar, aunque no constituye un órgano especializado de consultoría, se encuentra encargada de la organización, del soporte técnico de los diversos gabinetes presidenciales. También realiza un "seguimiento" de los acuerdos del presidente dictados al término de las sesiones de gabinete.

Según el artículo 7º de la LOAPF, el presidente de la República puede convocar a reunirse con él a los secretarios de Estado, a los jefes de los departamentos administrativos ya otros funcionarios, a efecto de definir o de evaluar las políticas del gobierno federal en las materias "que sean de la competencia concurrente de varios órganos de la administración federal". Estas reuniones de gabinete son presididas por el presidente de la República.

Existen en total seis gabinetes, cinco de los cuales son de naturaleza sectorial (económico, agropecuario, de desarrollo social, seguridad nacional y política exterior) y un gabinete de competencia general: este gabinete, llamado "legal", agrupa a los titulares de todas las secretarías de Estado y de los departamentos administrativos, los procuradores de la República y del Distrito Federal y al jefe del Estado Mayor Presidencial.

Los gabinetes no constituyen autoridades administrativas, ni órganos administrativos. Trátase de instancias de estudio y de elaboración de propuestas y proyectos de "políticas públicas". Sin embargo, una vez emitidas las decisiones de gabinete, las diversas autoridades federales que asisten a dichas reuniones se encuentran obligadas a aplicarlas en sus

respectivos ámbitos de competencia, en tanto que decisiones suscritas por el jefe de gobierno federal.¹⁰¹?

3. *El procedimiento contradictorio*

A. *Generalidades*

El procedimiento contradictorio tiene por objetivo el permitir a los particulares, cuya esfera jurídica corre el riesgo de ser lesionada por un acto administrativo, expresar su punto de vista, así como de presentar sus medios de defensa antes de que dicho acto sea pronunciado.¹⁰²l"

Este procedimiento puede ser obligatorio por aplicación de principios jurisprudenciales, o bien, en aplicación de un texto legal. En este último caso, la autoridad no puede pronunciarse sin antes satisfacer el carácter contradictorio del procedimiento.¹⁰³"

Sobre el plano puramente teórico, podemos distinguir entre el principio general del "derecho de la defensa" y la noción de procedimiento contradictorio. Áquel constituye la expresión jurisprudencial de la regla del respeto del procedimiento contradictorio, pero no se aplica exclusivamente al procedimiento administrativo, pues también se aplica al procedimiento contencioso.¹⁰⁴" Por otra parte, él se extiende más allá del procedimiento contradictorio debido a que puede afirmarse que "la motivación de los actos administrativos se refiere igualmente a la noción de los derechos de la defensa".¹⁰⁵"

Esta distinción no es fácil de realizar pues existe un punto en el cual estas dos nociones se confunden.¹⁰⁶" Bástenos con recorrer tanto la juris-

101 Cfr. Osomio Corres, Francisco, "Estructura funcional y orgánica del Ejecutivo federal en México", *El sistema presidencial mexicano*. México, UNAM, 1988, pp. 167 Y 168.

102 Cfr. Braibant,op. cit. supra, nota 15, p. 236, "...el procedimiento contradictorio requiere el examen de los interesados para establecer con exactitud los hechos señalados y la importancia que se les debe atribuir".

103 Cfr. Chapus, René, op. cit. supra, nota 89, p. 766, "La administración sólo puede decidir cuando los interesados hayan sido puestos en condiciones de hacer valer sus puntos de vista y de presentar sus objeciones a la decisión proyectada"; cfr. Hostiou, René, *Procédure et formes de l'acte administratif unilatéral en droit français*, París, Librairie Générale de Droit et Jurisprudence, 1975, pp. 81-89. "El carácter contradictorio tiene por objeto el de hacer participar en la operación normativa al administrado cuyos derechos o intereses particulares corren el riesgo de ser afectados".

104 Cfr. Delvolve, Pierre, op. cit. supra, nota 87, p. 165.

105 Cfr. Braibant, Guy, op. cit. supra, nota 15, p. 267.

106 Cfr. Chenot, M., *Conclusiones sobre Dame Trompier Gravier*, París, Dalloz, 1945, p. 110. "Cuando la decisión administrativa toma carácter de sanción y causa graves perjuicios a una

prudencia;"?" como la doctrina para constatar nuestra afirmación. Es así, por ejemplo, que el profesor Charles Debbasch afirma que "el respeto de los derechos de la defensa es la expresión de la regla del contradictorio".¹⁰⁸

En Bélgica el profesor W. I. Ganshof Vander Mersch estima que "el derecho de la defensa implica que, incluso en ausencia de texto, la instrucción y la decisión misma ofrecen a los interesados la posibilidad de una contradicción.t.l"?

Por su parte, el profesor Jeanneau analiza, bajo el nombre de *principio de la libertad de la defensa*, lo que a su juicio "constituye una transposición ante las autoridades administrativas de una garantía contenciosa [...] el beneficio de la regla del procedimiento contradictorio.t!"

Podríamos afirmar, al menos, que este principio constituye la expresión jurisprudencial de la exigencia del procedimiento contradictorio en los casos en que los textos no la prevén.

B. *Los derechos de la defensa*

En Francia este es un *principio general del derecho*, creado en el ámbito del procedimiento contencioso, según el cual las partes deben ser informadas del desarrollo del procedimiento. Los jueces tienen la obligación de instruir el asunto en forma contradictoria (C.E. 7, febrero 1947, *sieur D'Ailliéres v'*)

Trasladado al ámbito administrativo, dicho principio se concreta en la garantía de la regla "*audi alteram partem*" que permite a los interesados

situación individual, la jurisprudencia exige que el agraviado sea puesto en condiciones de debatir los motivos de la misma."

107 En la sentencia *La Comédie de Bourges* (C.E., 16 abril, 1975, Lebon, 231), el Consejo de Estado afirma que "la autoridad administrativa no puede pronunciar una sanción sin haber permitido al interesado hacer valer sus medios de defensa en el marco de un procedimiento contradictorio".

108 Cfr. *Institutions et droit administratif*, ed. cit. supra, nota 9, p. 117; en el mismo sentido, cfr. De Laubadére, *op. cit. supra*, nota 9, p. 575. "Procedimiento contradictorio: principio de los derechos de la defensa".

109 Cfr. "Le droit de la défense. Principe général de droit", *Mélanges Dabin*, París, Sirey, 1963, 1, 2, p. 595.

110 Cfr. *Les principes généraux de droit dans la jurisprudence administrative*, París, Sirey, 1954, p. 78.

111 Cfr. Chaudet, J. P., *Les principes généraux de la procédure administrative contentieuse*, París, Librairie Générale de Droit et Jurisprudencia, 1967, p. 455, "...la igualdad más profunda reina entre las partes gracias a los derechos de la defensa".

ASPECTO PREVENTIVO: ELABORACIÓN DE ACTOS ADMINISTRATIVOS 49

participar en el desarrollo del procedimiento a fin de precisar los actos que fundan la decisión administrativa.¹¹²

Este principio se ha desarrollado principalmente en el terreno de la aplicación de sanciones: la autoridad administrativa no puede pronunciar una sanción sin haber invitado al interesado a presentar sus medios de defensa en el marco de un procedimiento contradictorio.¹¹³

En el derecho francés, "el respeto de los derechos de la defensa se exige, en la ausencia de un texto de ley, en los casos en los que la medida presenta el carácter de una sanción que sea de carácter grave".¹¹⁴

En el derecho comparado, éste principio ha sido consagrado de diversas maneras:

a. En un primer grupo de países, ha sido elevado a rango de norma constitucional en la cual se exige en forma expresa o implícita "la formalización de los procedimientos capaces de atentar contra los derechos individuales".¹¹⁵

b. Un segundo grupo está constituido por los países en los que existen códigos administrativos. En éstas naciones, la regla del contradictorio se encuentra postulada como una regla general aplicable a todas las hipótesis en las cuales una decisión pueda causar perjuicios a su destinatario.¹¹⁶

c. Finalmente, en todos los ordenamientos jurídicos, ella se encuentra prevista en aquellas áreas en las que las decisiones administrativas son susceptibles de afectar los derechos personales o patrimoniales, ya sea en virtud de los textos de ley, o bien, en aplicación de la jurisprudencia que ha extendido el campo de aplicación del principio "a las hipótesis no previstas por el legislador".¹¹⁷

¹¹² Cfr. Waline, Marcel, "Le principe audi alteram partem", *Livre jubilaire del Conseil d'Etat Luxembourgois*, Luxemburgo, 1958, p. 495.

¹¹³ Cfr. Long, Weil, Braibant, et al., *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, 9a. ed., París, Sirey, 1990, p. 361. Conseil d'État, *Dme Trompler-Gravier* (5.5.1944) y Aramu (26.10.1945); cfr. Chapus, *op. cit. supra*, nota 89, p. 766.

¹¹⁴ Como por ejemplo artículo 65 de la ley del 22 de abril de 1905, que prevé la comunicación del expediente en materia de función pública antes toda sanción disciplinaria.

¹¹⁵ La 14^a enmienda de la Constitución de los Estados Unidos de América (28.07.1868) dispone que: "Ninguna persona puede ser privada de la vida, de la libertad, de su propiedad sin un debido proceso legal".

¹¹⁶ Cfr. Braibant, Guy, *op. cit. supra*, nota 15, p. 237, "Los diversos códigos en vigor, o en proyecto, imponen su respeto no solamente para las decisiones susceptibles de causar perjuicios a sus destinatarios, sino también para aquellas que afectan directamente su situación jurídica."

¹¹⁷ Idem, "Un gran número de países admiten plenamente el procedimiento contradictorio, pero no juzgan necesario que se le utilice sistemáticamente para la corrección de las decisiones."

C. Ámbito de aplicación del procedimiento contradictorio

En principio, el respeto del procedimiento contradictorio se impone en todos los casos en los cuales una medida debe ser tomada considerando a la persona a la cual esta dirigida. El caso más típico es el de las sanciones destinadas "a reprimir el incumplimiento de una obligación".¹¹⁸

Históricamente, la jurisprudencia británica fue la primera en aplicar los principios de la *natural justice* desde 1723. El juez ha impuesto la observancia de un procedimiento justo: audición de los puntos de vista de las diferentes partes (la persona debe saber de lo que se le acusa y debe tener el derecho de explicarse: *audi alteram partem*) ante una persona imparcial que debe pronunciar una decisión motivada (*nemo judex in sua causa*). Esto significa la transposición al terreno de la administración de las reglas del procedimiento contencioso (*act judiciallyvíi*)?

Para el profesor Jeanneau, el principio implica dos consecuencias: "el derecho del interesado de tomar conocimiento de lo esencial de las faltas que le son atribuidas de tal manera que pueda defenderse en forma útil (defensa útil) y la posibilidad de exigir la más estricta imparcialidad de parte de las autoridades encargadas de proponer la sanción" (principio de la independencia de los miembros de las organizaciones).¹²⁰

Después de haberse eclipsado durante la primera mitad del presente siglo, el principio recobró vigencia a través de la *Tribunal and Inquiries Act* de 1958, que prevé la tramitación de ciertos procedimientos de carácter investigatorio. En una primera etapa, la regla solamente se aplicaba a aquellas decisiones que presentaban el carácter de una sanción.

En un segundo periodo, la noción comprende el derecho del interesado de ser escuchado antes de que una medida grave sea dictada en su contra. En el caso *Ridge v. Baldwin*, La Cámara de los Lores concluyó que: "el poder de sancionar se confunde con el poder de poner fin o impedir la posibilidad de gozar de una determinada situación".

Finalmente, en un tercer estadio, la jurisprudencia dejó de exigir que la decisión sea de una gravedad manifiesta y considera como

¹¹⁸ Cfr. DelvoIve, Pierre, *op. cit. supra*, nota 87, p. 163.

¹¹⁹ Cfr. Jowell, J., "Le juge et le contrôle de l'administration en Grande Bretagne", *Revue de Droit Public*, París, 1979, p. 1059.

¹²⁰ Cfr. Jeanneau, *op. cit. supra*, nota 110, p. 87.

suficiente "que ella pueda dañar los intereses materiales o morales del ciudadano". Para estos supuestos, el juez británico forjó la noción de "espera legítima".¹²¹

Cuando dicha "espera legítima" se impone, el procedimiento contradictorio debe satisfacer dos exigencias. La primera es la de informar al administrado afectado: es preciso que exista una notificación personal en la que se indique la decisión prevista. También es necesario informarle de las acusaciones dirigidas en su contra. Esta información debe ser completa. La segunda exigencia radica en la posibilidad de que el afectado presente "útilmente" sus observaciones.¹²²

D. *El procedimiento contradictorio en México*

a. Idea general

Siguiendo el ejemplo de Estados Unidos de América, la Constitución mexicana contiene una disposición muy parecida. Todo acto de autoridad que pueda tener una incidencia en la esfera jurídica de los administrados debe respetar las garantías de audiencia y de legalidad incluidas en los artículos 14 y 16 de la Constitución. La falta de respeto de dichos principios abrirá la vía a la impugnación del acto administrativo a través del proceso jurisdiccional.P!

b. El artículo 14 constitucional y su interpretación jurisprudencial

El artículo 14 de la Constitución mexicana dispone que:

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

La idea original era la de que nadie sería privado de sus derechos fundamentales sino a través de un proceso seguido ante los tribunales

¹²¹ Cfr. el caso *Mc.Innes v. Onslow-Fane* (1978); cfr. Braibant, *op. cit. supra*, nota 15, p. 238.

¹²² Cfr. Braibant, *op. cit. últ*

¹²³ Cfr. Medina, Ramón, "El recurso administrativo y el control de constitucionalidad en derecho mexicano", *Revista Mexicana de Justicia*, México, núm. 16, 1982, p. 90.

judiciales. La regla fue concebida como una garantía respecto de los procesos civiles y criminales. Sin embargo, actualmente dicha garantía se ha extendido hacia el procedimiento administrativo, en los supuestos en que éste puede afectar los derechos de un particular. Son excepciones a este principio los casos de expropiación por causa de utilidad pública, los conflictos laborales y la expulsión de los extranjeros, hipótesis para las que se encuentra prevista la garantía judicial *a posteriori*.

Hasta antes de 1942, la Suprema Corte había interpretado la disposición del artículo 14 de la carta magna como una garantía de legalidad que obligaba a las autoridades a respetar los procedimientos establecidos por las leyes, sin embargo, ella no imponía al Poder Legislativo la obligación de crear un procedimiento adecuado a dicha finalidad. Así, en el *Informe Anual* de 1938, el máximo tribunal afirmaba que "la Constitución únicamente obliga a la autoridad a respetar la ley".

Sin embargo, a partir de 1942, la misma Suprema Corte ha afirmado que: "debe estimarse que el valor de la garantía contenida en el artículo 14 debe ser tal que no solamente obligue a las autoridades administrativas a respetar la ley, ella también obliga al Poder Legislativo a establecer en las leyes un procedimiento que permita a las partes ser escuchadas".

La idea de la Suprema Corte es la de que, en todo procedimiento seguido por las autoridades que desemboque en la privación de los derechos de un particular, éste goce, en forma previa, de la posibilidad de ser escuchado y de presentar los medios de defensa adecuados.

c. El procedimiento contradictorio en la LFPA

El procedimiento contradictorio debe observarse en aquellos casos en los que la autoridad proceda a imponer una sanción resultante de la comisión de una infracción al ordenamiento jurídico. Tal es la regla contenida en los artículos 72 y 74 de la LFPA. El primero de ellos establece que: "Para imponer una sanción, la autoridad administrativa deberá notificar previamente al infractor del inicio del procedimiento, para que éste dentro de los quince días siguientes exponga lo que a su derecho convenga y, en su caso, aporte las pruebas con que cuente."¹²⁴

124 El artículo 74, LFPA, a su vez, dispone que: "Una vez oido al infractor y desahogadas las pruebas (...), se procederá (...), a dictar por escrito la resolución que proceda",

II. LA FORMA DE LAS DECISIONES ADMINISTRATIVAS

1. Generalidades

En el procedimiento administrativo, las decisiones no se encuentran sometidas, en principio, a ningún formalismo. Lo anterior lo decimos en el sentido de que no existe ninguna modalidad de redacción obligatoria. En todo caso, los aspectos más importantes en lo concerniente a la forma de los actos administrativos son la motivación y la publicidad de los mismos, en razón de que estos aspectos pueden afectar las posibilidades de defensa de los administrados.

2. Motivación

La motivación de los actos jurídicos es una institución que encuentra sus orígenes en el procedimiento contencioso.!"

A. Definición

Podríamos definir la motivación como la expresión de los motivos de un acto jurídico. Para el profesor Isaac los motivos son "las premisas lógicas de la decisión, la justificación, por parte del autor del acto, del ejercicio su competencia en función de una situación determinada".¹²⁵ También se pueden definir como "los antecedentes de hecho anteriores y exteriores al acto jurídico",¹²⁶ o los hechos "anteriores y exteriores al acto y cuya existencia llevó al autor del acto a realizarlo".¹²⁷

B. Ventajas de la motivación

La motivación representa un gran interés para los administrados, ya que ella contribuye a eliminar la arbitrariedad, pues contribuye a desarro-

¹²⁵ Cfr. Hostiou, René, *op. cit. supra*, nota 103, pp. 169 Y ss. "Se trata de un principio general del procedimiento administrativo contencioso", cfr. Chaudet, *op. cit. supra*, nota 111, p. 472 Y ss. "la motivación es una consecuencia del carácter jurisdiccional del acto y del razonamiento silogista del juez".

¹²⁶ Cfr. "La procédure administrative...", *ed. cit.*, p. 555, "la motivación de las decisiones administrativas exige no solamente que ella indique los motivos de hecho y derecho en el mismo acto, pero también que ella se los haga saber a los interesados".

¹²⁷ Cfr. De Laubadere, *op. cit. supra*, p. 449.

¹²⁸ Para Marcel Waline, "Una decisión debe siempre reposar sobre un motivo: justificarse por una cierta situación de hecho existente en el momento en que ella es tomada"; cfr. *Précis de droit administratif*, París, Montchrestien, 1969, p. 343.

llar la colaboración entre la administración y los administrados. La motivación permite a los administrados conocer y apreciar los elementos de hecho que constituyen el fundamento de un acto administrativo.

Para la administración, la motivación es un instrumento de autocontrol o de autolimitación!" pues le permite eliminar, en cierta medida, los errores y la precipitación. Ella "conduce a la administración a evaluar, de la forma más conveniente, el estado de la situación de hecho y obliga al autor de la decisión a realizar un examen particular de la cuestión".¹³⁰

Por lo que toca a los actos administrativos, la regla general consiste en la no motivación. En derecho francés, en principio, el acto administrativo unilateral no debe ser motivado.^{P'} Este carácter facultativo de la motivación ha sido objeto de críticas por parte de la doctrina, pues el rechazo de la administración a motivar sus actos es considerado como "una de las formas más exasperantes de la arbitrariedad administrativa".¹³²

Sin embargo, en Francia, al lado de las hipótesis legislativas y reglamentarias.^{t³³} la jurisprudencia ha impuesto, en ciertos casos, la obligación de motivar.

En Gran Bretaña, no existe ninguna obligación, de parte de la administración, de expresar los motivos de una decisión. Esta situación había llevado a los jueces a pronunciarse como "incapaces de controlar una decisión no motivada". La legislación ha impuesto en ciertos casos la obligación de motivar, pero no obstante, estas intervenciones "tienen un carácter fragmentario y limitado".^{!1"}

¹²⁹ Cfr. Isaac, Guy, *op. cit. supra*, nota 47, p. 546. Según este profesor, la exigencia de motivación impone a la administración dos obligaciones estrechamente ligadas: la formulación expresa de los motivos del acto, y la publicidad o al menos la comunicación de esos motivos.

¹³⁰ Cfr. *Ibidem*, pp. 439 Y ss.

¹³¹ Conforme a la sentencia *sieur Delahaye* (Conseil d'État, del 24 de abril de 1964), en ausencia de una disposición legislativa o reglamentaria contraria, "las decisiones de las comisiones paritarias no deben contener obligatoriamente las indicaciones de los motivos sobre los cuales se fundamentan".

¹³² Cfr. Gingembre, M., "Le syndicalisme patronal et l'administration", *Revue Administrative*, París, 1949, p. 589.

¹³³ Existe una gran cantidad de textos que imponen la motivación de los actos. En estos casos ella esta destinada a aportar garantías a los administrados en los dominios que tocan el ejercicio de libertades esenciales. Como la ley núm. 79-587 del 11 de julio de 1979, relativa a la motivación de los actos administrativos, modificada por la ley del 17 de enero de 1986. Artículo 30: "la motivación debe ser escrita y contener el enunciado de las consideraciones de derecho y de hecho que constituyen el fundamento de la decisión".

¹³⁴ Cfr. Levy, Denis, "Les développements récents du droit administratif anglais", *Mélanges Chapus*, París, Monchrestien, 1992, p. 395.

En Alemania, según el texto de la "Ley sobre Procedimiento Administrativo", todos los actos administrativos deben ser motivados a excepción de una serie de actos expresamente mencionados en el artículo 39 de la propia ley. La argumentación debe contener los hechos y los fundamentos de derecho que han conducido a la autoridad a tomar tal decisión. Las decisiones discrecionales, por su parte, deben indicar "los criterios sobre los cuales se funda la administración".

C. *La motivación de los actos administrativos y el .'control de motivos'*

Existe una estrecha relación entre la motivación y el "control de motivos" realizado por el juez administrativo, pues una motivación insuficiente o su ausencia harían ilegal el acto administrativo. Este "control" permite al juez efectuar una revisión del acto en función de la naturaleza de los poderes ejercidos.¹³⁵ partiendo de la idea, según la cual, toda decisión administrativa debe siempre reposar sobre un motivo, o en otras palabras, justificarse por una situación de hecho existente al momento en que fue tomada.¹³⁶

Así las cosas, corresponde al juez administrativo verificar la existencia del o de los motivos, su conformidad jurídica y examinar si corresponde materialmente a los hechos expuestos en la misma resolución.

En general, podríamos concluir que este tipo de control jurisdiccional refuerza la obligación de motivar.

D. *La motivación en derecho mexicano*

a. Tratamiento que se ha dado a la motivación en la Constitución y en su interpretación jurisprudencial

En el sistema jurídico mexicano la motivación de las decisiones administrativas es una garantía consagrada en la Constitución en los casos en que se afecten los derechos humanos. De conformidad con el artículo 16

¹³⁵ Cfr. Auby y Drago, *Traité du contentieux administratif*, 3a. ed., París, Librairie Générale de Droit et Jurisprudence, 1984, t. II, p. 369.

¹³⁶ Cfr. Hauriou, Maurice, *Précis de droit administratif*, París, Monchrestien, 1969, 1. 1, p.343.

de la Constitución mexicana.¹³⁷ las autoridades administrativas tienen la obligación de expresar los motivos de sus decisiones. La ausencia o la inexactitud de la motivación de dichos actos puede ser combatida a través del Juicio de Amparo. En este sentido, el juez puede anular el acto impugnado, "ya sea porque el motivo es materialmente inexacto, o ya sea porque él no justifica jurídicamente el acto".¹³⁸

b. Motivación en la LFPA

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en vigor desde julio de 1995, incluye a la motivación entre los requisitos de validez del acto administrativo,

En el artículo tercero de la LFPA, las fracciones V y VI, mencionan entre los requisitos del acto administrativo a la motivación. Al parecer estas dos fracciones repiten la obligación de la autoridad de "fundar y motivar" (fracción V) y de "fundar y motivar *debidamente*" (fracción VI) el acto administrativo, sin que se especifique, en qué podría radicar la diferencia entre el mandato contenido en ambas fracciones.

Por otra parte, en el apartado dedicado a la imposición de sanciones administrativas (artículo 73) se repite el deber de la autoridad competente de fundar y motivar sus resoluciones en las que imponga una sanción administrativa resultante de la comisión de una infracción del mismo carácter. En dicho artículo se menciona con precisión el contenido que debe tener la motivación de dicha resolución para ser completa:

1. Los daños que se hubieren producido o pueden producirse;
- II. El carácter intencional o no de la acción u omisión constitutiva de la infracción;
- III. La gravedad de la infracción, y
- IV. La reincidencia del infractor.

c. Motivación del acto administrativo en la LPADF

La LPADF, en su artículo 7º, fracción VIII, menciona que se considerarán válidos los actos administrativos, que entre otros requisitos, estén

¹³⁷ "Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles y posesiones, sino en virtud de un mandato escrito de la autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento".

¹³⁸ Cfr. Chanes Nieto, José, *La procédure mexicaine d'amparo*, tesis de doctorado, París, 1966. p. 65.

fundados y motivados, y precisa que se satisfacen estos requerimientos cuando se cite con precisión los preceptos legales aplicables y las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración al momento de emitir el acto. Se añade, además, que debe existir adecuación entre "los motivos aducidos y las normas aplicables al caso". En este punto, la LPAOF supera notoriamente la redacción del artículo tercero de la LFPA (fracciones V y VI), cuya redacción era un tanto confusa.

La necesidad de motivar los actos administrativos es particularmente importante en aquellos actos en los que se impongan sanciones de carácter administrativo. Así, en el artículo 132 se reitera el deber de la autoridad competente de fundar y motivar sus resoluciones en las que imponga una sanción administrativa resultante de la comisión de una infracción del mismo carácter. En dicho artículo se menciona con precisión el contenido que debe tener la motivación de dichas resoluciones:

- I. Los daños que se hubieren producido o pueden producirse;
- II. El carácter intencional o no de la acción u omisión constitutiva de la infracción;
- III. La gravedad de la infracción;
- IV. La reincidencia del infractor, y
- V. La capacidad económica del infractor.

Este artículo se tomó íntegramente del 73, LFPA, aunque se agregó, en la LPADF, la quinta fracción que no existe en la ley federal.

3. Publicidad de la decisión administrativa

A. Importancia de la publicidad de los actos administrativos

Para el profesor Guy Isaac, la publicidad de los actos administrativos constituye la garantía mínima de todo procedimiento administrativo e incluso de todo Estado de derecho.!?

La publicidad da a los administrados una doble protección por las siguientes razones:

139 Cfr. Isaac, Guy, *op. cit. supra*, nota 47, pp. 568 Y ss.

1. La administración no puede aplicar a los administrados un acto o retirarles ciertos derechos sin antes hacerles conocer su contenido. Esta exigencia procedural es una condición de la seguridad jurídica.

2. Esta publicidad permite el acceso de los interesados al procedimiento debido a que fuera de los casos de negativa ficta, la publicidad es el punto de partida del procedimiento contradictorio y en tal sentido constituye una garantía específicamente procesal.

B. La publicidad en derecho mexicano

a. Derecho federal

La Ley de Procedimiento Administrativo en Materia Federal (*Diario Oficial de la Federación* de 4 de agosto de 1994), prevé la obligación de la autoridad de publicar en el *Diario Oficial de la Federación* los actos administrativos de carácter general (es decir, de los reglamentos, acuerdos, decretos y circulares), así como los individuales que se señalen en la misma. (Artículo 4º) "cuando así lo establezcan las leyes".

Por lo que respecta a las notificaciones, siguiendo la práctica legislativa de nuestro derecho administrativo, la LFPA establece que éstas podrán ser realizadas: 1) personalmente; 2) mediante oficio entregado por mensajero o con acuse de recibo, por telefax o cualquier otro medio que permita comprobar fehacientemente la recepción de los mismos; 3) por edicto, cuando se desconozca el domicilio del interesado, o de que éste haya desaparecido y 4) por correo ordinario, mensajería, telegrama o telefax.

b. La publicidad en la Ley de Procedimientos Administrativos del Distrito Federal

La LPADF regula la publicidad y la notificación de los actos administrativos en forma muy parecida a la establecida en la LFPA.

Por lo que respecta a la publicación de actos administrativos de carácter individual, éstos deberán publicarse cuando así lo dispongan los ordenamientos aplicables.

Por cuanto a los actos de carácter general (es decir, de los acuerdos, decretos, circulares y otros de la misma naturaleza) emitidos por la administración del Distrito Federal, éstos deberán publicarse en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* para que surtan efectos jurídicos, y en

ciertos casos, en el *Diario Oficial de la Federación* para su mejor difusión.

También es obligatoria la publicación de los acuerdos delegatorios de facultades, manuales y formatos que expidan las distintas dependencias y entidades de la administración del Distrito Federal en forma previa a la aplicación de los mismos.

Por lo que respecta a las notificaciones, éstas podrán realizarse en las formas siguientes (artículo 78, LPADF): 1) personalmente a los interesados;¹⁴⁰ 2) por correo certificado con acuse de recibo, o personalmente!" y 3) por edictos. Estas notificaciones se realizarán a través de publicaciones que deberán contener un resumen de las actuaciones por notificar, en inserciones que se incluirán por tres ocasiones en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* y en uno de los diarios de mayor circulación, debiendo existir un periodo de tres días entre las distintas inserciones.^I"

En fin, cabe señalar que la LPADF no siguió el ejemplo de la ley federal por 10 que respecta a utilizar el telefax para realizar la notificación de las resoluciones administrativas.

C. *La noción de transparencia administrativa*

Esta concepción tiende a remplazar a la de "publicidad administrativa" que tradicionalmente se ha utilizado para combatir el secreto administrativo. Trátase de una noción "más amplia y más exigente que aquella de publicidad", que se ha utilizado para denominar un "movimiento de apertura de la administración hacia el exterior".¹⁴³

La transparencia administrativa se traduce, así, en un verdadero derecho de los administrados a la información. En este sentido, el profesor G. Braibant considera que este derecho forma parte de una tercera generación de libertades públicas.^r" Esta idea de transparencia administrativa

¹⁴⁰ En el caso de la la. notificación en el asunto, se haya dejado de actuar por más de dos meses, se trate de la resolución que concluya el procedimiento, o comparezcan los interesados a la oficina de la dependencia de que se trate.

¹⁴¹ En los casos en que la dependencia cuente con un término perentorio para resolver sobre asuntos relacionados con cualquier acto que implique beneficios para el destinatario (v. gr., licencias, permisos, autorizaciones y concesiones).

¹⁴² Cuando se desconozca el domicilio del interesado, cuando el destinatario de la resolución haya desaparecido o se encuentre en el extranjero sin tener representante legal.

¹⁴³ Cfr. Debbasch, Charles, "Introduction", *La transparence admintstranne en Europe*, Parfs, CNRS, 1990, p. 11.

¹⁴⁴ Cfr. "Droit d'accès et droit a l'information", *Mélanges Charlier*, Parfs, LGDJ, 1981, p. 703.

posee tres dimensiones: La primera es la del "derecho de saber" de los ciudadanos acerca de aquello que sucede al interior de la administración, pues ésta se encuentra destinada a servirles. El segundo aspecto se refiere al "derecho de controlar", es decir, de verificar la legalidad y la oportunidad de las decisiones administrativas. Existe también, en último lugar, el "derecho del ciudadano a dejar de ser un administrado y convertirse en un usuario".

Sin embargo, algunos autores consideran que la transparencia tiene un alcance limitado y que, más que otra cosa, sólo podría considerarse como un gesto de buena voluntad de parte de la administración.¹⁴⁵"

III. CONCLUSIÓN DEL CAPÍTULO

El balance sobre el estado que guarda el procedimiento administrativo en el sistema jurídico mexicano no puede ser más que desalentador, pues no existe ni claridad ni simplicidad en el conjunto -bastante reducido- de las leyes administrativas. Por otra parte, la jurisprudencia no ha llenado plenamente el vacío que existe en materia de reglas de procedimiento administrativo no contencioso.

Esta serie de consideraciones hacían indispensable la creación de una Ley de Procedimientos Administrativos, por lo menos a nivel federal, en la que se enunciaran las reglas básicas generales a observarse en todo procedimiento administrativo seguido ante la administración. Propósito que se cumplió con la expedición de un ley publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 4 de agosto de 1995, pero que, según su propio artículo primero transitorio, entró en vigor a partir del 1 de junio de 1995. Esta ley se ha visto superada por la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 19 de diciembre de 1995.

¹⁴⁵ Cfr. Roux, André, "La transparence admnistrative en France", en *La tranparence administrative en Europe*, cit. nota 143, p. 62, "En ausencia de un código de procedimientos (lo cual es reprochable), las disposiciones relativas a la transparencia aparecen dispersas y algunas veces yuxtapuestas como consecuencia de la sucesión de los textos que han consagrado el derecho a la información de los administrados".