

Un régimen político, reflejo y compendio de la organización social.

Un régimen político permanente, una organización social variable.

Un régimen político fuertemente centralizado, una organización social múltiple y local.

Garantías políticas para hacer imposible la dictadura económica. Garantías sociales para hacer imposible la dictadura política..

Garantías individuales respecto del grupo, garantías sociales de todo grupo respecto del Estado, para limitar los poderes de éste.

Garantías individuales de carácter social, como el derecho al pan, al trabajo, a la habitación, derecho a la asistencia en caso de miseria, falta de trabajo, enfermedad, vejez, etc., derecho de tener una familia y un patrimonio, de recibir una educación.

Dentro de la organización corporativa, grupos privilegiados singularmente, como la familia, que asegura la multiplicación de la especie.

Una cámara política y una cámara corporativa; la primera encargada de cuidar la forma de gobierno, la segunda de dar actividad legal a las actividades sociales de los grupos, ambas legislando unidas.

Un ministerio de número variable, responsable, gobernando con el apoyo de las dos cámaras.

Una Corte equilibradora...

En una palabra, una Constitución en que los elementos sociales puedan expresarse en formas políticas, un régimen cuyo sostén principal sean los agregados sociales, por tener su representación en la estructura política.

Tal sería la República Político Social Corporativa Democrática.

Esta conmemoración es quizá la más solemne y la más significativa, en nuestros veinte años de vida constitucional. Las nuevas entidades brotadas del Código de Querétaro lo ven como la madre ley y se acuerdan por fin de los Constituyentes, de ese grupo de inspirados, que como arrebatados por un Dios, comprendieron a su pueblo, en su hora y supieron decir lo que anhelaba.

El comunismo mexicano, celebrando alianza con el Gobierno, formula profesión de fe constitucional. El C. Presidente, en medio de tantas fuerzas que solicitan sus preferencias, se ha decidido también por la Constitución, como lo demuestran varios actos de su gobierno y le ha rendido un homenaje al hacer justicia a los Constituyentes.

La Constitución, que partió de las masas profundas del proletariado nacional, se ha incrustado en los partidos y en el gobierno, todo lo cual augura el advenimiento de épocas constructivas y fecundas.

Por tanto, Constituyentes, no os habéis equivocado al expedir el Código proletario, el pueblo os vive agradecido y la Nación os premia, porque yo juro que habéis merecido bien de la Patria.

México, febrero de 1936.

## EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y LA EXPERIENCIA MEXICANA

JOSÉ FRANCISCO RUIZ MASSIEU

1. Una reflexión terminológica y conceptual; 2. Teleología y fuerza expansiva del procedimiento administrativo; 3. Modernización administrativa y procedimiento administrativo; 4. El procedimiento administrativo y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 5. Otros ordenamientos: responsabilidad, imparcialidad y publicidad administrativas; 6. Un caso de ineficacia: el procedimiento agrario; 7. Conclusiones relevantes.

### 1. Una reflexión terminológica y conceptual

Seducidos por la precisión de su concepto y con el propósito de no extraviarnos en un laberinto doctrinario, nos acogemos a la sabiduría del insigne Maestro Fraga cuando señaló en su obra clásica que el "conjunto de formalidades y actos que preceden y preparan el acto administrativo es lo que constituye el procedimiento administrativo."<sup>1</sup>

Con el fin exclusivo, pues de dar precisión a nuestras notas y sin perjuicio de otras conceptualizaciones de carácter material, aceptamos por *acto administrativo* todo acto emitido por la Administración Pública. En la postura formalista que usaremos en estas notas caben pues los actos de autoridad y los de gestión; los unilaterales y los que se perfeccionan con la voluntad de varias personas; los de naturaleza propiamente administrativa y los jurisdiccionales y legislativos, algunos actos internos y los que se exteriorizan hacia los administrados.

### 2. Teleología y fuerza expansiva del procedimiento administrativo

Una interrogante enmarca este subtema: ¿Cuáles son las finalidades del procedimiento administrativo y qué factores han llevado a su crecimiento explosivo?

Para hallar cabal respuesta hemos de poner el acento en la dimensión ideológica que por igual poseen Administración, actividad administrativa y procedimiento administrativo. De hecho, los tres elementos comparten la misma

<sup>1</sup> *Derecho Administrativo*. Editorial Porrúa, S. A., 1982, p. 255.

teleología; tienen los mismos fines y son objeto de los mismos factores de influencia internos y externos.

La Administración responde a una función instrumental: su vocación es la atención eficiente, eficaz y democrática de las necesidades colectivas. Con la eficiencia se asegura el uso óptimo de los recursos puestos a disposición; con la eficacia se colma la necesidad de la colectividad y con la democracia se responde al apotegma clásico de una Administración del pueblo, con el pueblo y para el pueblo (es decir, la Administración es instituida por la sociedad; los administradores provienen del pueblo y el fin de la función administrativa es su servicio).

Además, la Administración —al fin y al cabo fracción del poder público— está sujeta al Derecho y por ello, sólo puede actuar en el ámbito y con el alcance que el Derecho marque. Es una *Administración de Derecho*, es pues el mexicano, un Estado de Derecho. Por ello, se presume que la actuación administrativa es legítima y legal, salvo prueba en contrario.

Pero no paramos ahí, utilizando la atinada expresión que la constitución española ha difundido entre nosotros, nuestro sistema no puede más que denominarse un *Estado Social de Derecho*.<sup>2</sup>

La Ley Fundamental de Bonn (La Constitución de la República Federal de Alemania), por primera ocasión en una norma constitucional, consagra la expresión *estado social*.<sup>3</sup> Un profesor peninsular<sup>4</sup> aporta un concepto que vale también para México, cuando dice que "podríamos decir que el Estado social es aquel que defiende, de una manera caracterizada (es decir, pretendiendo su ejercicio real y no tan sólo su reconocimiento verbal) los derechos sociales de sus ciudadanos".

Si ese mérito terminológico hay que acreditar al Constituyente alemán, al de Querétaro no puede regatearse un mérito más sustantivo: logró que por primera vez se incluyeran los derechos sociales en una Constitución.

El concepto de Estado de Derecho no requiere de decretales sesudas. Miguel de la Madrid, hace 5 lustros, con prosa sobria precisó: "...la reducción del Estado a una esfera de competencias definitiva y limitativamente enunciada por las normas jurídicas, para que sea el Derecho elaborado por los representantes de la Nación el que atribuya al Estado sus fines y sus potestades".<sup>5</sup>

El concepto de Estado de Derecho nos lleva al de garantía de legalidad, que tiende a que todo acto de autoridad se ciña a la letra de la ley aplicable al caso de que se trate o se base en la interpretación jurídica de la misma.<sup>6</sup>

Las garantías establecidas en los artículos 14 y 16 constitucionales, así lo ha

<sup>2</sup> Artículo 1o.: "España se constituye en un *Estado social y democrático de Derecho*, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político".

<sup>3</sup> Artículo 20: "La República Federal de Alemania es un estado federal, democrático y social"; ver Ekkhart Stein. *Derecho Político*, Aguilar, España, 1973.

<sup>4</sup> Enrique Sánchez Goyanes. *El Sistema Constitucional Español*. Paraninfo, S. A. España, 1980, p. 124.

<sup>5</sup> *El pensamiento económico en la Constitución Mexicana de 1857*. Porrúa, 1982, p. 35.

<sup>6</sup> Ignacio Burgoa, *Las garantías individuales*. Porrúa, 1968, p. 543.

interpretado la doctrina y definido el supremo tribunal, deben respetarse por la Administración y no sólo por la autoridad judicial. El Profesor Andrés Serra Rojas<sup>7</sup> nos orienta señalando "que no consideramos justa la tesis de que el procedimiento administrativo sólo reviste interés cuando el acto de la administración sea imperativo o afecte situaciones jurídicas privadas" y "que dos preceptos básicos rigen esta importante materia relacionada con las formalidades del procedimiento que garantizan el derecho de los particulares, o sean los artículos 14 y 16 de la Constitución". Eso abarca a los procedimientos de tramitación, de oposición, de ejecución, sancionador, revisor y a los de carácter especial.

En concreto: El Estado Social de Derecho, consagrado en nuestro sistema jurídico por la Constitución de Querétaro, es responsable de la realización de la justicia social mediante potestades encuadradas por la norma jurídica.

Luego entonces como el Estado debe poner las condiciones para que el pueblo encuentre su cabal desarrollo individual y social, asume los roles que le caracterizan en los tiempos que corren: Estado-regulador, Estado-promotor, Estado-empresario, Estado-planificador.

Es en este marco ideológico y constitucional, que la Administración ha de ser eficiente, eficaz y democrática y su actuación ajustada al Derecho y es en ese marco, igualmente, que el procedimiento administrativo debe contribuir al logro de esos propósitos que caen tanto en el terreno técnico y jurídico como en el político e ideológico.

En un sistema de economía mixta el Estado interfiere crecientemente en la sociedad civil, para cumplir así sus dilatadas responsabilidades. Por su parte, la sociedad para actuar debe obtener autorización del Estado y sujetarse a su vigilancia o bien obtener estímulos y apoyos públicos.

La expansión del Estado provoca la burocratización de éste, el debilitamiento de la política ante la administración, y el reglamentismo suplanta el acuerdo de voluntades como fuente de obligaciones.

El procedimiento administrativo es así una modalidad del control de la Administración Pública.

La teleología del procedimiento administrativo queda al descubierto:

- A) Contribuir a que el servidor público se apegue a las normas jurídicas que dan cauce a la función administrativa (teleología de legalidad).
- B) Ayudar a que el administrado participe en el funcionamiento de la Administración (teleología democrática).
- C) Coadyuvar a que la Administración sea eficaz, eficiente y predecible en la atención de las necesidades colectivas (teleología administrativa).

Por ello, de la preocupación por el procedimiento administrativo no han escapado los principales estudiosos del país (baste recordar a distinguidísimos juristas como Gabino Fraga y Antonio Carrillo Flores y entre los noveles, a

<sup>7</sup> *Derecho Administrativo*. Porrúa, 1979, Tomo I, p. 277.

Fernando Serrano Migallón). El supremo tribunal también ha dispensado al problema trascendentes ejecutorias, tendientes a la protección del administrado y al mejoramiento de la eficacia administrativa.

Sólo por señalar algunos casos en los que no podemos detenernos, hay que recordar el reglamento que en el Distrito Federal aglutina numerosos y obsoletos reglamentos, hoy abrogados, así como los anteproyectos de códigos administrativo y de vías generales de comunicación que se han elaborado en el seno de la Administración.

Por otra parte, el interés general que ha suscitado el procedimiento económico-coactivo ha llevado a valiosos avances en el terreno fiscal.<sup>8</sup>

Los procedimientos agrarios —algunos materialmente administrativos y otros sustantivamente jurisdiccionales— se han rezagado gravemente ante los imperativos de justicia social y hay propuestas reformadoras que se han planteado con igual calor, ora en instancias académicas, ora en las políticas.<sup>9</sup>

Los llamados juicios de oposición han encontrado consagración en la Ley Minera, en la Ley Federal de Aguas y más recientemente en la imaginativa Ley de Inventiones y Marcas, para sólo mencionar algunos ordenamientos salientes.

Los recursos administrativos —los medios no jurisdiccionales de impugnación de actos administrativos en la esfera de la Administración— en los últimos decenios, que han sido el escenario de la fuerza expansiva del Estado y del Derecho Administrativo, han registrado evoluciones legislativas sustanciales y desarrollos doctrinales impresionantes (Héctor Fix-Zamudio y Niceto Alcalá Zamora han dedicado eficazmente sus energías intelectuales al estudio de los remedios administrativos y a sus vinculaciones con el proceso y el procedimiento). Son ya de explorado derecho los elementos y el procedimiento que deben estructurarse en la institución de estos medios de autotutela.<sup>10</sup>

Nuevos ordenamientos legales han dado impulso al mejoramiento total o parcial de los procedimientos, en tratándose de actos en los que se manifiestan las distintas modalidades de la intervención creciente del Estado en la economía, como son los contratos administrativos; las concesiones; las licencias, los permisos y las autorizaciones en general; los contratos de adhesión paraestatal y la emisión de actos administrativos en general.

La acción popular que en distintas materias ha sido instituida (responsabilidades de los servidores públicos y derecho sanitario) sólo por excepción ha sido contemplada desde la óptica del procedimiento (la Ley Federal de Protección Ambiental, define en sus artículos 71 a 75 los requisitos de ejercicio y el trámite que se le debe dispensar).

En particular es de señalar que la legislación administrativa ha venido modernizando los procedimientos de inspección, los sancionadores, y los de medidas de seguridad.

<sup>8</sup> Angel Sánchez González, *Procedimiento económico-administrativo*. Instituto de Estudios Fiscales. España, 1978; Gonzalo Armienta Calderón. *El Procedimiento Tributario en el Derecho Mexicano*. Manuel Porrúa, 1978. (Para conocer los casos español y mexicano.)

<sup>9</sup> Martha Chávez Padrón, *El proceso social agrario y sus procedimientos*. Porrúa.

<sup>10</sup> Héctor Fix-Zamudio, *Estudio de los recursos administrativos en "Estudios de derecho público contemporáneo"*, FCE, 1972.

La expansión de la Administración y del derecho administrativo, sin embargo, no ha llevado a resolver el problema del procedimiento administrativo. Por el contrario, lo ha agravado más que por su mala estructuración, por su abundancia y su excesiva diferenciación.

### 3. Modernización administrativa y procedimiento administrativo

La modernización administrativa tiene el gran propósito de hacer que la Administración sea más racional, eficaz y democrática y con ello llevar adelante el proyecto nacional de la Constitución.

La racionalización cabal del procedimiento administrativo dará lugar a actos administrativos perfectos, legales, eficaces, eficientes y democráticos: el empleado público ejercerá las facultades que la ley le confiere en los términos, plazos y con el alcance que éste establezca, estando así sujeto a un mayor control estatal y social; el administrado colaborará con la función administrativa iniciando o impulsando trámites o aportando elementos; y el empleado público podrá usar los recursos, buscar los resultados y hacer las operaciones, de modo tal que la Administración cumpla sus cometidos.

Procedimientos administrativo y modernización administrativa están tan imbricados que podría decirse que todo lo que se refiere a aquél es del interés de ésta: la modernización está incompleta si no toca los procedimientos que encauzan el acto administrativo —la concreción de la función administrativa— para hacerlos más racionales, simples y ágiles, y modificarlos en ese sentido es contribuir al mejoramiento del aparato y funcionamiento administrativos, objetivos éstos de cualquier reforma que merezca esa denominación.

Esa imbricación, por otra parte, no nos hace incurrir en la *deificación del procedimiento*, pues convenimos en que la reforma administrativa no se agota en su depuración y simplificación; convenimos en que inunda con igual fervor la organización y la cultura administrativas.

No obstante esa acotación, es de reconocer que las bondades de una estructura muy aliñada y racional se verían severamente reducidas, si no se hiciera acompañar ese arreglo orgánico con un cambio de procedimientos tendientes a hacer más eficiente, eficaz y democrático el movimiento administrativo.

Idéntico resultado tendrán los esfuerzos aplicados en la modernización de la cultura administrativa —de los valores, ideas y creencias—, pues los servidores públicos se enfrentarían a trámites laberínticos y a remolinos secuenciales que les impedirían cumplir sus responsabilidades.

Es de reconocer que la expansión del derecho administrativo se ha caracterizado por el cuidado de sus aspectos sustantivos y el relegamiento de los adjetivos, afectando así su aplicación y el funcionamiento administrativos.

### 4. El procedimiento administrativo y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Héctor Fix-Zamudio lamentaba en El Colegio Nacional que el programa ad-

ministrativo de los años pasados no hubiera desembocado en una fase avanzada de racionalización del procedimiento administrativo. Esa fase consistiría, a nuestro juicio, en la expedición de una Ley del Procedimiento Administrativo, que acabara con lo que podríamos llamar —usando la afortunada expresión de Miguel Duhalt Krause—<sup>11</sup> “la selva semántica y jurídica” del procedimiento. Reconocemos en este campo el reclamo del ya citado Fernando Serrano Migallón.<sup>12</sup>

Para sustentar sobre bases sólidas la apología de la ley que se propone, echaremos mano de la experiencia que en ese campo han acumulado varios países de tradición romano-canónica (relevantemente España y Alemania), sin que por ello ignoremos las evoluciones de países socialistas o los de *common law*.

¿Qué se pretende con una Ley del Procedimiento Administrativo? Jesús González Pérez<sup>13</sup> precisa que “la Ley (la del procedimiento administrativo) atiende, en primer lugar, a un criterio de unidad. Procura, en lo posible, reunir las normas de procedimiento en un texto único aplicable a todos los Departamentos ministeriales, “con las salvedades que procedan” y establece “un procedimiento rápido, ágil y flexible, sin olvidar las garantías debidas al administrado, en cumplimiento de los principios consagrados en nuestras Leyes Fundamentales”. Ese ordenamiento, abarca cuestiones que van más allá de la esfera procedimental: contiene disposiciones orgánicas e inclusive, criterios de funcionamiento administrativo de carácter cuasi-ideológico. Entre éstos se halla el siguiente: “la actuación administrativa se desarrollará con arreglo a normas de economía, celeridad y eficacia”.<sup>14</sup> La Constitución años después (27 de diciembre de 1978) añadiría criterios de orientación para la Administración: eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración, coordinación y sometimiento al Derecho y a la Ley.<sup>15</sup>

La Ley del Procedimiento entonces responde al propósito de liquidar la proliferación de procedimientos administrativos, mediante el establecimiento de un procedimiento ordinario y supletorio para los procedimientos especiales que deban conservarse. El procedimiento ordinario se diseña en torno a los ya invocados principios de eficiencia (economía), eficacia, celeridad, democracia, legalidad y racionalidad. En México, ese procedimiento ordinario o general se estructuraría a partir de lo dispuesto por el artículo 14 Constitucional —salvo los casos exceptuados por la Ley— de modo que los administrados iniciarían o participarían en trámites que se ceñirían a formalidades, pasos y fases similares.

Igualmente, el procedimiento tendría que desenvolver los principios administrativos rectores que instituye el nuevo artículo 113 constitucional: legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.

<sup>11</sup> Miguel Duhalt Krause, *Una selva semántica y Jurídica*, INAP, 1977.

<sup>12</sup> *El particular frente a la Administración*, INAP, 1977.

<sup>13</sup> *Comentarios a la Ley de Procedimientos Administrativos*, Editorial Civitas, España, 1977, p. 56.

<sup>14</sup> Artículo 20.

<sup>15</sup> Artículo 103.

El abatimiento de los numerosísimos procedimientos que ha venido configurando la legislación administrativa es tanto más prioritario si se consideran las desigualdades y rezagos culturales y sociales que caracterizan a nuestro país. La proliferación marca una desigualdad entre los administrados que no pueden atajar y mucho menos mitigar, los mecanismos de asesoría y orientación establecidos en las dependencias y organismos públicos.

Ese problema genera inequidad y perjudica la prestación eficaz del servicio público: el administrado ve denegadas sus solicitudes o, aún peor, es afectado injustamente en sus intereses por resoluciones administrativas; la impericia en el trámite contribuye al rezago de expedientes; se da pie a actos de corrupción o el Estado debe asignar mayores recursos financieros y humanos con el ánimo de auxiliar a particulares de escasa ilustración.

La técnica simplificadora que examinamos sólo puede prosperar si se da un proceso de mejoramiento de la función legislativa (en un sentido material), que liquide vicios muy arraigados en los países subdesarrollados de tradición romano canónica: se ha puesto irracional esperanza en el derecho legislado, demeritando a la costumbre y a la jurisprudencia; el derecho legislado carece de fijeza por la excesiva reformabilidad y la perniciosa “explosión legislativa”; hay irreverencia ante el principio de reserva de la ley, favoreciéndose el uso de ordenamientos reglamentarios; se advierte un manejo desenfrenado de la derogación tácita, lo que dificulta la identificación del precepto aplicable; se aprecia falta de compilación y difusión de las leyes; es frecuente el otorgamiento ligero de facultades discrecionales.

El maestro Carrilo Flores en la versión refundida de su libro clásico, acerca elementos para dar mayor dramatismo al panorama nacional: “Las características del procedimiento administrativo que podríamos llamar tradicional, anterior a los esfuerzos contemporáneos de sistematización han sido los siguientes: primera, una mayor rapidez: se supone que los negocios administrativos ligados con los intereses públicos exigen una gran expedición; segunda, una menor formalidad, menores solemnidades que en el procedimiento judicial, esta es una ruta general en todas partes; tercera, y aquí entramos ya en la enumeración de las deficiencias, un sigilo del procedimiento secreto: el procedimiento administrativo tradicional ha sido un procedimiento secreto; luego —cuarto— lo que la doctrina llama una falta de adherencia: en el procedimiento judicial ha habido en general continuidad, fijeza en los órganos encargados de llevarlo y después, en las legislaciones que siguen el procedimiento oral, una identidad física inclusive, entre las personas que tramitan el negocio o quienes lo resuelven, en cambio, le procedimiento administrativo se ha caracterizado por su desvinculación, por su desarticulación, muchas agencias intervienen en él: en ocasiones quien decide no ha tenido contacto absolutamente con el asunto; quinto, una falta de determinación en cuanto a las pruebas que pueden aportar tanto los particulares como la Administración misma; sexto, una incertidumbre en cuanto a la terminación del procedimiento (largo silencio de la Administración, decisiones no bien motivadas) y por último,

séptimo: falta de una sistematización jurídica precisa en cuanto a los medios de impugnar las decisiones administrativas".<sup>16</sup>

La definición legal de un procedimiento ordinario y la consagración excepcional de procedimientos especiales, junto con la consolidación de sistemas de control, empujaría hacia adelante la racionalización y democratización administrativas, al mismo tiempo que reduciría las márgenes de la arbitrariedad y la lentitud burocráticas. Es claro entonces por qué la burocracia conserva y refractaria al cambio, aduce toda suerte de argumentaciones para fundar la impertinencia de una ley como la que se postula (la tendencia a la especialización de los órganos); la flexibilidad que supuestamente requiere el accionar administrativo y la vocación de las facultades discrecionales).

La Ley del Procedimiento Administrativo, hemos dicho ya, no se circunscribe a desenvolver una secuencia de actos, fases y plazos tendientes a la emisión de un acto administrativo. Incluso en el breve anteproyecto de Michel Stassinopoulos, ex-presidente del Consejo de Estado Helénico<sup>17</sup> se incluye el conflicto de competencias, la delegación, el funcionamiento de órganos colegiados, la motivación, entre otras muchas cuestiones.

Veamos la solución que ha seguido nuestro país, puesto que el que esté ausente la ley que postulamos, no significa que los esfuerzos reformadores no hayan dado lugar a algunos avances fragmentarios, pero significativos. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal<sup>18</sup> contiene disposiciones que en otros sistemas jurídicos se miran en leyes del procedimiento administrativo:

- A) El artículo 9o. establece que el proceso de diferenciación orgánica que aparece en toda Administración moderna<sup>19</sup> no implica el establecimiento de compartimientos-estancos: las dependencias centralizadas y las entidades paraestatales deben actuar conforme a programas sectoriales y al plan nacional de desarrollo.
- B) El artículo 12 establece el rudimento de un procedimiento que reviste la mayor trascendencia: "cada Secretaría de Estado o Departamento Administrativo formulará, respecto de los asuntos de su competencia, los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República".

Este artículo debe desarrollarse en la LPA o en un reglamento con el propósito de mejorar la coordinación jurídica entre las dependencias del Ejecutivo y la función legislativa, así como de favorecer la debida participación del administrado en disposiciones generales.

<sup>16</sup> *La Justicia Federal y la Administración Pública*, Porrúa, 1973, pp. 93-94.

<sup>17</sup> *Un avant-projet de code de procedure administrative non contentieuse* en "Revue helléne de droit international", Paris, Janvier-décembre, 1968.

<sup>18</sup> José Francisco Ruiz Massieu, *Ensayos jurídicos sobre la nueva administración pública mexicana*, Limusa, 1981.

<sup>19</sup> Carlos Debbasch, *Science administrative*, Francia, Dalloz, 1976, pp. 99-103.

C) El artículo 13 fija un requisito esencial para la determinación de la competencia y la validez de ordenamientos trascendentes (reglamentos, decretos y acuerdos): el refrendo.

D) Los artículos 14 y 15 establecen la jerarquía de la Administración centralizada a fin de que los particulares conozcan la pirámide de funcionarios y estén en aptitud de orientar sus trámites y promociones. Los reglamentos interiores completan esa pirámide jerárquica, distribuyen la competencia de la dependencia entre las distintas unidades y previenen las fórmulas de sup'encia.

E) El artículo 16 se refiere a la delegación de facultades, uno de los temas que suelen recoger las LPA: aunque la competencia original corresponde a los titulares de dependencias, éstos —salvo disposición legal o del reglamento interior en contrario— podrán delegar facultades a los funcionarios subordinados.

Debe entenderse que el acto delegatorio ha de ser publicado en el Diario Oficial de la Federación (tratándose del Departamento del Distrito Federal, el acto se publicará en su propia gaceta), para que los administrados sepan ante quién deben actuar, de modo que los expedientes se tramiten con celeridad y, en su caso, puedan promoverse les finquen responsabilidades por ineficiencia o corrupción.

F) El artículo 17 contempla la creación de órganos administrativos desconcentrados (tanto organismos desconcentrados técnicos como de carácter territorial y delegaciones), orientando así al particular sobre este tipo de unidades centralizadas.

Al igual que en el caso de actos delegatorios y como se previenen en el artículo 19, los actos que creen este tipo de órganos deben publicarse en el Diario Oficial.

En una LPA se definirían los criterios sobre el funcionario facultado para crear órganos desconcentrados, pues en realidad se puede llegar a afectar la distribución de competencia que realizan los reglamentos interiores dictados por el Presidente de la República, mediante "simples" acuerdos de un Secretario o de un Jefe de Departamento.

G) El artículo 18 lleva a una cuestión de la que se ocupan las LPA: el reglamento interior de las dependencias (expedido por el Presidente) confiere las atribuciones a las unidades administrativas. En nuestra opinión hubiera sido útil que el Legislador señalara que el Presidente no sólo haría esa distribución, sino que crearía las unidades administrativas hasta el nivel de Dirección General, salvo las que estableciera la Ley, evitándose así que los titulares las creen caóticamente.

H) El artículo 19 es relevante para nuestras reflexiones: impone a los titu-

lares de dependencia la obligación de expedir los manuales de organización, de *procedimientos* y de servicios al público necesarios para su funcionamiento, "los que deberán contener información sobre la estructura orgánica de la dependencia y las funciones de sus unidades administrativas, así como sobre los sistemas de comunicación y coordinación y los *principales procedimientos administrativos que se establezcan*".

Sólo se establece que será publicado en el Diario Oficial el Manual de Organización General. Para nosotros esos manuales deben ser dados a conocer en los *boletines* que al efecto cada dependencia debería editar y a los cuales nos referiremos líneas abajo.

Los manuales de procedimientos, bajo una LPA, sólo detallarían los cauces procedimentales establecidos a nivel legal, o sea que con ese cuerpo normativo los procedimientos verían elevada su jerarquía del rango meramente burocrático al legal, con las consecuencias jurídicas que después se verán.

- I) El artículo 21 se refiere tangencialmente a un asunto que en las LPA se desarrolla con detalle: cuando se trate de negocios que interesan a dos o más dependencias (o inclusive a algunas entidades paraestatales), el Presidente de la República podrá crear comisiones intersecretariales.

Nada dice el precepto de una cuestión recurrente que suele retardar el funcionamiento administrativo y afectar a los administrados: la integración y trámite de los expedientes que interesan a oficinas públicas de distintas dependencias (por la vía burocrática se han registrado algunos avances en cuanto a obtención de licencias de construcción y a trámites de comercio exterior).

En otros sistemas este socorrido problema se ha resuelto con fórmulas muy sencillas: ventanilla y expediente únicos; la dependencia con interés predominante actúa como instructor del trámite.

- J) El artículo 21 lleva a una cuestión que ya nos ha invitado a reflexionar en el foro académico<sup>20</sup> y que no es otra que el de la transferencia de facultades legales a través de convenios celebrados entre la Administración Pública Federal y los ejecutivos estatales.

A fin de eludir la tentación de incursionar de nuevo en disquisiciones, lanzamos nuestra conclusión: esa transferencia es posible en tratándose de facultades de gestión o de actos simplemente materiales, pero las facultades de imperio sólo pueden traspasarse si lo previene la Ley (es el caso de la Ley de Coordinación Fiscal. D.O.27/12/78).

Estos convenios de coordinación —que han movido a algunos estudiosos a hablar de *descentralización administrativa por coordinación*— revisitan la mayor importancia para los administrados, pues por efecto de esos instrumentos es altamente probable que se deseche su gestión o trámite

<sup>20</sup> *Naturaleza Jurídica del Convenio Unico de Coordinación en "Aspectos Jurídicos de la Planeación"*, Porrúa, 1981.

o se incurra en responsabilidad si no se toma en cuenta la redistribución de competencias que han realizado.

El artículo 115 constitucional, en su fracción X, contempla la celebración de convenios entre la Federación y los estados y entre éstos y los municipios para realizar transferencias de funciones, recursos y programas.

- K) El artículo 24 se relaciona con el conflicto de competencias que de manera general recogen las LPA, pues previene que cuando se suscite entre las dependencias centralizadas, lo resolverá el Presidente de la República por conducto de la Secretaría de Gobernación.

Sería más redondo el precepto si se hubiera mirado también el frecuentísimo problema del conflicto de competencias entre las unidades administrativas de una misma dependencia: esa conflictiva la resolverán los sucesivos superiores jerárquicos.

- L) Los artículos cuarto y quinto transitorios de la Ley también importan para nuestras reflexiones en torno a los procedimientos administrativos: el estado que guardan los expedientes que se estaban tramitando y que debieron pasar de una dependencia a otra y el cambio de competencias.

Pese a que el ordenamiento que comentamos cubre algunas de las lagunas que en cuanto al procedimiento administrativo muestra el derecho mexicano, se advierte que no contiene soluciones para los recursos administrativos, el uso de facultades discrecionales, el silencio administrativo, entre otras cuestiones de interés.

#### 5. Otros ordenamientos: responsabilidad, imparcialidad y publicidad administrativas

En las LPA suelen consignarse algunos criterios relacionados con la competencia, que responden al propósito de atacar la corrupción y de evitar la parcialidad administrativa.

En nuestro país es en la Ley de Responsabilidades de 1983 que empiezan a recogerse esos criterios en torno al otorgamiento de concesiones, permisos y licencias, celebración de contratos y operaciones y toma y emisión de decisiones.

Las varias veces invocada Ley del Procedimiento Administrativo de España (artículos 20 y 21) contiene dos disposiciones de particular trascendencia para el saneamiento de la vida pública. Se abstendrá de intervenir en el procedimiento administrativo un servidor público cuando esté presente alguno de los siguientes motivos:

- A) "Tener interés personal en el asunto o ser administrador de sociedad o entidad interesada, o en otro semejante cuya resolución pudiera influir en la de aquél, o cuestión litigiosa pendiente con algún interesado".

- B) "Parentesco de consanguinidad dentro del cuarto grado o de afinidad dentro del segundo, con cualquiera de los interesados, con los administradores de entidades o sociedades interesadas y también con los asesores, representantes legales o mandatarios que intervengan en el procedimiento".
- C) "Amistad íntima o enemistad manifiesta con alguna de las personas mencionadas en el apartado anterior.  
....."
- D) "En los casos recién señalados "podrá promoverse recusación en cualquier momento de la tramitación del procedimiento".

Es en la abrogada Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados<sup>21</sup> que se configuraban delitos oficiales que respondían a un *ratio legis* similar: "aprovechar el poder o autoridad propios del empleo, cargo o comisión que desempeñen (los mencionados funcionarios y empleados), para satisfacer indebidamente algún interés propio o de cualquiera otra persona"<sup>22</sup> y "ejecutar cualquier otro acto arbitrario o atentatorio a los derechos garantizados por la Constitución o por las leyes federales respectivas".<sup>23</sup> En la actualidad estas dos conductas son consideradas delitos cometidos en la administración de justicia.<sup>24</sup>

Por otra parte, la Ley de Responsabilidades de 1940 incluía delitos oficiales que buscaban la tutela del buen despacho administrativo y del interés público: "retardar o negar indebidamente a los particulares el despacho de sus asuntos, o la protección o servicio que tengan obligación de prestarles, o impedir la presentación de sus promociones, o retardar indebidamente el curso que deban darles";<sup>25</sup> "abstenerse de hacer ante cualesquiera autoridades, con la debida oportunidad, las promociones que legalmente sean procedentes, en los casos en que deban hacerlas con arreglo a la ley, siempre que de esa omisión resulte daño o perjuicio a la Federación, el Distrito Federal, al interés social o a alguna persona".

Si no resultare daño o perjuicio a alguno, la omisión se considerará como falta oficial<sup>26</sup> "negarse, bajo cualquier pretexto, aunque sea el de obscuridad o silencio de la ley, a tramitar o resolver algún asunto que sea de su competencia".<sup>27</sup>

Para no seguir esta fatigosa búsqueda y a título de ejemplo, echaremos mano de los preceptos de la legislación agraria tendientes a evitar o sancionar las ineficiencias y corruptelas que aparezcan en los procedimientos agrarios

<sup>21</sup> Publicada en el Diario Oficial del 21 de febrero de 1940.

<sup>22</sup> Artículo 18, fracción XXV.

<sup>23</sup> Artículo 18, fracción LXXI.

<sup>24</sup> Artículo 226, fracción II y 214, IV del Código Penal ya citado.

<sup>25</sup> Artículo 18, fracción XI.

<sup>26</sup> Artículo 18, fracción XIV.

<sup>27</sup> Artículo 18, fracción XIV.

(para efectos de estas notas, procedimientos administrativos, por ser el cauce de emisión de actos de la Administración): incurren en responsabilidad penal los Delegados y Subdelegados "por no tramitar, dentro de los términos que fija esta ley (la Federal de Reforma Agraria), los expedientes agrarios."<sup>28</sup>

La Ley de Invenções y Marcas<sup>29</sup> tiene el mérito de instituir procedimientos administrativos —por cierto denominados así, explícitamente— con apego al artículo 14 Constitucional y a la sólida experiencia generada. Este ordenamiento ataca una de las deficiencias más graves que muestra el funcionamiento administrativo de nuestro país y que no es otra que la falta de información sobre los trámites que se realizan en el Ejecutivo: se edita la Gaceta de Invenções y Marcas, en la que se publican "los actos que afecten los derechos de propiedad industrial" (artículo 202) y se establece que "los expedientes de patentes y registros en vigor, y los nombres comerciales publicados, estarán siempre abiertos para todo tipo de consultas y promociones". (Artículo 199).

En particular interesa recordar que esta Ley instituye el procedimiento de oposición a fin de que un acto registral o una declaratoria no afecte injustamente a quien con anterioridad se haya beneficiado con una decisión administrativa.

Aun cuando el Legislador miró el problema de la parcialidad administrativa desde el ángulo del administrado, la Ley de Obras Públicas<sup>30</sup> prohíbe a las personas físicas o morales presentar propuestas a celebrar contratos a "aquellas en cuyas empresas participe el funcionario que debe decidir directamente o los que le hayan delegado tal facultad, sobre la adjudicación del contrato, o su cónyuge o sus parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, sea como accionista, administradores, gerentes apoderados o comisarios".

El silencio administrativo ha sido insuficientemente tratado por la Ley Mexicana, pese a que daña al particular y revela un comportamiento administrativo ineficiente y arbitrario. Un caso que no podemos dejar de invocar es el de la ley que regula la transferencia tecnológica: si en 90 días la autoridad no resuelve sobre una inscripción en el Registro de Transferencia, el acto deberá ser inscrito (silencio afirmativo).

La falta de disposiciones que fijen criterios sistemáticos y explícitos para el ejercicio de facultades discrecionales ha propiciado la arbitrariedad administrativa. No obstante, la Suprema Corte de Justicia, en repetidas ejecutorias ha definido ya esos criterios: los actos discrecionales deben fundarse y motivarse y tomar en cuenta las reglas de la lógica, la experiencia y los precedentes.

Otra cuestión que no ha sido debidamente abordada en la legislación administrativa —a excepción de los procedimientos administrativos de derecho social— es el relativo a la suplencia de la deficiencia de la acción del particular. La definición de dispositivos en ese sentido coadyuvaría a la igualación de los administrados de escasa ilustración.

<sup>28</sup> Artículo 466, fracción III.

<sup>29</sup> Publicada en el Diario Oficial del 10 de febrero de 1976.

<sup>30</sup> Artículo 37.

### 6. Un caso de ineficacia: el procedimiento agrario

Entre los procedimientos administrativos que nos interesan sobresalen los procedimientos agrarios por la importancia social de las cuestiones sustantivas a las que se refieren, por el rezago acumulado, por la tradición histórica, por la polémica académica y política que los envuelve y por sus perfiles propios.

El procedimiento agrario abarca tanto procedimientos administrativos en sentido estricto, como procedimientos propiamente jurisdiccionales. El tema ha dado para caudalosos, sesudos, reñidos e intermitentes debates.

Para evitar un recorrido que forzosamente tendría que ser prolijo y dilatado, acudiremos a lo expuesto en el VIII Congreso Mexicano de Derecho Procesal, celebrado en 1979 en Xalapa, Veracruz. En esa reunión destacaron tesis de particular densidad: judicialización de la mayoría de los procedimientos agrarios (en la jurisdicción ordinaria o bien como una jurisdicción especial formalmente localizada en el Poder Ejecutivo); simplificación de los procedimientos agrarios, conservando su carácter administrativo; derogación o reestructuración del "amparo agrario".

La legislación, propiamente desde los primeros días (desde la Ley del 6 de enero de 1915), ha proporcionado al proceso de reforma agraria una de sus notas más peculiares: se confirió al Poder Ejecutivo la responsabilidad de llevarla adelante por su carácter de suprema autoridad agraria. En consecuencia, se instituyó en ese Poder una magistratura especial relevando a los juzgadores de la jurisdicción ordinaria (a excepción del recurso de amparo y del juicio de conflicto de límites de bienes comunales) y se establecieron procedimientos administrativos alejados del formalismo y de los principios rectores de la tradición judicialista.

Debemos subrayar que el nuevo régimen vio al procedimiento administrativo como una fórmula revolucionaria que coadyuvaría a la realización del agrarismo sin ataduras ideológicas y sin sujeción a las solemnidades clásicas. Se convendrá en que se trata de un cambio extraordinariamente novedoso, si se recuerda que todavía en la segunda década del siglo no se admitían unánimemente los tribunales administrativos y estaba en boga una conceptualización rígida del principio de división de poderes ("al Ejecutivo no pueden conferirse facultades jurisdiccionales").

Raúl Lemus García<sup>31</sup> suministra las características fundamentales del aporte que hace el derecho agrario mexicano al procedimiento administrativo: "a) naturaleza administrativa de las autoridades agrarias que intervienen en su secuela; b) la no exigencia de formalidades específicas; c) la liberalidad en la recepción de las pruebas; d) la naturaleza proteccionista o tutelar de las instituciones adjetivas; e) el predominio de la equidad sobre la estricta formalidad; f) la consecución de finalidades sociales; g) su función reivindicatoria y h) la observancia de los principios dispositivos, de publicidad, concentración y duplicidad, con predominio del inquisitivo o de oficio".

<sup>31</sup> Ley Federal de Reforma Agraria. Comentada. Editorial Limsa, 1979, pp. 317-318.

Gonzalo Armienta,<sup>32</sup> sintetiza a la magistratura que lleva los procedimientos agrarios, de la siguiente manera:

- "La magistratura agraria —salvo las excepciones que se consignarán adelante— se localiza en el Poder Ejecutivo.
- Existen tanto órganos con funciones de autoridad como órganos de carácter consultivo cuyos actos por excepción pueden estar revestidos de coercitividad (Cuerpo Consultivo Agrario).
- Hay magistrados de primera instancia (Gobernadores, de segunda instancia (Presidente de la República) o de única instancia (el propio Presidente de la República y las Comisiones Agrarias Mixtas).
- Existen órganos unitarios (Presidente y Gobernador) y órganos colegiados (Cuerpo Consultivo Agrario y Comisiones Agrarias Mixtas).
- Los magistrados agrarios pueden ser legos, pues no es requisito para ejercer la función el que sea peritos en derecho.
- Desde un punto de vista técnico los órganos mencionados no pueden ser considerados tribunales porque no están estructurados como tales, están sujetos a la relación jerárquica que da cohesión y unidad a la Administración y no gozan de las garantías judiciales clásicas (independencia para dictar sus resoluciones o dictámenes, carrera judicial, autonomía presupuestal y administrativa, inamovilidad o período de funciones).
- Existen órganos y autoridades agrarias de orden local (Gobernador), de carácter mixto (Comisiones Agrarias Mixtas) y de orden federal (Presidente de la República).
- Conocen tanto procedimientos contenciosos como no contenciosos (administrativos).
- Existen en la magistratura representantes de los campesinos (Cuerpo Consultivo Agrario y Comisiones Agrarias Mixtas).

Los procedimientos agrarios más importantes son los de restitución, dotación y ampliación de tierras, bosques y aguas; dotación y accesión de aguas; ampliación de ejidos; nuevos centros de población ejidal; permutas, fusión, división y expropiación ejidales; determinación de propiedades inafectables; reconocimiento, titulación y deslinde de bienes comunales; conflictos por límites de bienes comunales; nulidad de fraccionamientos; nulidad de actos y docu-

<sup>32</sup> *Perspectivas de los tribunales agrarios en el Derecho agrario mexicano en "VII Congreso Mexicano de derecho procesal"* (Memorias 1980).

mentos; nulidad de contrastos y concesiones; nulidad de certificados de inafectabilidad; suspensión y privación de derechos agrarios; conflictos internos de ejidos y comunidades.

Existen, pues, procedimientos que tienden a la emisión de un acto que resuelva una controversia (por ejemplo, conflictos internos de ejidos) y otros —los material y formalmente administrativos— que se dirigen a una decisión administrativa (el otorgamiento de un certificado de inafectabilidad).

Existen otros muchos procedimientos que se inician y tramitan en las dependencias agrarias que no están contenidos en la Ley Federal de Reforma Agraria, hayándose recogidos en otros cuerpos legales (por ejemplo, en la Ley de Crédito Rural), o en instrumentos de inferior jerarquía (por ejemplo, la autorización de algunos contratos que celebraran los ejidos).

Aun cuando el Constituyente de 1917 consideró *Ley constitucional* a la Ley del 6 de enero ya citada, las adiciones de 1934 al artículo 27,<sup>33</sup> elevan el rango normativo de las disposiciones sobre la magistratura y los procedimientos agrarios. La adición desglosa esa magistratura (el Presidente de la República, los Gobernadores y las Comisiones Agrarias Mixtas) y crea dos dependencias fundamentales: el Cuerpo Consultivo Agrario y una "dependencia directa" del Ejecutivo (primero el Departamento Agrario y después la Secretaría de la Reforma Agraria; Miguel González Avelar abordó ese tránsito orgánico en un lúcido trabajo).<sup>34</sup>

La trascendencia que tiene la intervención del Cuerpo Consultivo Agrario en los procedimientos administrativos que nos ocupan, nos mueven a dedicarle alguna reflexión.<sup>35</sup>

El Cuerpo es un órgano de jurisdicción retenida que rinde al Jefe del Ejecutivo Federal dictámenes sobre las acciones agrarias más importantes que deban dar lugar a una resolución de ese alto funcionario. Los expedientes son instruidos por la magistratura agraria quien se los turna, a fin de que el Cuerpo pueda dictaminarlos. Factores de orden político han suscitado (propia- mente desde el Código Agrario de 1940) la minimización de ese órgano colegiado, pues ha dejado de estar adscrito directamente a la Presidencia, se le ha incluido en la estructura de la Secretaría de la Reforma Agraria y el titular de éste lo preside (artículo 14 de la Ley Federal de Reforma Agraria).

La esperanza que tenía la Revolución Mexicana en la estructuración administrativa de los procedimientos agrarios —inclusive los de orden jurisdiccional, los que resuelven controversias— ha sido traicionada. Los procedimientos no han asegurado tramitaciones aceleradas y expeditas; en ocasiones tampoco se han dictado resoluciones imparciales y por decenios miles de expedientes no han concluido con resoluciones presidenciales.

La flexibilidad procesal (sobre todo por lo que hace a los requisitos de procedibilidad y a la caducidad y al desistimiento) permitió que la burocracia

<sup>33</sup> Publicadas en el Diario Oficial del 10 de enero de 1934.

<sup>34</sup> *La Constitución de Apatzingán y otros ensayos*, Sep/Setentas, 1973.

<sup>35</sup> Mario Ruiz Massieu, *Notas sobre el Cuerpo Consultivo Agrario en "Temas de derecho agrario mexicano"*, UNAM, 1982.

tización y corrupción agrarias provocaran y generaran el mayor rezago de que tenga conocimiento nuestro país (100 mil expedientes sin resolución). La parquedad que la legislación agraria ha mostrado en el terreno de la responsabilidad por negligencia o corrupción en la tramitación, no es ajena a esta situación.

Ante ese panorama se ha propuesto con reiteración que se modifiquen la magistratura agraria y los procedimientos administrativos agrarios, instituyéndose una jurisdicción agraria: creación de tribunales especializados en la esfera del Poder Ejecutivo —tribunales de la Administración— revestidos de autonomía, con fallos revisables por el Poder Judicial y sujetos a control mediante el Juicio de Amparo.

Así, la Secretaría de la Reforma Agraria conocería solamente de la organización agraria y de los procedimientos material y formalmente administrativos.

### 7. Conclusiones relevantes

A nuestro juicio los arreglos orgánicos que se introduzcan a la Administración Pública serán incompletos si no se hacen acompañar de avances de simplificación y uniformación de los procedimientos administrativos. A la modernización del elemento estático debe añadirse la modernización del elemento dinámico.

Una ley del procedimiento administrativo daría mayor racionalidad al quehacer de la Administración y contribuiría a que el ciudadano hiciera sus tramitaciones con mayor eficacia.

La expedición de la Ley sólo podría prosperar si se llevara a cabo un esfuerzo consistente de depuración de los aspectos adjetivos de la asistemática legislación mexicana a fin de que puedan introducirse procedimientos ordinarios que sustituyaran los centenares de procedimientos atípicos que durante decenios han venido estableciendo las Leyes.

Los juristas —en particular los administrativistas y los procesalistas— mucho contribuirían a la democratización del Estado y a la modernización del derecho, si llevaran adelante el viejo proyecto de una Ley del Procedimiento Administrativo.