

La necesidad de leyes uniformes del procedimiento administrativo en México*

Miguel Pérez López •

- SUMARIO I. El procedimiento administrativo / A. Concepto de procedimiento administrativo / B. Naturaleza jurídica del procedimiento administrativo / C. Clasificaciones del procedimiento administrativo / D. Los principios del procedimiento administrativo / II. Importancia de la regulación uniforme del procedimiento administrativo / A. Para el funcionamiento eficiente de la administración pública / B. Para la justicia administrativa / III. La regulación uniforme del procedimiento administrativo en el derecho comparado / A. Los casos europeos / B. Los casos americanos / IV. La situación del procedimiento administrativo en el derecho mexicano / A. La constitución federal y el procedimiento administrativo / B. La necesidad de una ley federal del procedimiento administrativo / C. El código administrativo del estado de Chihuahua y algunos intentos municipales / D. Comentarios finales / V. Conclusiones.

En este estudio se investigará la configuración del procedimiento administrativo como elemento formal del acto administrativo y se planteará la necesidad de su regulación mediante una ley uniforme, tanto en el ámbito federal mexicano como en el de los estados miembros y de los municipios. Este análisis partirá desde la perspectiva de la justicia administrativa, en el entendido de considerar que el procedimiento administrativo está inscrito como parte de un conjunto de garantías, que el orden jurídico debe fijar para salvaguardar los intereses representados por la administración pública y los intereses de los particulares.

I. El procedimiento administrativo

A. Concepto de procedimiento administrativo

El procedimiento administrativo ha sido ubicado doctrinalmente en el capitulo dedicado al acto administrativo, por estimarse que la declaración de la voluntad de la autoridad administrativa debe expresarse como producto de una vía formal prevista en la ley o en el reglamento, con especial significado cuando pueden ser

afectados los derechos e intereses de los particulares. En una revisión de las doctrinas extranjeras, encontramos diversidad de posiciones ante el procedimiento administrativo.

En la doctrina francesa, Guy Isaac¹ expone que dicho procedimiento es la reglamentación de la operación de emisión del acto administrativo en conjunto.

La doctrina española ha formulado, de manera más prolija, un cuerpo teórico dedicado al procedimiento administrativo hasta colocarlo, como uno de los elementos formales del acto de la administración pública, según los tratadistas Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández. Otro jurista español, Jesús González Pérez, asume plenamente la configuración sobre el procedimiento administrativo de Adolf Merkl, y sin ambages expresa que es el procedimiento de la función administrativa.² Entre la doctrina latinoamericana encontramos que Jaime Orlando Santofimio, define al procedimiento administrativo, como la combinación de las formalidades y ritualidades propias de la estructuración de la decisión administrativa.³

* Con posterioridad al ingreso a imprenta de este artículo, acaba de publicarse la Ley federal de procedimientos administrativos Guño de 1994), de la que nos ocuparemos próximamente.

1. GUY ISAAC, *La procédure administrative non contentieuse*, París, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1968, p. 158.

2. GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, *El procedimiento administrativo*, Madrid, Ed. Abella, 1964, p. 58.

3. ORLANDO SANTOFIMIO, Jaime, *Acto administrativo*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México, 1988, p. 63.

En la doctrina mexicana prevalece el concepto de Gabino Fraga, al considerar que el procedimiento administrativo es un conjunto de formas y actuaciones que preceden y preparan un acto administrativo.⁴ Al repasarse el panorama doctrinal tenemos que, con matices, es seguida la doctrina de Fraga: Andrés Serra Rojas habla de trámites y formalidades ordenados y jurídicamente exigidos para el perfeccionamiento del acto administrativo, y para el cumplimiento de una finalidad; Jorge Olivera Toro estima al procedimiento como Fraga, sin reconocerle su crédito y lo considera como un camino fijado legalmente; Miguel Acosta Romero también le da una connotación normativa: los actos y procedimientos destinados a crear un acto definitivo; Rafael Martínez Morales se refiere a una serie coordinada de medidas tendentes a producir y ejecutar el acto administrativo.⁵

De estas nociones resulta notoria la relevancia de la formulada por Fraga, aunque cabría decir que el término "procedimiento" fue monopolizado para su análisis, por el derecho positivo y la doctrina del derecho procesal, particularmente por las confusiones generadas con el término "proceso". Esa confusión aparece en la obra de Adolf Merkl, discípulo de Hans Kelsen, cuando, en la traducción española de su *Teoría general del derecho administrativo*, dichos términos aparecen como la misma cosa, si acaso les impone adjetivos a los "procesos judiciales" y "procesos administrativos". Para este jurista alemán, el procedimiento era una función del derecho procesal. Consideraba, con aplicación de la *Teoría pura del derecho*, que el procedimiento administrativo es un caso particular del procedimiento jurídico en general, del cual también se derivan los procedimientos legislativo y jurisdiccional.⁶ Sin embargo, la confusión terminológica de ninguna manera significa confusión teórica, pues, como lo expresan E. García de Enterría y T.R. Fernández, el hecho de ubicar como matriz a la idea del procedimiento jurídico respecto a las figuras reguladas por los derechos

procesal y administrativo deriva en la función de protección de las relaciones jurídicas. Además, al distinguir entre el proceso judicial y el procedimiento administrativo se evita "jurisdiccionalizar" en exceso al segundo trámite.⁷ Además, como lo dice el profesor Humberto Briseño Sierra:

*"Indiscutiblemente, el procedimiento como resultado de la imariación técnica, pretende responder a la mejor adecuación entre el fin y los medios."*⁸

Es indispensable zanjar los conceptos de procedimiento y de proceso. Para ello, acudo a la autoridad doctrinal de Niceto Alcalá-Zamora y Castillo, quien sostuvo que el proceso se caracteriza por su finalidad jurisdiccional compositiva del litigio, mientras que el procedimiento es *"una coordinación de actos en marcha, relacionados o ligados entre sí por una unidad del efecto jurídico final, que puede ser el de un proceso o el de una fase o fragmento suyo"*.⁹ De lo anterior resulta notoria la diferencia: el proceso es una noción teleológica y el procedimiento es considerado en una visión formal, que coincide con la idea plasmada por Fraga. La comunidad etimológica (*procedere*: avanzar) nada avisa de la relación entre ambos: todo proceso comprende uno o varios procedimientos, pero no todo procedimiento resulta procesal,¹⁰ aunque es posible que algunos procedimientos administrativos asuman la técnica procesal, esto es, que estén estructurados para resolver controversias jurídicas como son los de oposición, los arbitrales y los recursos administrativos.

De esta forma se puede definir al procedimiento administrativo como el conjunto de formas y actos concatenados cuyo fin es producir un acto administrativo, denominado resolución administrativa.

B. Naturaleza jurídica del procedimiento administrativo

Inicialmente es posible decir que existe una concepción sustancialista, de origen italiano, y otra que se podría denominar como de la autonomía.

4. FRAGA, Gabino, *Derecho administrativo*, Vigésimotercera edición, México, Ed. Porrúa, 1984, p. 255.

5. SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho administrativo*, Doceava edición, Tomo I, México, Ed. Porrúa, 1983, pp. 272 y 273; JORGE OLIVERA TORO, *Manual de Derecho Administrativo*, Cuarta edición, México, Ed. Porrúa, 1976, p. 219; MIGUEL ACOSTA ROMERO, *Teoría general del derecho administrativo*, Décima edición, México, Porrúa, 1991, p. 687; RAFAEL MARTÍNEZ MORALES, *Derecho Administrativo*, Tomo I, México, Ed. Haría, 1991, pp. 251.

6. MERKL, Adolf, *Teoría general del derecho administrativo*, México, Editora Nacional, 1980, p. 279.

7. GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás Ramón, *Curso de derecho administrativo*, cuarta edición, Tomo II, Madrid, Civitas, 1991, p. 421.

8. BRISEÑO SIERRA, Humberto, *Categorías institucionales del proceso*, Puebla, Ed. Cajica, 1956, p. 168.

9. ALCALÁ-ZAMORA Y CASTILLO, Niceto, *Proceso, autocomposición y autodefensa*, segunda edición, México, UNAM, 1970, p. 116.

10. GÓMEZ LARA, Cipriano, *Teoría general del proceso*, quinta edición, México, UNAM, 1983, pp. 245 a 247.

La concepción sustancialista estima que los actos del procedimiento administrativo carecen de toda autonomía, para ser sólo las partes integrantes de la decisión final, en la que confluyen las voluntades parciales de los participantes en el procedimiento (administración pública y administrados), las que se van sumando progresivamente conforme se manifiestan en cada etapa procedimental.

Es decir, se niega sustantividad jurídica a los actos procedimentales o de trámite, puesto que lo jurídicamente relevante es la decisión final o la resolución definitiva.

En la concepción de la autonomía de los actos del procedimiento, se parte de la idea de que el procedimiento no es un acto complejo como sostiene la tesis sustancialista, sino un complejo de actos de los participantes que cuentan con sustantividad propia, donde interesa la naturaleza instrumental relacionada con la resolución definitiva¹¹. Esto significa que los actos de trámite tienen reglas propias de validez, su propia causa, la cual posibilita su anulación, independientemente de la resolución final, aunque por un elemento ordenador se prohíbe la impugnación independiente de dichos actos de trámite, con excepción de los que produzcan indefensión, pues se actualiza la autonomía del acto parcial. De estas posiciones, resulta la corriente doctrinal dominante.

En el derecho mexicano, este principio doctrinal tiene su actualización en el segundo párrafo de la fracción II del artículo 114 de la Ley de amparo, donde se establece la improcedencia del juicio constitucional contra los actos administrativos de trámite en procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio, a menos que el amparo sea promovido por persona extraña al procedimiento. Aquí se aprecia que debe impugnarse la resolución definitiva generada en un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio (por lo general serían los casos del recurso administrativo y de los procedimientos arbitrales y los de oposición), sin posibilidad de atacar los actos de trámite, aun cuando se estimen violatorios de garantías, salvo que éstos afecten los derechos de un tercero extraño a la relación procedimental.¹²

Por otra parte, el iusadministrativista José Roberto Dromi estima que el procedimiento administrativo puede ser visto: a) como un instrumento de gobierno que describe, articula, regula, y a la vez habilita el ejercicio de las distintas prerrogativas públicas que componen la capacidad de poder estatal; b) como regulación del ejercicio de las prerrogativas públicas y de los derechos subjetivos y de las libertades públicas; c) como protección del ejercicio de las prerrogativas públicas y de las garantías individuales; d) como instrumento jurídico para la canalización de la voluntad pública, como un requerimiento de la función administrativa de control (autocontrol) y del control de la función administrativa (control por vía de recurso); e) como instrumento de gobierno, por el que transcurre el ejercicio del poder, y de participación de los administrados, sea por medio de la intervención como parte interesada o como reclamante en el recurso administrativo; f) como presupuesto que hace efectiva la responsabilidad política; g) como conducto jurídico de la actuación administrativa y h) como conjunto de reglas para la preparación, formación, control e impugnación de la voluntad administrativa, que deben acatar tanto la administración pública como los administrados.¹³ De lo anterior, considera que el procedimiento administrativo es una unidad de estructura y una unidad teleológica.¹⁴

El procedimiento administrativo es un *iter* por el que transita la actividad de la administración pública, lo cual permite dar seguridad de esa actuación al estar regulado legalmente, a fin de hacer efectivo el Estado de Derecho. No se trata solamente de fijar requisitos formales, de prever etapas concatenadas y dirigidas a producir resoluciones, sino que se debe cumplir con finalidades jurídico- políticas a cargo de la administración pública y salvaguardar los derechos de los administrados, en tanto no se sobrepongan éstos a los intereses públicos. El ajuste jurídico de la administración pública a través del procedimiento busca racionalizar su actividad, evitar la arbitrariedad emboscada en la casuística y determinar los cauces precisos por los cuales se alcanzará la satisfacción de las necesidades colectivas. *El procedimiento administrativo no sólo es un elemento formal para la producción de los actos administrativos, también es la actualización del sometimiento de la administración pública al Derecho.*

11. GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás Ramón, *op. cit.* *supra* nota 7, p. 425: "Se trata...de una cadena, cuyos distintos eslabones aparecen articulados a través de un vínculo común, sin merma de su individualidad propia, en orden a un fin único...", *ibid.*, p. 426.

12. Aunque, de acuerdo con la tesis 139 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación visible en el *Informe* del Presidente de dicho Alto Tribunal correspondiente a 1980, no existe la obligación de esperar a que en el procedimiento se dicte la resolución definitiva cuando en él se registren actos de imposible reparación, aplicando analógicamente la fracción IV del artículo 114 de la Ley de Amparo.

13. DROMI, José Roberto, *El procedimiento administrativo*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1986, pp. 23 a 30.

14. *Ibid.*, p. 32.

C. Clasificaciones del procedimiento administrativo

La clasificación del procedimiento administrativo ha generado diversas tipologías. Para Merkl puede ser iniciado *a instancia de parte o de oficio*¹⁵ En la doctrina española, T. R. Fernández propone que, atendiendo a su regulación, el procedimiento puede ser *general y especiales*; por sus efectos puede ser *declarativo* (dirigidos a elaborar una decisión), *sancionador* (destinados a imponer sanciones a los funcionarios públicos y excepcionalmente a los particulares), *revisor* (de oficio o en vía de recurso), *ejecutivo* (para imponerlo en la esfera jurídica de los particulares) y de *simple gestión* (de efectos internos en la administración pública); por su tiempo de realización, puede ser *ordinario o sumario*; en este último los términos se simplifican y abrevian; y, por la posición del órgano administrativo encargado del trámite procedimental, éste puede ser *bilateral* (administración pública-administrado) y *arbitral o trilateral* (donde la administración pública media entre los administrados, particularmente en los casos de oposición).¹⁶

La tipología de T. R. Fernández responde, en primer lugar, al orden jurídico español, pero en un intento de aplicación en el medio jurídico mexicano tenemos, como caso de procedimiento *general*, al procedimiento administrativo de ejecución del Código Fiscal de la Federación; y, como procedimientos *especiales* relacionados con la facultad económico-coactiva, se tiene a los previstos en los capítulos de responsabilidades de las Leyes del Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación (artículos 34 a 40) y del presupuesto, contabilidad y gasto público federal (artículos 45 a 48) y de sus respectivos reglamentos. Del procedimiento *declarativo* tendríamos como ejemplo a la devolución de cantidades indebidamente pagadas que regula el artículo 22 del Código Fiscal de la Federación; del procedimiento *sancionador* encontramos el regulado en los artículos 56 y 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; del procedimiento *ejecutivo* tendríamos como ejemplo el mencionado procedimiento de cobro de créditos fiscales y de *simple gestión*, sería el procedimiento de reconocimientos de existencias regulado por los artículos 13 a 17 de la Ley del Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación.

Concerniente a los procedimientos *arbitrales*, es posible ubicarlos en los denominados conciliatorio y arbitral, tramitados ante la Procuraduría Federal del Consumidor, de acuerdo con lo previsto en los artículos 99 a 122 de la nueva Ley Federal de Protección al Consumidor y, de alguna manera, el procedimiento iniciado por el afectado en el caso de alguna práctica monopólica o de concentración, realizada por un "agente económico", en los términos de los artículos 31, 32 y 33 de la Ley de Competencia Económica.

Miguel Acosta Romero presenta, como tipos de procedimiento administrativo, otros más simples: a) *interno y externo*; b) *previo y de ejecución*, y c) *de oficio y a petición de parte*¹⁷ De este criterio, destacan las características de los procedimientos interno y externo: del primero dice que es una actuación de oficio (inquisitivo), con forma escrita, rapidez de procedimientos y técnicas, flexible, legal y expedito en la práctica (no existe la ejecución "externa"). En cuanto al procedimiento externo, éste se caracteriza por culminar en un escrito motivado, donde se otorga la previa audiencia al interesado, tramitado por autoridad competente y en el que se cumplan las formalidades legales y con el contenido y la finalidad designada legalmente.

Un problema que no es considerado por los autores mencionados en este apartado, en particular los extranjeros, consiste en ubicar a los procedimientos para crear reglamentos, concertar contratos administrativos o dar concesiones en los criterios clasificadores mencionados, pues si bien en los dos primeros casos no se trata de actos administrativos en estricto sentido, debe tenerse en cuenta que son considerados en las leyes reguladoras del procedimiento administrativo. Resulta necesario un deslinde por lo que toca a las formas que preceden y preparan un reglamento o un contrato administrativos, por no tratarse propiamente de actos administrativos, aunque sí de manifestaciones de voluntad de la autoridad administrativa; y hacer una precisión respecto de las concesiones, al ser éstas consideradas como actos administrativos complejos. Merkl estableció la posibilidad de regular el procedimiento creador de reglamentos, en el que no se manifiesta el derecho de los afectados por el acto a colaborar en el mismo, sólo se fija la competencia para dictarlos y donde el elemento democrático sólo se actualiza con la publicación del Reglamento.¹⁸

15. MERKL, Adolf, *op. cit. supra* nota 6, p. Esta clasificación es adoptada por Gabino FRAGA, *op. cit. supra* nota 4, pp. 265 a 268.

16. GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás Ramón, *op. cit. supra* nota 7, p. 426 a 429.

17. ACOSTA ROMERO, Miguel, *op. cit. supra* nota 5, p. 688.

18. MERKL, Adolf, *op. cit. supra* nota 6, p. 286.

En cuanto a los contratos administrativos, resulta diferente el resultado del procedimiento contractual, pues la intervención de las partes se regula de tal forma por las leyes, que resulta restringida la autonomía de la voluntad; cada acto, fase y forma realizado por las partes contratantes responde a una secuencia legalmente determinada. Se trata de un procedimiento regulado por normas de derecho administrativo y en el que interviene un órgano de la administración pública, procedimentales en el ámbito de los procedimientos creadores de los actos administrativos, de generación unilateral.

Las clasificaciones mencionadas no tienen una finalidad exclusivamente docente, sino también práctica, pues permiten ubicar las formas de actuación de la administración pública y dejar sentadas las posibilidades de intervención de los particulares en la formación de la voluntad administrativa, o para impugnar la ejecución de las resoluciones administrativas.

D. Los principios del procedimiento administrativo

A partir de una serie de enunciados obtenidos de la regulación del procedimiento administrativo en otros sistemas jurídicos y de la idea del estado de derecho, es posible comprender y caracterizar a la institución procedimental.¹⁹

El tratadista Tomás Ramón Fernández proporciona siete principios del procedimiento administrativo: de economía procesal, de *in dubio pro actione*, de oficialidad, de exigencia de legitimación, de imparcialidad y del carácter contradictorio procedimental.²⁰

El principio de *economía procesal* busca obtener de la manera más pronta y eficaz la actuación administrativa, sin que esto justifique un demérito de apego a la legalidad. En todo caso, debe darse un equilibrio entre eficacia y legalidad, entre el interés de la administración pública y el interés de los particulares. Merkl lo enuncia de la siguiente manera:

*"...por término medio, el procedimiento administrativo es menos formal que el judicial Y con esta falta de forma crece, naturalmente, la posibilidad de rapidez."*²¹

Si acaso debe hablarse de economía "procedimental" en lugar de "procesal". Esa economía procedimental significaría flexibilidad y simplificación de los trámites procedimentales.

El principio *in dubio pro actione* significa que la autoridad administrativa debe interpretar las disposiciones jurídicas relativas al procedimiento administrativo de la manera más favorable para el particular.

Conforme al principio de *oficialidad*, la autoridad administrativa tiene la obligación de desenvolver la trayectoria procedimental hasta definir la decisión administrativa, sin necesidad de promoción de los particulares, a diferencia del principio dispositivo que rige al proceso civil. Esto es, los actos de trámite deben ser de oficio.

El principio de *exigencia de legitimación* exige de la persona considerada como parte, que acredite un interés directo, personal y legítimo, que pueda resultar perjudicado por la resolución producida por el procedimiento.

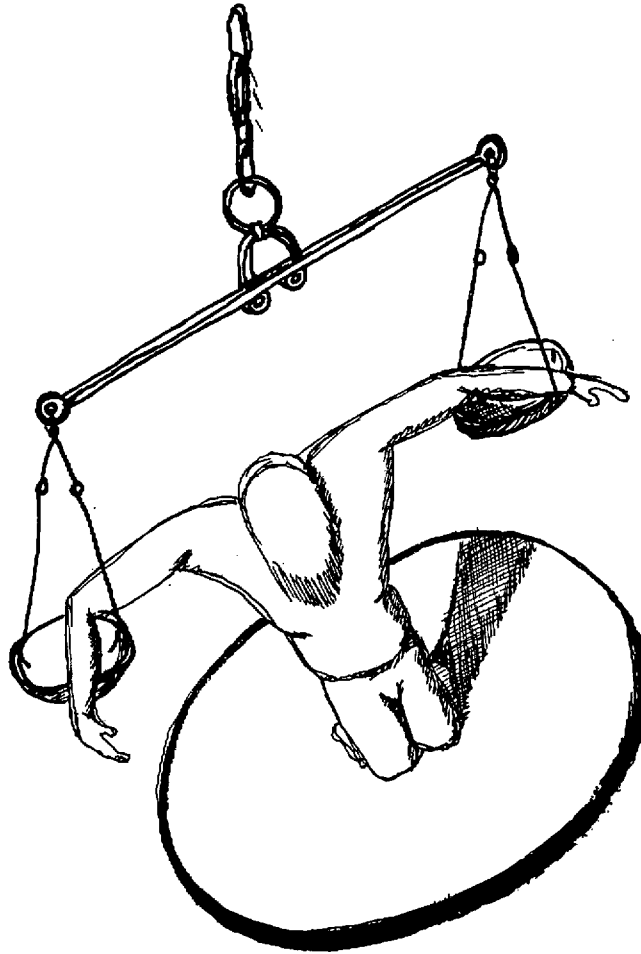
El principio de *imparcialidad* aparece como un límite referido a características subjetivas de la autoridad tramitadora, en particular cuando actúa como árbitro, cuando impone sanciones o cuando resuelve recursos. Finca una doble garantía: para salvaguardar los intereses públicos y privados.

Cuando el procedimiento administrativo tiene efectos externos, existe la posibilidad de que se hagan valer los distintos intereses en juego, de que esos intereses sean debidamente enfrentados previamente a la adopción de la resolución definitiva. El procedimiento administrativo externo debe garantizar un verdadero debate, para hacer efectivo el principio del *contradictorio*, tanto sobre los hechos como sobre la aplicación de la norma jurídica al caso concreto, lo cual deriva en la congruencia en los

19. Aunque existe una tendencia en la doctrina española que considera que los principios del procedimiento administrativo no es otra cosa que una derivación de los principios generales del derecho. Esto significa que no es posible estudiar de manera aislada a los principios procedimentales y sólo derivados de su positivización en la Constitución y en las leyes. Como dice el profesor de la Universidad de Córdoba, LÓPEZ MENUÑO, Francisco, "entre principios generales del Derecho y principios generales del procedimiento existe una relación meramente ideal o conceptual del género a especie, tratándose en realidad de la misma cosa", en su estudio "Los principios generales del procedimiento administrativo" en *Revista de Administración Pública*, número 129, septiembre-diciembre de 1992, Madrid, p. 24. En esta posición resulta necesario considerar que los principios generales del Derecho tienen una vida independiente del Derecho positivo, provengan de éste o no. Coincidente a esta propuesta doctrinal aparece el profesor GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús en su ponencia "Ante una ley de procedimiento administrativo de la Federación", en la memoria del *XIII Congreso Mexicano de Derecho Procesal*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM e Instituto Mexicano de Derecho Procesal, 1993, pp. 233 y 234.

20. GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y Tomás Ramón FERNÁNDEZ, *op. cit.*, *supra* nota 7, pp. 437 a 445.

21. MERKL, Adolf, *op. cit. supra* nota 6, p. 288.



términos debatidos y los puntos resolutivos del acto administrativo. De este principio surgen los derechos del administrado frente a la administración pública como parte sustantiva del principio contradictorio, enumerados de la siguiente manera por el abogado mexicano Fernando Serrano Migallón:

- a) Derecho a ser tratado con la debida observancia de las normas de derecho y con justicia e imparcialidad.
- b) Derecho a apelar contra las decisiones administrativas, para protegerse del trato arbitrario y tendencioso, y a obtener justicia.
- c) Derecho a saber qué prevén las leyes y los reglamentos, y cuáles son sus prerrogativas y sus deberes.
- d) Derecho a estar informado acerca de los propósitos, organización y actividades de gobierno.
- e) Derecho a participar en los negocios públicos, en la medida de lo posible.²²

Recientemente, Alian Randolph Brewer-Carías ha formulado una serie de principios procedimentales extraídos de las Leyes que regulan uniformemente el procedimiento administrativo en España, en primer término, Argentina, Colombia, Costa Rica, Perú, Uruguay y Venezuela. Dicho jurista venezolano formó tres bloques de principios: uno destinado a los principios relativos a la iniciativa y el comienzo del procedimiento; el segundo concerniente a los principios de la tramitación y el último relativo a la decisión.²³

22. SERRANO MIGALLÓN, Fernando, *El particular frente a la Administración*, segunda edición, México, Ed. Porrúa, 1991, pp. 45 y 46; en esta línea, cfr. *infra*, "Nuevo ordenamiento administrativo procedimental [NOAP] para el Distrito Federal", anteproyecto bajo la dirección y con una Exposición de motivos del profesor León CORTIÑAS-PELÁEZ, *Alegatos*, núm. 28, septiembre-diciembre 1994, pp. 539-564.

23. BREWER-CARÍAS, Alian R., *Principios del procedimiento administrativo*, Madrid, Civitas, 1990, pp. 141 a 169; cfr. al respecto, *supra*, la recensión de Miguel PÉREZ-LÓPEZ, en *Alegatos*, núm. 25, septiembre-diciembre 1993, pp. 101-102.

Los principios relativos a la iniciativa y comienzo del procedimiento están referidos al derecho de petición o de instar ante la autoridad administrativa, consagrado constitucionalmente, que puede diversificarse en peticiones de información, de consulta y de creación o declaración de derechos, y en estos dos últimos casos es cuando se configuran los administrados como "interesados". Además de la efectividad, el derecho de iniciar la instancia está condicionado por la forma exigida legalmente (por lo regular de manera escrita, con precisión del objeto de la petición y sus motivos), regulándose su recepción y registro, el desistimiento de las peticiones, los plazos para resolver y las consecuencias jurídicas derivadas de la emisión, retardo o distorsión de la respuesta por la autoridad administrativa. Asimismo, en esté primero lo que se regula la iniciación de oficio del procedimiento.²⁴

Los principios relativos al *iter* procedimental son el "informalismo" (en realidad relajamiento) de las formas, la celeridad y la economía procedimentales; el carácter inquisitorio de la instrucción; el carácter contradictorio del procedimiento; la imparcialidad que debe guiarlo y la publicidad de la actuación administrativa.²⁵ Por último, los principios relativos a la decisión van dirigidos a la regulación del silencio administrativo y a la congruencia en el dictado de las decisiones administrativas.²⁶ Como se aprecia, la formulación teórica de los principios procedimentales se origina de la regulación uniforme del procedimiento administrativo, en atención a que está sujeta a criterios previsibles, objetivos, racionales y continuos. Cuando un sistema jurídico no cuenta con regulación uniforme, se tiende a la dispersión legislativa, a la casuística jurisprudencial y a la adivinación de las prácticas administrativas, lo cual no beneficia a los particulares al faltar la referencia que permita proporcionar el marco jurídico procedimental. La arbitrariedad se entroniza aún más en un ambiente jurídico-político, donde falta esa regulación uniforme.

La actividad administrativa debe ser flexible, pero en un ámbito de limitación jurídica; alejada del formulismo por sí mismo, pero respetando un *minimum* de formalidad. De otra manera se afianza el "capricho regulatorio" de los administradores, sin un mínimo de seguridad objetiva para el individuo frente al poder de la administración pública. Por esto, resulta indispensable establecer un mecanismo

que regule genéricamente el procedimiento administrativo, para asegurar tanto el interés público como los derechos de los administrados.

II. Importancia de la regulación uniforme del procedimiento administrativo

Al configurar doctrinalmente el procedimiento administrativo como elemento formal por el que discurren las voluntades de los funcionarios de la administración pública y a veces de los administrados, se puede apreciar que dicha elaboración teórica es más completa cuando no está dispersa la regulación del procedimiento.

Como es expuesto por T.R. Fernández, la *summa divisio* de la materia procedimental es la del procedimiento general y de los procedimientos especiales. Una ley que regule uniformemente el procedimiento administrativo no puede abarcar todas las materias administrativas, pero debe alcanzar a toda la actuación administrativa. Resulta difícil que dicha ley uniforme regule *in extenso* los procedimientos de la administración pública, sin considerar la amplitud, la complejidad y la diversidad de los mismos. La expansión de la actividad administrativa en la época del Estado intervencionista propició la implosión procedimental. Cada ley administrativa procreó sus procedimientos, por ejemplo, la Ley Federal de la reforma agraria de 1971 contaba, en su libro quinto, con un amplio dispositivo de procedimientos administrativos en esa materia, sin establecer una base de referencia común.

La regulación uniforme no trata de establecer tipos rígidos de procedimientos, tampoco busca eliminar la posibilidad del legislador para nuevos procedimientos administrativos. Con esta regulación uniforme se pretende dar un marco de garantías, al cual se puede acudir como referencia primaria o como legislación supletoria; garantía tanto para la función administrativa como para el administrado.

Existen posiciones doctrinales como la del Dr. Miguel Acosta Romero, quien considera que no es posible hablar de un procedimiento unitario, por las diferencias de los procedimientos en atención a la materia. En su opinión, únicamente se puede establecer una estructura básica que debe cumplir cualquier procedimiento: ser rápido, menos formal, sencillo y buscar la eficacia administrativa.²⁷

24. *Ibid.*, pp. 141 a 146.

25. *Ibid.*, pp. 146 a 159.

26. *Ibid.*, pp. 159 a 169.

27. ACOSTA ROMERO, MIGUEL, *OP. CIT. SUPRA* NOTA 5, PP. 688 Y 689.

El Dr. Gabino Fraga visualizó que era indispensable establecer un ordenamiento "general" que acepte la presencia de procedimientos "especiales", en la que aparecería como legislación supletoria.²⁸

El término "general" que es adjudicado al procedimiento y a la ley que lo regula, tanto por Fraga o por T.k. Fernández, no es adecuado, en especial por lo que toca al ordenamiento. Una característica propia de la ley es su generalidad. Por ello estimo apropiado el término "uniforme", pues evita la redundancia, como es empleado por el profesor Fix- Zamudio.²⁹

A continuación, se analizarán los motivos que justifican la regulación uniforme del procedimiento, por lo que toca a la administración pública y al administrado en los dos apartados siguientes.

A. Para el funcionamiento eficiente de la administración pública

La innovación político-académica surgida en los años setenta del siglo XX para adecuar a los órganos administrativos y sus procedimientos a la realidad socioeconómica conocida como "reforma administrativa", en la que se destacaba un nuevo principio de la acción administrativa: el de la eficiencia. Se buscaba hacer eficiente el ejercicio de la potestad administrativa, fijar la actuación administrativa interventora, facultada por muchas leyes. Esta situación es expresada por el jurista Alfonso Nava Negrete de manera gráfica:

"Crisis también se sucedió en los procedimientos administrativos; cientos se registraron en la legislación implantando una red ferroviaria administrativa, la más compleja posible como para impedir el tránsito a las autoridades y a los particulares".³⁰

De esta manera son fijados los cauces que facilitan la tarea administrativa, ahorran los gastos innecesarios y determinan tiempos y movimientos.

B. Para la justicia administrativa

En este rubro el beneficio no sólo es para el particular, pues también se extiende a la administración pública. Con esta regulación del procedimiento por una ley rectora, se logra establecer bases seguras y ciertas en la relación jurídico-administrativa, esto es, dejar sentados los principios conforme a los cuales se ajuste la administración. La inserción de la administración pública en el esquema del estado de derecho finca la necesidad de ofrecer, a los particulares, los medios que permitan la adecuación de la actividad administrativa a la legalidad. Es un postulado del liberalismo originario que lucha contra la arbitrariedad. Es incursionar en el territorio de la *justicia administrativa*.

Hablar de la justicia administrativa es tratar uno de los conceptos más imprecisos del conocimiento jurídico respecto a la temática del control sobre la administración pública, y que pocos han detallado. Héctor Fix-Zamudio explica que la justicia administrativa abarca todo el conjunto de medios jurídicos que están a disposición de los administrados para tutelar su esfera jurídica afectada por la actuación administrativa, que se divide en dos sectores: *los medios auxiliares de la jurisdicción administrativa y la jurisdicción administrativa*.

Los medios auxiliares de la jurisdicción administrativa son instrumentos jurídicos de tutela de la esfera jurídica de los particulares, que tratan de evitar que los conflictos administrativos lleguen a los tribunales administrativos con el fin de disminuir la carga de la solución de dichos conflictos. Entre estos medios se encuentran: a) el *Ombudsmán* o sea el Comisionado parlamentario encargado de la vigilancia de la actuación de la administración pública; b) la responsabilidad patrimonial extracontractual del Estado, como medio preventivo tendente a disminuir los conflictos generados por la ejecución de actos administrativos o por la prestación de servicios públicos; c) las leyes destinadas al control de la informática, y d) la regulación uniforme del procedimiento administrativo que establece los lineamientos generales de la actividad administrativa, incluyendo a las vías de impugnación interna que se conocen como recursos administrativos.

La jurisdicción administrativa sería, en palabras de Héctor Fix-Zamudio, una especie, la más desarrollada y estudiada, de la justicia administrativa:

"La jurisdicción administrativa constituye un sector de esta Junción esencial del Estado contemporáneo, como un aspecto especializado de la misma por razón de la

28. Gabino FRAGA, *op. cit. supra* nota 4, p. 257.

29. FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Introducción a la justicia administrativa en el ordenamiento mexicano*, México, El Colegio Nacional, 1983, p. 22; cfr. al respecto, *supra* el comentario de León CORTIÑAS-PELÁEZ en *Alegatos*, núm. 20, enero-abril 1992, pp. 155-159.

30. NAVA NEGRETE, Alfonso, *Derecho administrativo*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1991, p. 11.

materia, y con independencia del órgano público que ejercita la propia función, ya que debe partirse de un concepto que no sea puramente formal, puesto que en la realidad son numerosos los organismos que realizan esta actividad jurisdiccional, algunos pertenecientes a la esfera de la administración activa, centralizada o descentralizada, y otros están estructurados como verdaderos tribunales, ya sea que formen o no parte del departamento judicial".³¹

Fix-Zamudio considera como a los sectores de la justicia administrativa (particularmente a la jurisdicción administrativa) un remedio jurídico procesal para la tutela de los derechos humanos de tipo indirecto, puesto que son medios de protección de los derechos de carácter ordinario, pero que en forma refleja pueden utilizarse para la tutela de los derechos fundamentales.

Como se puede apreciar, la regulación uniforme aparece como un medio auxiliar de la jurisdicción administrativa destinado a sanear la actuación administrativa para salvaguardar al interés público, y proporcionar garantías para el particular. Con la regulación uniforme, según Dromi, se clarifican los aspectos formales o de trámite y aspectos sustanciales del derecho administrativo, la participación de los interesados, la actuación administrativa de los órganos de la administración pública en general y especializada, y la incorporación al procedimiento técnico-administrativo de los servicios de computación, sistematización de datos, automatización del procedimiento y otros aportes de la cibernética.³² El contenido de esa regulación procuraría disminuir los conflictos que pudieran surgir por el actuar administrativo. Esa es la misión de los medios auxiliares: una función preventiva, disuasiva, que coadyuve tanto a la administración activa como a la jurisdicción administrativa.

III. La regulación uniforme del procedimiento administrativo en el derecho comparado

La comparación es un método natural del pensamiento. No hay nada más natural que analizar las ideas, los procesos, los agentes o las instituciones en relación con

otros similares. Se compara para evaluar con objetividad las situaciones sociales. Las comparaciones auxilian al conocimiento, en virtud de que el más amplio conocimiento y comprensión de un caso de estudio, se encuentra necesariamente vinculado al entendimiento de otros casos.

El derecho comparado, en tanto disciplina metodológica, tiene como fines: la obtención del verdadero nivel científico de los estudios jurídicos; mejorar el conocimiento del derecho nacional, para superar concepciones estrechas y limitadas que el jurista pueda tener respecto a su propio ordenamiento jurídico y contrastar éste con otros, y así promover el perfeccionamiento del instrumental jurídico; perfeccionar el lenguaje jurídico; comprensión internacional del derecho y adquirir un conocimiento dinámico de los ordenamientos jurídicos.³³ La utilización del derecho comparado permitirá adentrarnos en la investigación de las formas de regular uniformemente al procedimiento administrativo.

A. Los casos europeos

En Europa se originó el movimiento uniformador del procedimiento administrativo con la ley española de 1889 (conocida como la Ley Azcarate). Después vendrían la Ley Austríaca de 1925 que serviría de modelo en cuanto a la participación amplia de los particulares y haber establecido, por primera vez en la historia, la teoría de que las autoridades administrativas no pueden revocar o modificar un acto administrativo sin estar expresamente facultados para ello.³⁴ Esa ley tendría una gran influencia en la leyes checoslovaca y polaca de 1928 y yugoslava de 1930. Después de la Segunda Guerra Mundial, en los estados socialistas de Checoslovaquia (1955), Yugoslavia (1957), Hungría (1957) y Polonia (1961) fueron expedidas leyes de regulación del procedimiento administrativo.³⁵

31. Por lo que toca a los medios auxiliares cfr. FIX-ZAMUDIO, Héctor, *op. cit. supra* nota 28, pp. 11, 12, 21 a 23, y a la jurisdicción administrativa, *vid.* p. 55.

32. DROMI, José Roberto, *op. cit. supra* nota 13, pp. 47 y 48.

33. Cfr. FIX-ZAMUDIO, Héctor, "Setenta y cinco años de evolución del Derecho Comparado en la Ciencia Jurídica Mexicana", en *Ensayos sobre metodología, docencia e investigación jurídicas*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1981, pp. 329 a 334.

34. MERKL, Adolf, *op. cit. supra* nota 6, p. 293.

35. GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás Ramón, *op. cit. supra* nota 7, p. 424.

En la España franquista, se decide expedir una ley del procedimiento administrativo de fecha 17 de julio de 1958 (parcialmente modificada por la de 2 de diciembre de 1963), por la que: "*La Administración del Estado ajustará su actuación a las prescripciones de esta Ley*", según establece su Artículo 1.1, misma que se adecuó a las disposiciones constitucionales del artículo 105 de la Ley Suprema de 1978. Este punto último resulta de importancia fundamental, pues eleva a rango constitucional los derechos de los particulares que se deben salvaguardar por el legislador y la Administración Pública, aunque Tomás Ramón Fernández estima que esa ley todavía carece de una adecuación perfecta en cuanto a la democratización del procedimiento.³⁶ Recientemente fue expedida la ley 30/1992 de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (publicada en el Boletín Oficial del Estado de 27 de noviembre de 1992), la cual deja sin efectos parcialmente a la ley del procedimiento administrativo de 1958, entre otras disposiciones legislativas. La ley 30/1992 ha recibido juicios severos por parte de la doctrina, la que considera indispensable una reforma antes de esperar los "inevitables efectos negativos",³⁷

La Ley federal alemana de 1977, como lo dice el maestro Fix-Zamudio, es el ordenamiento más avanzado sobre la regulación uniforme del procedimiento administrativo, que establece el *Massenverfahren* o procedimiento de masas, y la obligación de asesorar técnicamente a los administrados. El procedimiento de masas propicia la intervención de un representante común cuando una resolución puede afectar a un grupo mayor de cincuenta personas sin necesidad de mandato. El asesoramiento técnico constituye una obligación, para la autoridad administrativa, de orientar sobre los alcances de la actividad que puede afectar a los particulares, de corregir de oficio a las instancias de los particulares y de proporcionar la información necesaria para la defensa de los intereses individuales.³⁸

B. Los casos americanos

Los Estados Unidos de América tienen, desde 1946, su *Federal Administrative Procedure Act*, disposición legislativa que regula tanto al procedimiento administrativo interno, conocido como la "práctica administrativa", así como la tramitación de "recursos" ante los *tribunals*. Dicha ley se complementa con los reglamentos dictados por la Administración y en las sentencias de los tribunales judiciales (*courts*).^{38.1}

En Latinoamérica han sido expedidas leyes del procedimiento administrativo inspiradas en el ordenamiento español de 1958 en los siguientes estados: el Perú mediante el Decreto Supremo número 006- SC de 11 de noviembre de 1967 dictó un Reglamento de Normas Generales de Procedimientos Administrativos; la República Argentina reguló el procedimiento administrativo a través del Decreto- Ley 19549/72 de 3 de abril de 1972; el Uruguay lo hizo por el Decreto 640/973 de 8 de agosto de 1973, con antecedentes en 1964 y 1966; en Costa Rica se regula la materia procedimental en la Ley General de la Administración Pública de 2 de mayo de 1978; Venezuela tiene una Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos de 10 de julio de 1982; y Colombia, por su influencia francesa, tardó en adaptar la regulación del procedimiento administrativo hasta la reforma y consecuente adaptación del Código Contencioso-Administrativo por el Decreto 01 de 1984 dedicándose un libro a la materia que nos ocupa.³⁹

Como se puede apreciar, existe una tendencia legislativa de establecer bases y normas que ordenan, rigen y fijan al procedimiento administrativo, como un *iter* alejado de la consideración subjetiva de los funcionarios encargados de tramitar la actuación administrativa. Con este antecedente del derecho comparado, veamos ahora la situación en el derecho mexicano.

36. "Loe. cit.

37. "GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, "Un punto de vista sobre LA nueva Ley de Régimen de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común" (inédito) citado en PARADA, Ramón, Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, Madrid, Marcial Pons, 1993, p. 9. Este último tratadista realiza en dicha obra una demoledora crítica a la nueva ley.

38. FIX-ZAMUDIO, HÉCTOR, OP. CIT. SUPRA NOTA 27, PP. 33 A 35.

38.1 CLARKE ADAMS, John, *El derecho administrativo norteamericano*, Buenos Aires, EUDEBA, 1964, pp. 37, 47 y 58.

39. BREWER-CARÍAS, Alian R., op. cit. supra nota 22, pp. 24 a 27; además dice dicho autor: "[...] un rasgo común de esta codificación del procedimiento administrativo en España y América Latina, es que el contenido de las diversas leyes de procedimiento administrativo, ha regulado no sólo las operaciones tendentes a producir los actos administrativos, sino el régimen de éstos, en sí mismos, su forma, sus efectos, su ejecución, sus vicios y su impugnación", *ibid.*, p. 28.

IV. La situación del procedimiento administrativo en el derecho mexicano

En el derecho mexicano resulta evidente la falta de una regulación uniforme del procedimiento administrativo. La Constitución Federal no establece normas explícitas sobre dicha materia y la legislación administrativa federal y casi toda la estatal se caracteriza por la dispersión.

A. La constitución federal y el procedimiento administrativo

La Constitución Política de 1917 hasta hace poco carecía de disposiciones expresas dedicadas al procedimiento administrativo, y al acto administrativo. Por interpretación jurisprudencial se ha considerado que la garantía de audiencia consagrada en el segundo párrafo del artículo 14 constitucional y la garantía de legalidad prevista en las primeras líneas del primer párrafo del artículo 16 de la misma Ley Fundamental resultan aplicables al procedimiento administrativo, cuando éste afecte los derechos de los particulares.

A pesar de su redacción *prima facie* dedicada a los tribunales, se ha entendido que la garantía de audiencia también debe ser respetada por las autoridades administrativas, por lo que debe darse al particular la oportunidad de proporcionar medios de acreditamiento de los hechos y alegar lo que a su derecho convenga. Además se entiende, en concordancia con el primer párrafo de dicho artículo 14, que no podrá aplicarse la ley de manera retroactiva al gobernado en su perjuicio.

Por otra parte, la garantía de legalidad consistente en que todo acto de autoridad de molestia a los particulares debe provenir de un órgano del Estado competente, plasmado en un mandamiento escrito, donde se funde y motive la causa legal del *procedimiento*. Los términos indistintos en que se encuentra redactado el artículo 16 constitucional permite aplicarlo sin duda a la materia de los procedimientos sustanciados por la administración pública.

Fuera de estas bases genéricas, la misma Constitución hace referencia a algunos procedimientos administrativos: en el mismo artículo 16 hay una regulación expresa de las visitas domiciliarias, en el artículo 22 se hace una mención breve al procedimiento administrativo de ejecución de créditos fiscales para negarle naturaleza de confiscación, y en el artículo 27 existen los principios reguladores del procedimiento de expropiación. Por lo que toca a los

recursos administrativos, existe referencia a éstos en las disposiciones reguladoras del juicio de amparo (fracción IV del artículo 107).

Aparte de estas disposiciones, la letra constitucional no está dedicada a facultar al Congreso de la Unión para que expida una Ley del Procedimiento Administrativo. En este caso, dentro de la doctrina, Fernando Serrano Migallón considera que no es necesario reformar la Constitución a fin de establecer esa competencia congresional, pues dicha ley tendría sus fundamentos constitucionales en los artículos 8 y 73, fracción XXX.⁴⁰ Recientemente, en el conglomerado de reformas dedicado al nuevo *status* constitucional del Distrito Federal, apareció la necesaria facultad para expedir la ley uniforme del procedimiento administrativo, aunque reducida al ámbito territorial de la sede de los poderes federales. En efecto, en el extenso artículo 122 de la Constitución federal es otorgada esa facultad a la Asamblea de representantes del Distrito Federal. Esta innovación dentro de un cuadro innovador en sí mismo marca una necesidad que ya había sido detectada por el jurista Diego Valadés, cuando desempeñaba el cargo de Coordinador General Jurídico del Departamento del D.F., al auspiciar los trabajos de una Comisión encargada de elaborar un anteproyecto de ley del procedimiento administrativo del D.F., mismo que se publicó en mayo de 1991.

B. La necesidad de una ley federal del procedimiento administrativo

En la legislación federal existe una dispersión de las reglas que regulan el procedimiento administrativo. Se puede decir que cada ley administrativa establece su normatividad para los procedimientos administrativos que la misma contenga, sean procedimientos oficiosos o recursos administrativos. En cuanto a éstos últimos, existe un problema de nomenclatura, de tipos de instancia y de autoridad encargadas de resolver las impugnaciones de la autoridad administrativa.

En la materia fiscal existe una situación diferente, pues el Código Fiscal de la Federación aparece como un intento que sistematiza diversos procedimientos: visitas domiciliarias, comprobación, devolución de cantidades y cobro coactivo de créditos fiscales, mismos que pueden tener alguna regulación específica en otra ley de la

40. SERRANO MIGALLÓN, Fernando, *op. cit. supra* nota 21, pp. 59.

materia, como es el caso de la ley del servicio de vigilancia de fondos y valores.

La doctrina jurídica mexicana ha denunciado la necesidad de expedir una ley uniforme del procedimiento administrativo. Quedó visto que Fraga y Acosta Romero están por esa legislación, lo mismo que Andrés Serra Rojas.⁴¹ Antonio Carrillo Flores era explícito en la primera edición de su obra clásica sobre la justicia administrativa sobre el establecimiento de un sistema de garantías individuales semejante al de la materia penal para el ámbito administrativo.⁴² Fernando Serrano Migallón propuso uno de los proyectos de Ley Federal de procedimientos administrativos más completos.⁴³ El profesor de la Escuela Libre de Derecho, Fauzi Hamdam Amad, propone la expedición de un Código Federal Administrativo que no sólo establecería el procedimiento administrativo para la producción del acto administrativo final, sino también debería contener principios rectores de la actuación administrativa.⁴⁴

Para Fix-Zamudio resulta inexplicable que el programa de reforma administrativa del sexenio 1976- 1982 no haya atacado este problema de fondo, junto con la responsabilidad patrimonial de la administración.⁴⁵

Francisco Javier Osornio considera que es indispensable establecer un Código Federal de Justicia Administrativa que regule los elementos de existencia y de validez del acto administrativo y los recursos administrativos, además de crear un Tribunal Federal de lo Contencioso-Administrativo.⁴⁶

Como lo expresó el profesor Fix-Zamudio, el programa de reforma administrativa y su sucesor, el de simplificación administrativa en 1982-1988, no se han adentrado en la problemática de regular el procedimiento administrativo en el ámbito federal. En el sexenio 1988-94 se ha depurado la cuestión procedimental mediante la "desregulación", pero no sienta bases generales, sólo elimina selectivamente.

Recientemente el jurista español Jesús González Pérez, procesalista que ha dedicado estudio a la problemática de la justicia administrativa mexicana, expone la necesidad de una ley del procedimiento administrativo que no trate de abarcar a todos los procedimientos de la administración, sino que sienta las bases que permitan dar seguridad al administrado y al interés público.⁴⁷

G El código administrativo del estado de Chihuahua y algunos intentos municipales

Esta ley, expedida en 1974, descuella en el ámbito de los estados de la federación mexicana, que regula uniformemente la cuestión procedimental y en específico a los recursos, así sea en forma subsidiaria, cuando no exista disposición expresa en la regulación de dicho código administrativo.

En algunos estados de la República también se han expedido códigos fiscales, como en los de Guanajuato, Nuevo León y de México, similares al federal. Asimismo existe el caso de una regulación uniforme de los procedimientos de concesión, de los actos administrativos y de los recursos administrativos en la ley orgánica municipal del estado de México. Por lo que toca a los recursos administrativos municipales, resultan un intento loable pero escueto en dicha ley, pues en sus artículos 113 a 117 se establecen los recursos de revocación, que proceden contra las resoluciones de las autoridades administrativas diversas del presidente municipal (artículo 114) y de revisión, que procede contra actos del presidente municipal (artículo 115). Resulta limitado este régimen a la materia administrativa distinta de la fiscal, porque existe el código fiscal municipal del Estado de México de 29 de diciembre de 1979, mismo que contiene idénticos recursos a los previstos en los similares códigos

41. SERRA ROJAS, Andrés, *op. cit. supra* nota 5, p. 277.

42. CARRILLO FLORES, Antonio, *La defensa jurídica de los particulares frente a la Administración en México*, México, Ed. Porrúa, 1939, pp. 310 y 311. Criterio que es mantenido en la segunda edición de dicha obra fundamental *La justicia federal y la administración pública*, segunda edición, México, Ed. Porrúa, 1973, pp. 20 y 21; cfr. al respecto, *supra*, el comentario de León CORTIÑAS-PELÁEZ, en *Alegatos*, núms. 13-14, septiembre 1989-abril 1990, pp. 109-114.

43. SERRANO MIGALLÓN, Fernando, *op. cit. supra* nota 21, pp. 59 a 143.

44. HAMDAM AMAD, Fauzi, "Necesidad de incorporar a nuestro sistema jurídico un Código Federal Administrativo y un tribunal Federal de Justicia Administrativa" en VV. AA., *Estudios Jurídicos en honor de Raúl F. Cárdenas*, México, Ed. Porrúa, 1983, p. 259.

45. FIX-ZAMUDIO, Héctor, *op. cit. supra* nota 28, pp. 130 y 131.

46. OSORNIO CORRÉS, Francisco Javier, "Reflexiones sobre la conveniencia de codificar la legislación procesal administrativa" en *Reforma procesal. Estudios en memoria de Niceto Alcalá-Zamora y Castillo*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1987, pp. 237 a 251.

47. GONZÁLEZ PÉREZ, JESÚS, *OP. CIT. SUPRA* NOTA 19, PP. 226 A 232.

fiscales federal y estatal, esto es, recursos de oposición al procedimiento administrativo de ejecución (artículos 104 al 162) y de revocación (artículos 163 al 166). Esta situación busca uniformar en el ámbito municipal mexiquense, las posibilidades que tienen los particulares para impugnar las resoluciones administrativas de las autoridades más próximas a la vida de las comunidades, por lo que están fijadas objetivamente las vías administrativas.

D. Comentarios finales

Como se ha apreciado, el procedimiento administrativo en nuestro país necesita de una regulación uniforme, en sus aspectos oficioso y contencioso (recursos administrativos internos), por lo que deben considerarse las experiencias extranjeras e internas para construir esa legislación que favorece tanto al interés público como a los intereses de los administrados.

Una verdadera política de vigencia y respeto a los derechos humanos, como actualmente se proclama, no puede dejar soslayada la necesidad de crear un marco legal dedicado al procedimiento administrativo.

La defensa de los derechos humanos ha dedicado sus mejores esfuerzos dentro de la órbita penal y policíaca, pero de manera silenciosa también la administración pública mella los derechos de los administrados, aprovechando la ausencia de normas jurídicas expresas y bajo criterios muy parecidos a los aplicados a Joseph K. en *El proceso* o, bajo la misma tónica kafkiana, al aprovechar la ignorancia del administrado y cerrarle la puerta de la ley. De aquí esa necesidad de leyes uniformes de procedimiento administrativo en México.

V. Conclusiones

De acuerdo con el análisis realizado en este estudio, se pueden desprender las siguientes conclusiones:

1. El procedimiento administrativo se puede considerar como el conjunto de formas y actos concatenados, realizados por la Administración Pública preponderantemente y por los particulares, cuyo fin es producir un acto administrativo, denominado resolución administrativa.

2. Por lo que respecta a su naturaleza jurídica, el procedimiento administrativo no sólo es un elemento formal para la producción de los actos administrativos;

también es la actualización del sometimiento de la Administración Pública al Derecho, al fijar objetivamente un *iter* legal por el cual se desenvuelva de manera previsible la actuación administrativa.

3. Los procedimientos administrativos han recibido un tratamiento doctrinal que ha buscado establecer criterios clasificadores, de los cuales han trascendido los que los consideran en sus efectos dentro o fuera del ámbito administrativo y los que consideran la existencia de los procedimientos oficiosos y los contenciosos, éstos últimos conocidos como recursos administrativos.

4. La doctrina iusadministrativista ha formulado una serie de principios aplicables a los procedimientos administrativos, a partir de que en otros sistemas jurídicos ha sido regulado de manera uniforme, sin que esto atente al carácter flexible y un tanto informal de la actividad de la administración pública, a fin de salvaguardar tanto al interés público como a los intereses y derechos de los particulares.

5. La regulación uniforme del procedimiento administrativo tiene un doble propósito: para hacer más eficiente el desempeño de las tareas de la administración pública y para prevenir los conflictos que se pueden generar entre la administración y los administrados, en tanto medio auxiliar de la jurisdicción administrativa, pues proporciona certeza a las relaciones jurídico-administrativas.

6. Para comprender la situación del procedimiento administrativo en el ordenamiento mexicano, resulta fundamental acudir a los modelos de regulación del procedimiento administrativo y a sus aplicaciones, donde destacan los modelos español y alemán. Por lo que toca al modelo español ha sido fuente de inspiración de las diversas leyes que sobre la materia han sido expedidas por Argentina, Perú, Uruguay, Costa Rica y Venezuela.

7. El procedimiento administrativo en México se caracteriza por su regulación dispersa en diversos ordenamientos legales y reglamentarios, sin que exista regulación expresa en la Constitución Federal, ni una ley rectora del procedimiento administrativo a nivel federal o local, con la excepción del Código Administrativo del estado de Chihuahua, aunque esta regulación sea supletoria y no general. Además se aprecian esfuerzos en la legislación municipal mexiquense.

8. La doctrina administrativa muestra uniformidad en la necesidad de expedir leyes reguladoras del procedimiento administrativo, tanto a nivel federal como locales, así como proveer un conjunto de preceptos constitucionales dedicados a otorgar derechos y garantías explícitas a los administrados.

9. Una completa política de protección de los derechos de los gobernados debe comprender la expedición de leyes del procedimiento administrativo, sin caer en el prurito de abarcar todos los tipos de procedimientos, ni permitir la persistente escasez legislativa que deja a los funcionarios de la administración en libertad de regular las vías administrativas como mejor crean, lo cual es contrario al ideal del estado de derecho.