

Los principios del procedimiento administrativo. El caso de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo

Miguel Pérez López

*Profesor de Teoría Constitucional
de la UAM-Azcapotzalco
y miembro del Comité Académico
del Instituto de la Judicatura Federal*

SUMARIO: I. LA IMPORTANCIA DE LA REGULACIÓN UNIFORME DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. A) Para el funcionamiento eficiente de la administración pública. B) Para la justicia administrativa. II. LOS PRINCIPIOS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. III. LOS PRINCIPIOS RECTORES DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. A) Principios expresos de la LFPA. 1. Principio de economía o de simplificación. 2. Principio de celeridad. 3. Principio de eficacia. 4. Principio de legalidad. 5. Principio de publicidad o información. 6. Principio de buena fe. B) Principios implícitos en la LFPA. 1. Principio de imparcialidad. 2. Principio de oficiosidad. 3. Principio *in dubio pro actione*. 4. Principio de exigencia de legitimación. 5. Principio de gratuidad del procedimiento administrativo. 6. Principio de audiencia. IV. Conclusiones. Bibliografía. Hemerografía. Legislación

El procedimiento administrativo es un iter por el que transita la actividad de la administración pública, lo cual permite fincar un marco cierto para 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 dar cumplimiento a las finalidades jurídico-políticas 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. En caso de que la administración no se ajuste a las reglas del procedimiento, el órgano jurisdiccional conocerá de las transgresiones a la legalidad, sea en sede contencioso-administrativa o mediante el control constitucional del amparo.

Es imperativo tener presente un elemento sociológico en la ejecución de la legislación administrativa: en el ámbito de los órganos adscritos al Poder Ejecutivo resulta dominante el número de servidores públicos con una formación académica distinta de la profesión jurídica. Independientemente de establecer un cabal servicio civil de carrera, las leyes de procedimiento administrativo deben expresarse con claridad meridiana para su comprobación de parte de quienes las ejecutan.

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, sin menoscabo de la eficiencia.

I. LA IMPORTANCIA DE LA REGULACIÓN UNIFORME DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Al configurar doctrinariamente 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 lo han expuesto Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón 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 a 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 difusión procedimental. Cada ley administrativa procreó su procedimiento, 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 significa el establecimiento de tipos rígidos de procedimientos, como tampoco busca eliminar la posibilidad del legislador para nuevos procedimientos administrativos. Con la regulación uniforme se pretende abrir un abanico legal de garantías de seguridad y certeza, al cual se puede acudir como referencia primaria o como legislación supletoria; garantías tanto para la función administrativa como para el administrado.

Existen posiciones doctrinales —como la del Dr. Miguel Acosta Romero— que consideran 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 administrativa¹. Gabino Fraga visualizó que era indispensable establecer un ordenamiento “general” que acepte la presencia de procedimientos “especiales”, en la que aparecería como legislación supletoria².

El término “general” que es adjudicado al procedimiento y a la ley que lo regula, tanto por Fraga o por García de Enterría y Tomás Ramón Fernández, no es adecuado, en especial por lo que toca al ordenamiento. Una característica propia de la ley es su generalidad.

1 Miguel Acosta Romero. *Teoría General del Derecho Administrativo*. Décima edición. México, Porrúa. 1991, pp. 688 y 689.

2 Gabino Fraga. *Derecho Administrativo*. México, Editorial Porrúa. 1984, p. 257.

Por ello estimo apropiado el término “uniforme”, pues evita la redundancia, como es empleado por el maestro Héctor Fix-Zamudio³.

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 presente siglo 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. 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.”⁴

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

B) Para la justicia administrativa

En este rubro el beneficio de una regulación uniforme no sólo es el particular, pues también se extiende a la administración pública. Con esta regulación del procedimiento por una ley rectora, se logra establecer bases anticipadas, seguras y ciertas en la relación jurídico-ad-

3 Héctor Fix-Zamudio, *Introducción a la justicia administrativa en el ordenamiento mexicano*, México, El Colegio Nacional, 1983, p. 22.

4 Alfonso Nava Negrete, *Derecho Administrativo*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1991, p. 11.

ministrativa, esto es, dejar sentados los principios conforme a los cuales se ajuste la administración pública. 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.

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. Los medios auxiliares de la jurisdicción administrativa son parte de la justicia administrativa y se caracterizan por ser instrumentos jurídicos que tienen por objeto disminuir los conflictos entre la administración pública y los particulares, sea solucionándolos o previniéndolos⁵. Con la regulación uniforme, según el jurista argentino José Roberto 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 cibernética⁶. El contenido de esa regulación procuraría disminuir los conflictos que pudieran surgir

5 Héctor Fix-Zamudio, op. cit. supra nota 3, pp. 11, 12, 21 a 27. Las ideas del maestro Fix-Zamudio las he adoptado y desarrollado en Miguei Pérez López, "La enseñanza de la Justicia Administrativa en México" en *Alegatos*, número 21, mayo-agosto de 1992, México, pp. 49 a 58, e id., "La justicia administrativa en la Constitución federal mexicana" en *Alegatos*, número 41, enero-abril de 1999, México, pp. 97 a 99. Como un antecedente de esta distinción entre medios auxiliares y jurisdicción administrativa, aunque sólo se consideró en la primera parte a los recursos administrativos, cfr. Niceto Alcalá-Zamora y Castillo, "Proceso administrativo" en *Estudios Procesales*, Madrid, Tecnos, 1975, pp. 451 a 469. (Este trabajo fue una ponencia sobre el tema para las "Jornadas Latinoamericanas de Derecho Procesal", Montevideo, del 13 al 15 de mayo de 1957), reproducido en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, número 51, julio-septiembre de 1963, pp. 603 a 626 y algunos atisbos que planteó don Antonio Carrillo Flores en su obra *Justicia Federal y Administración Pública*, 2ª edición, México, Editorial Porrúa, 1973, pp. 9 a 28.

6 José Roberto Dromi, *El procedimiento administrativo*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1986, pp. 47 y 48.

por el actuar administrativo. Esa es la misión de los medios auxiliares: una función preventiva de conflictos.

II. 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. La doctrina española ha sido dominante entre nosotros para la comprensión y creación de las leyes de procedimiento administrativo⁷.

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, Francisco López Menudo, "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".⁸ 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 doctrinaria aparece el maestro Jesús González Pérez, quien expone que los principios generales del derecho resultan aplicables a la regulación del procedimiento administrativo de la misma manera que en otras materias, cuya función básica viene a ser la

7 Cfr. José Luis Vázquez Alfaro, "Reflexiones sobre el procedimiento administrativo. A propósito de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo" en *VV. AA., Los grandes problemas jurídicos. Recomendaciones y propuestas. Estudios jurídicos en memoria de José Francisco Ruiz Massieu*, México, Editorial Porrúa, 1995, p. 389.

8 Francisco López Menudo, "Los principios generales del procedimiento administrativo" en *Revista de Administración Pública*, número 129, septiembre-diciembre de 1992, Madrid, p. 24 y reproducido en Javier Barnés Vázquez (Coordinador), *El procedimiento administrativo en el derecho comparado*, Madrid, Consejería de la Presidencia de la Junta de Andalucía-Editorial Civitas, 1993, pp. 91 a 158.

constitución de la base del ordenamiento procedimental e informan la interpretación de dicho ordenamiento en el momento de creación, ejecución o impugnación del procedimiento, con la debida precisión de no confundir los principios generales del derecho con otros principios como la garantía de eficacia del procedimiento. Además de que los principios deben atender tanto la garantía de los derechos de los administrados como del interés público⁹.

Los tratadistas Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández proporcionan siete principios del procedimiento administrativo:

- De **economía procesal**.
- De **in dubio pro actione**.
- De **oficialidad**.
- De **exigencia de legitimación**.
- De **imparcialidad**.
- Del **carácter contradictorio procedimental**¹⁰.

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. Adolf Merkl lo enunciaba de la siguiente manera:

9 Jesús González Pérez. "Ante una ley de procedimiento administrativo de la Federación" en *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. Reproducido substancialmente en su libro *Procedimiento administrativo federal*. México, Editorial Porrúa, 1997.

10 Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández. *Curso de Derecho Administrativo*. tomo II. Editorial Civitas, 1991, pp. 437 a 445

“...por término medio, el procedimiento administrativo es menos formal que el judicial. Y con esta falta de forma crece, naturalmente, la posibilidad de rapidez”¹¹

Si acaso debería hablarse de economía “procedimental” en lugar de “procesal”. Esa economía procedimental significara 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. Francisco López Menudo lo visualiza en la necesidad de una interpretación flexible de los requisitos de legitimación, la viabilidad de las pretensiones en caso de dudas sobre cómputo de plazos, resolución “pro administrado” de las dudas sobre la validez de la recepción de escritos en las dependencias administrativas; presunción de la válida representación del interesado, flexibilidad de la caducidad por inactividad imputable al administrado y necesidad de resolución expresa¹².

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** obliga que la persona considerada como parte 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 las características subjetivas de la autoridad tramitadora, en particu-

11 Adolf Merkl, *Teoría general del Derecho Administrativo*, México, Editora Nacional, 1980, p. 288.

12 Francisco López Menudo. “Los principios generales...” en Javier Barnés Vázquez, op. cit. supra nota 8, p. 132.

lar cuando actúa como árbitro, cuando impone sanciones o cuando resuelve recursos. Finca una doble garantía: tanto para salvaguardar el interés público como los privados.

Cuando el procedimiento administrativo tiene efectos externos, existe la posibilidad de que los distintos intereses en juego 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 contradictorio**, tanto sobre los hechos como sobre la aplicación de la norma jurídica al caso concreto, lo cual deriva en la congruencia en los términos debatidos y los puntos resolutive 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 jurista mexicano Fernando Serrano Migallón:

- Derecho a ser tratado con la debida observancia a las normas de derecho y con justicia e imparcialidad.
- Derecho a apelar contra las decisiones administrativas para protegerse del trato arbitrario y tendencioso, y a obtener justicia.
- Derecho a saber que prevén las leyes y los reglamentos, y cuales son sus prerrogativas y sus deberes.
- Derecho a estar informado acerca de los propósitos, organización y actividades de gobierno.
- Derecho a participar en los negocios públicos, en la medida de lo posible¹³.

El jurista venezolano Allan Randolph Brewer-Carias ha formulado una serie de principios procedimentales extraídos de las leyes que

13 Fernando Serrano Migallón. *El particular frente a la Administración*, segunda edición, México, Ed. Porrúa, 1991, pp 45 y 46

regulan uniformemente el procedimiento administrativo en España, en primer término, Argentina, Colombia, Costa Rica, Perú, Uruguay y Venezuela, y 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**¹⁴.

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 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 este primer grupo se prevé la iniciación de oficio del procedimiento¹⁵.

Los principios relativos al iter procedimental son el "informalismo" (en realidad relajamiento de las formas), la celeridad y la economía procedimentales; al carácter inquisitorio de la instrucción; al carácter contradictorio del procedimiento; a la imparcialidad que debe guiarlo y a la publicidad de la actuación administrativa¹⁶. 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 administrativas¹⁷.

Como se aprecia, la formulación teórica de los principios procedimentales se origina de la regulación uniforme del procedi-

14 Allan R. Brewer-Carias, *Principios del procedimiento administrativo*, Madrid, Civitas, 1990, pp. 141 a 169.

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

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

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

miento administrativo, en atención a que está sujeta a criterios previsibles, objetivos, racionales y continuos. Cuando un sistema jurídico no cuenta con esa regulación uniforme, se tiende a la dispersión legislativa y a la casuística jurisprudencial y administrativa, lo cual no beneficia a los particulares al faltar la referencia que permita proporcionar el marco jurídico procedimental. La arbitrariedad se entroniza aun 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 mínimum 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, así como señalar un marco referencial para el órgano de control por los jueces.

III. LOS PRINCIPIOS RECTORES DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Al final del sexenio 1988-94 fue promulgada la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA)¹⁸, producto de una iniciativa de un diputado de un partido de oposición, el Lic. Fauzi Handam Amad, conocido abogado, legislador y profesor de Derecho Administrativo en la Escuela Libre de Derecho. Es curioso cómo un conjunto normativo que regulara la actuación administrativa no haya surgido, como abrumadoramente ocurrió en el pasado, del seno del poder ejecutivo. El distinguido maestro Alfonso Nava Negrete ha explicado que la LFPA tiene sus orígenes en los anteproyectos legislativos de una Comisión especial del Congreso de la Unión, donde participó el Lic. Handam Amad¹⁹.

18 *Diario Oficial* de la Federación de 4 de agosto de 1994.

19 Alfonso Nava Negrete, "Ley Federal de Procedimiento Administrativo (breves comentarios)" en Fernando Serrano Migallón, *Estudios jurídicos en memoria de Eduardo García Máynez*. México, Editorial Porrúa, 1996, p. 413 a 416.

A partir de la LFPA se ha iniciado un movimiento paulatino de expedición de ordenamientos reguladores del procedimiento administrativo, como son la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal de 1995 y el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México de 1997, en los cuales se aprecia una influencia del ordenamiento federal, más acentuado en la primera y donde se hayan expresa e implícitamente los principios del procedimiento administrativo.

El nuevo ordenamiento federal regula el régimen jurídico del acto y procedimiento administrativos para la administración pública centralizado federal, salvo en las materias fiscal, financiera, responsabilidades de los servidores públicos, electoral, justicia agraria y laboral (artículo 1 de la LFPA).

En la parte dedicada al procedimiento administrativo, el artículo 13 de la LFPA destaca los principios rectores a que debe sujetarse la actuación administrativa en el procedimiento: **economía, celeridad, eficacia, legalidad, publicidad y buena fe**²⁰. Pasemos a ver dichos principios expresos y los derivados de su iniciativa y del cuerpo legal mismo.

A) Principios expresos de la LFPA

1. Principio de economía o de simplificación

Como se dijo anteriormente, con apoyo en la doctrina del administrativista español Tomás Ramón Fernández, este principio busca que la actuación administrativa pronta y eficiente, sin demérito del apego a la legalidad, mientras que González Pérez lo denomina como anti-formalista²¹.

En la iniciativa de la LFPA no fue definido el principio de economía. El principio de economía se ratifica con lo dispuesto en el artículo 15 de la LFPA: "*La Administración Pública Federal no podrá exigir*

20 Manuel Lucero Espinosa, *Ley Federal de Procedimiento Administrativo comentada*, México, Editorial Porrúa, 1996, pp. 59 a 72.

21 Jesús González Pérez, op. cit. supra nota 9, p. 53.

más formalidades que las expresamente previstas en la ley” y como se puede apreciar en las fracciones I, II y VI del artículo 16 del citado ordenamiento legal.

También está plasmado el principio de economía, sencillez o de simplificación en la obligación impuesta a las unidades de recepción de documentos dar entrada a las promociones de los particulares, reforzada con la prevención a los interesados en caso de que el escrito carezca de los requisitos legales para subsanarlos en un plazo de cinco días, y así se evita el retardo en el inicio del procedimiento bajo el argumento de que el administrado omitió formalidades a juicio de la autoridad (artículo 43 de la LFPA). No debe perderse de vista que los requisitos deben estar señalados en el ordenamiento legal, por lo que los requisitos previstos en los reglamentos sólo deben ser una reproducción desarrollada en detalle de los previstos legalmente, en cumplimiento del principio de supremacía de la ley que rige a los referidos reglamentos.

2. Principio de celeridad

Unido al anterior principio, tenemos el de **celeridad** consistente en resolver el procedimiento de la manera más pronta que sea posible, a efecto de que el administrado tenga la certeza de saber en qué momento deben concluir las etapas procedimentales. El principio de celeridad no es desarrollado en la exposición de motivos de la LFPA, aunque se le menciona en el apartado dedicado al principio de fijación de términos y notificaciones.

La celeridad o agilidad se concreta con el establecimiento de plazos y términos (artículos 28 a 32 de la LFPA) y con el señalamiento de los efectos del silencio administrativo. Esta segunda cuestión desde esta ley sobresale como uno de sus indiscutibles méritos. La LFPA fija la negativa ficta como el sentido en que debe interpretarse la ausencia de respuesta de la autoridad administrativa ante las peticiones de los particulares en el artículo 17. La exposición de motivos le da, incorrectamente, el carácter de principio, cuando en realidad es una garantía para el administrado.

El artículo 17 de la LFPA establece un plazo de cuatro meses para que la autoridad administrativa resuelva lo que corresponda, a menos que en otra ley o reglamento sea establecido otro plazo. Si se cumple el plazo de cuatro meses “*se entenderán las resoluciones en sentido negativo al promovente, a menos que en las disposiciones aplicables se prevea lo contrario*”. Este es un avance del Derecho Administrativo y de la Justicia Administrativa, pues reducirá la promoción del juicio de amparo por violación del artículo 8 constitucional, que terminaba en una sentencia favorable al quejoso para el efecto de obligar a la autoridad omisa a contestar. Con la negativa ficta se obtiene una presunción de que la respuesta esperada debe entenderse contraria a los intereses del promovente, por lo que formulará su impugnación contra la negativa, posibilitando una ampliación del medio de defensa en caso de obtener la diferida respuesta en el procedimiento impugnativo. La negativa ficta, igual que en la materia fiscal, se extiende al caso de que no sea resuelto un medio de defensa ante la administración pública.

Sin embargo este avance se acorta con una disposición establecida en el mismo artículo 17 y que contraría a los principios de economía y de celeridad:

“A petición del interesado, se deberá expedir constancia de tal circunstancia, dentro de los dos días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud respectiva ante la autoridad que deba resolver; igual constancia deberá expedirse cuando las disposiciones específicas prevean que transcurrido el plazo aplicable la resolución deba entenderse en sentido positivo. De no expedirse la constancia mencionada dentro del plazo citado, se fincará la responsabilidad que resulte aplicable.”

Esta disposición contraría una práctica común del derecho mexicano: la negativa y la afirmativa ficta, así como la falta de respuesta se prueban con el acuse de recibo de la promoción presentada ante la autoridad. Es contrario al sentido común establecer esa constancia de la autoridad omisa que compruebe que la misma no ha contestado, aun cuando se establezca que será responsable si también descuida la emisión de la constancia. Ojalá se elimine este requisito de la LFPA.

3. Principio de eficacia

El **principio de eficacia** no está definido con precisión en la LFPA, ni en su iniciativa. Se trata de un término de gran uso y escasa explicación. En el diccionario nos encontramos que a la eficacia se le define como "virtud, actividad, fuerza y poder para obrar"²². Leticia Bonifaz Alfonso expone que la eficacia del derecho genéricamente se entiende que está referida a la aplicación de la norma, a su obediencia, cumplimiento, acatamiento, observancia o aceptación, y a la realización de sus efectos o al cumplimiento de sus fines o propósitos, bajo la advertencia de que:

*"... la obediencia, aplicación, realización de los efectos o cumplimiento de los fines, como hechos o factores que nos permiten dar el calificativo de eficaz o ineficaz a un orden normativo o a las normas que lo constituyen, tienen que ser vistos en relación al número de casos y frecuencia con que se dan."*²³

Estos datos proporcionados por la Teoría del Derecho permiten dar un marco de referencia para tratar de desentrañar el principio de eficacia del procedimiento administrativo, ubicándolo fundamentalmente en el momento en que "la función administrativa exige la plena realización de lo resuelto", como lo expone González Pérez²⁴, esto es, cuando se lleva a la práctica el trámite procedimental para alcanzar su fin: la emisión de la resolución que concluya la prosecución, así como su aplicación en la práctica, aun cuando, en caso de ser un procedimiento externo, no sea aceptado por los particulares. Según el distinguido tratadista español, la eficacia de la ejecución del procedimiento tiene su contrapeso en el respeto al derecho de defensa del administrado, la legalidad, seguridad jurídica y proporcionalidad, en cuanto a:

- La limitación de las potestades de ejecución cuando lo impone el respeto de los derechos fundamentales.

22 Martín Alonso. *Enciclopedia del idioma*, tomo II. México, Aguilar, 1991.

23 Leticia Bonifaz Alfonso. *El problema de la eficacia en el derecho*. México, Editorial Porrúa, 1993, p. 10.

24 Jesús González Pérez. op. cit. supra nota 9, pp. 56 a 59.

- La determinación estricta en la ley de los medios que pueden utilizarse para la ejecución forzosa.
- El empleo de los medios proporcionados adecuados a los fines que se pretende alcanzar.
- El respeto de los derechos fundamentales y libertades públicas.

Sobre estas características del principio de eficacia, la LFPA resulta prácticamente omisa, por lo que debe estarse a lo que dispongan las leyes sustantivas federales.

4. Principio de legalidad

Los ordenamientos del procedimiento administrativo están aherrojados por el principio básico del Estado de Derecho, el de **legalidad**, el cual sintetiza, como enseña el iusfilósofo Alejandro del Palacio, la unidad material y formal, abstracta y concreta de la razón²⁵. De esta manera la legalidad:

"...es la positivización de la legitimidad, constituye su manera de ser específica, la forma que el conjunto de valores implícitos en la legitimidad adopta en un orden normativo...es el núcleo fundamental de las constituciones; por eso el Estado de derecho queda propiamente instituido cuando legitimidad y legalidad convergen en la Constitución. Este es el punto de arribo de la legitimidad y el punto de partida de la legalidad. La legalidad establece las competencias de los órganos del poder para el cumplimiento de las atribuciones del Estado y los procedimientos a que debe sujetarse su funcionamiento..."²⁶

Rolando Tamayo y Salmorán expone que la legitimidad y la legalidad como conceptos de largo y estrecho desenvolvimiento en el derecho público, ubicando al segundo como:

25 "El Estado se expresa originalmente como Estado legista; en él la ley, obra de los representantes de la nación, da forma a la voluntad general, cuyo contenido no es otro que la unidad en el bienestar común. El Estado de Derecho es razón en el contenido y razón en la forma", Alejandro del Palacio Díaz, *Del Estado de Derecho al derecho del Estado*, México, Editorial Leega, 1988, pp. 8 y 9.

26 Ibid, pp. 37 y 38.

“El principio (en el sentido de regula iuris) de que ningún acto administrativo puede penetrar la esfera jurídica del particular, más que por mandamiento de autoridad competente y de conformidad con una ley preexistente. En este sentido la legalidad es considerada desde la óptica de los derechos subjetivos (públicos) La autoridad, sin un fundamento jurídico apropiado (legal), se encuentra en la periferia del derecho subjetivo del particular. En combinación con la idea, más bien correlativa, de que la administración no puede realizar ningún acto que no esté jurídicamente autorizado, la libertad del individuo (en el sentido de permisión fuerte que deriva de una norma) encuentra en la legalidad un elemento esencial de su existencia.”²⁷

La LFPA formula el principio de legalidad a partir de uno de sus elementos esenciales como es la competencia de la autoridad:

“En el Título Segundo de la iniciativa se establece la normatividad relativa a los principios de competencia, que parte, dentro de un régimen de estado de derecho y conforme al principio de legalidad, de que toda la competencia tiene su origen en ley y es irrenunciable.”

Indiscutiblemente estamos ante la concretización de la aplicación directa del Estado de Derecho para el ámbito de la administración pública. Es notorio que este principio es la llave maestra para la comprensión del objeto de las leyes de procedimiento. Aquí el derecho constitucional envuelve a la norma administrativa, separándola del arbitrio del funcionario. Este principio no sólo debe considerar el sometimiento de la autoridad, sino también procurar por la debida armonía entre la protección del interés público y los intereses de los administrados. Por todo lo anterior, resulta incomprensible la existencia de un precepto como el artículo 61 de la LFPA, que autoriza, sin ambages, la inaplicabilidad de dicho ordenamiento en aquellos “casos en que medie una situación de emergencia o urgencia, debidamente fundada y motivada”, con lo que se permite a la autoridad competente a emitir el acto administrativo “sin sujetarse a los requisi-

27 Rolando Tamayo y Salmorán, voz “Legitimidad” en Instituto de Investigaciones Jurídicas. *Diccionario jurídico mexicano I-O*, séptima edición, México, Editorial Porrúa-UNAM, 1994, p. 1942

tos y formalidades del procedimiento administrativo previstos en esta Ley, respetando en todo caso las garantías individuales”. Resultan indubitables las contradicciones lógicas y constitucionales exhibidas en dicho precepto, ya que de nada sirve que exista un ordenamiento del procedimiento administrativo si puede dejar de tener vigencia, al quedar sujeta su aplicación a la apreciación de la autoridad administrativa, además de contravenir el primer párrafo del artículo 16 de la Constitución Federal, al establecer un régimen de excepción del principio de legalidad en un nivel secundario respecto a la Ley Fundamental. Los tratadistas Acosta Romero, Herrán Salvatti y Venegas Huerta son contundentes respecto en su opinión referida a dicho artículo, al considerarlo un verdadero atentado a las garantías individuales, sugiriendo su derogación inmediata²⁸. Es indudable que tienen razón los críticos de la LFPA y me sumo a su reclamo.

5. Principio de publicidad o información

El maestro Héctor Fix-Zamudio denomina a este principio como de la información sobre la actividad administrativa y lo precisa así:

“...lo que implica el conocimiento preciso del procedimiento y de las resoluciones que afectan a los administrados a fin de que puedan hacer la defensa de sus derechos e intereses legítimos...”²⁹

De aquí se deriva el derecho de información de los gobernados sobre la actividad administrativa, al cual le ha dedicado profundos estudios, destacando el debate sobre los alcances y límites de este derecho. Según este connotado tratadista mexicano y con apoyo en la experiencia española, el principio se desarrolla a través del acceso a la información; la realización de un periodo de información pública; la información a los afectados con resoluciones administrativas

28 Miguel Acosta Romero, Mariano Herrán Salvatti y Francisco Javier Venegas Huerta, *Ley Federal de Procedimiento Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal comentadas*, México, Editorial Porrúa, 1996, p. 269. También hace una denuncia de la contradicción del contenido del artículo 61 con el resto de la LFPA el jurista Manuel Lucero Espinosa, *Ley Federal de Procedimiento Administrativo comentada*, México, Editorial Porrúa, 1996, p. 137 y 138.

29 Héctor Fix-Zamudio, *op. cit. supra* nota 3, p. 32.

sobre la definitividad de éstas, el señalamiento de los medios de defensa contra las mismas, el órgano ante el que deberán interponerse y el plazo para formularlo, y la institución del silencio administrativo y sus efectos³⁰.

En la exposición de motivos de la LFPA sólo se define un aspecto de este principio de publicidad, el de acceso al expediente administrativo, que es indudablemente un avance de la Justicia Administrativa, pues clarifica las posibilidades de articular una buena defensa ante el proceder administrativo. De esta manera está definido el principio de acceso al expediente administrativo:

“Bajo tal principio se estructuran las normas relativas al derecho de los interesados, tal como acontece en el procedimiento judicial, de tener acceso al expediente, salvo aquellos que fueren reservados por acuerdo directo de los titulares de las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos u Organismos Descentralizados, cuando el interés público así lo requiera, debidamente fundados y motivados.”

Nótese la indebida similitud de una institución de origen judicial con la novedad de la LFPA. Esta es una cuestión recurrente de la ley, la pretensión de que el procedimiento administrativo tenga que seguir las tendencias del procedimiento judicial. En la exposición de motivos de dicho ordenamiento federal no se abundó ni en el principio de publicidad, ni el de acceso de los administrados a la información, además de tratar separadamente el silencio administrativo.

Por lo que hace a la ley que estudiamos tenemos que el principio de publicidad está desarrollado en lo tocante a los siguientes deberes de la administración pública ante los particulares (artículos 16 de la LFPA):

- Hacer del conocimiento de éstos, en cualquier momento, del estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan interés jurídico, y a proporcionar copia de los documentos contenidos en ellos.

30 Ibid. pp 32 y 33

- Hacer constar en las copias de los documentos que se presenten junto con los originales, la presentación de los mismos.
- Proporcionar información y orientar acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones legales vigentes impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar.
- Permitir el acceso a sus registros y archivos en los términos previstos en ésta u otras leyes.

Indiscutible mérito de las leyes procedimentales es la instauración del derecho de acceso de los interesados a la información. En la LFPA hay un capítulo específico que abarca a los artículos 33 y 34, los cuales establecen que los interesados en un procedimiento administrativo tendrán derecho de conocer, en cualquier momento, el estado de su tramitación, recabando la oportuna información en las oficinas correspondientes, salvo cuando contengan información sobre la defensa y seguridad nacional, sean relativos a materias protegidas por el secreto comercial o industrial, en los que el interesado no sea titular o causahabiente, o exista disposición legal que lo prohíba.

El sistema de notificaciones de los actos administrativos forma parte del principio de publicidad y aquí las leyes de procedimiento erradican la viciosa práctica de la aplicación "supletoria" del Código Federal de Procedimientos Civiles (artículos 35 a 39 de la LFPA).

Siguiendo el planteamiento del Dr. Fix-Zamudio en cuanto al principio de información, la ley de procedimiento que nos ocupa establece en la regulación de los elementos y requisitos del acto administrativo que cuando estamos ante actos recurribles deberá mencionarse el término con que cuenta para interponer el recurso administrativo correspondiente, así como la autoridad ante la cual puede ser presentado (fracción XV del artículo 3 de la LFPA).

6. Principio de buena fe

Jesús González Pérez elaboró una monografía sobre la presencia del principio de buena fe en el Derecho Administrativo, de donde destaca que dicho principio forma parte del conjunto de los principios generales del derecho, cuya formulación ha sido analizada pródigamente por el Derecho Civil en el ámbito de las relaciones jurídicas patrimoniales y que puede ser aplicable al Derecho Público, en especial al Administrativo, al plantearse los problemas del abuso y del desvío de poder, lo cual significa la presencia de los valores de lealtad, honestidad y moralidad de parte de los servidores públicos que están en presencia de los particulares³¹.

Según González Pérez hoy en día se da una desconfianza generalizada y absoluta entre la administración y los administrados, por lo que recíprocamente asumirán el principio de buena fe en sus relaciones:

“De aquí la especial importancia en el Derecho Administrativo de un principio que constituye cauce para la integración de todo el Ordenamiento conforme a la idea de creencia y confianza...el principio puede contribuir a humanizar las relaciones entre administradores y administrados. Y asimismo constituirá un decisivo instrumento para restablecer la confianza entre estos dos mundos que hoy se nos aparecen como irreconciliables.”³²

La aplicación del principio de buena fe logra esa recuperación de la confianza mutua cuando, por lo que toca al administrado, la administración pública no exigirá más de lo estrictamente necesario para la realización de los fines públicos, ni que le va a imponer una prestación cuando sólo superando circunstancias extraordinarias podrá ser cumplida y por lo que hace al procedimiento administrativo:

“Confianza, en fin, en que en el procedimiento para dictar el acto que dará lugar a las relaciones entre Administración y administrado, no va a adoptar una conducta confusa y equívoca que más tarde permita eludir o

31 Cfr. Jesús González Pérez. *El principio general de la buena fe en el derecho administrativo*, segunda edición, Madrid, Civitas, 1989

32 *Ibid.*, p. 68

tergiversar sus obligaciones. Y en que los actos van a ser respetado en tanto no exijan su anulación los intereses públicos.”³³

Respecto de la administración pública, ésta debe esperar del gobernado una conducta leal en la constitución de las relaciones, en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus obligaciones frente al poder administrativo y frente a otros administrados, pues no debe utilizar el ejercicio de la función administrativa para obtener en su beneficio resoluciones contrarias a la buena fe de otro particular³⁴.

El fiscalista mexicano Emilio Margáin Manatou considera que la buena fe señalada como principio del procedimiento administrativo significa que la autoridad administrativa no oculte información o datos que puedan inducir a caer en un error al promovente o a terceros interesados, lo cual viene a ser una visión parcial del principio en cuestión pues desconoce la asunción de los comportamientos que deben provenir de los particulares hacia la administración.

La exposición de motivos de la LFPA es omisa a este respecto, sin embargo por su propia naturaleza, el principio de buena fe aparecerá en la aplicación de cada una de las disposiciones de las leyes de procedimiento administrativo. Significará la adopción de un comportamiento que debe ver por la prevalencia de un trato respetuoso entre el órgano administrativo y el particular afectado.

B) Principios implícitos en la LFPA

A continuación se desarrollarán algunos de los principios del procedimiento administrativo derivados de la iniciativa de la LFPA y de su estructura normativa.

1. Principio de imparcialidad

Este principio se traduce en la caracterización subjetiva de los servidores públicos encargados del trámite y resolución de un procedi-

33 *Ibid.*, p. 69.

34 *Loc. cit.*

miento. de no estar afectados en su decisión, respecto de la o las partes involucradas directamente en el trámite por cuestiones de amistad, enemistad o parentesco con ellas. No hay duda de que se trata de una institución plenamente desarrollada por el derecho procesal, pero que es compatible con el procedimiento administrativo a fin de salvaguardar el interés público, para que la autoridad administrativa no se deje influir en su decisión por su simpatía, antipatía o parentesco con el administrado.

Este principio y su regulación en las leyes superan la aplicación arbitraria del Código Federal de Procedimientos Civiles, aunque la imparcialidad está garantizada tanto por el régimen de responsabilidades administrativas como por las figuras típicas en materia de la responsabilidad penal de los servidores públicos (abuso de autoridad, uso indebido de atribuciones y funciones, y ejercicio abusivo de funciones). Con estas instituciones se trata de cumplir con la idea plasmada comúnmente en las exposiciones de motivos de las leyes que nos ocupan, en el sentido de:

“...que los servidores públicos, en el ámbito de su competencia, ejerzan sus funciones de modo imparcial, sin influencias afectivas o de intereses personales que vengan a trastocar la aplicación de la ley.”

El principio de imparcialidad está realizado en el señalamiento de los impedimentos de los servidores públicos (artículo 21 de la LFPA), sus excusas (artículo 22 de la LFPA) y las recusaciones (artículos 25, 26 y 27 de la LFPA), además de garantizarse la facultad de los respectivos superiores jerárquicos del servidor público impedido para inhibirlo del conocimiento del procedimiento (artículo 24 de la LFPA).

El artículo 23 de la LFPA previene que la intervención del servidor público impedido no implicará necesariamente la invalidez de los actos administrativos en que haya intervenido, pero dará lugar a responsabilidad administrativa.

2. Principio de oficiosidad

Este principio va vinculado con el impulso del procedimiento administrativo. Las leyes de procedimiento establecen dos tipos clásicos, a

partir de este criterio: de oficio o a instancia de parte. En la exposición de motivos de la LFPA se da una definición clara de la oficiosidad, que está bien traducida en su artículo 18:

“En el Título Tercero, Capítulo Primero, se establece que el Procedimiento Administrativo podrá iniciarse de oficio o a solicitud de parte interesada y, concretamente, se establece que el procedimiento se impulsará de oficio en todos sus trámites, sin necesidad del impulso de los particulares, para llegar a una decisión final, obligando a la Administración Pública, por el interés público en juego a desplegar por sí misma toda la actividad que sea necesaria para dar adecuada satisfacción a ese interés, sin perjuicio de que si el obstáculo de la continuación del procedimiento es ocasionado por causas imputables al interesado, podrá ser declarado caduco el procedimiento.”

El artículo 18 de la LFPA prescribe que el procedimiento administrativo continuará de oficio, sin perjuicio del impulso que puedan darle los interesados, y en caso de corresponderles a estos últimos y no lo hicieren, operará la caducidad en los términos previstos en el artículo 60 de dicho ordenamiento.

3. Principio *in dubio pro actione*

En lo que hace a este principio es uno de los típicos principios prohijados por el movimiento de legislación uniforme del procedimiento administrativo. Acudiendo a la doctrina de García de Enterría y Fernández, se enunció como un criterio interpretativo en la instrumentación y resolución del procedimiento, por el cual la autoridad administrativa debe interpretar las disposiciones jurídicas procedimentales de la manera más favorable para el particular, con las debidas consideraciones a la salvaguardia del interés público. La iniciativa de la LFPA es didáctica y enumerativa al desarrollar la concepción de este principio:

“A lo largo de la iniciativa, en diferentes preceptos, se postula este principio en favor de los derechos de acción y, por lo tanto, asegurar, en lo posible, más allá de las dificultades de índole formal, una decisión sobre el

fondo de la cuestión objeto del procedimiento administrativo. De dicho principio se derivan abundantes aplicaciones como son: La calificación de la autoridad competente para conocer el asunto; la obligación de la autoridad que resulta incompetente de remitir al asunto a la competente; la calificación de un recurso; la advertencia o apercibimiento, según sea el caso, al interesado para que subsane la falta u omisión cometida en cuanto a la información y documentación exigidos para estar en posibilidad la autoridad de resolver el asunto." (subrayados míos).

4. Principio de exigencia de legitimación

Este es un principio formulado por el derecho procesal que determina la aptitud jurídica de una persona para ser titular de derechos, obligaciones y cargas procesales. El tratadista Ignacio Burgoa define de esta manera a la legitimación, en términos genéricos:

"Si la capacidad es una posibilidad o aptitud legal..., la legitimación es una calidad específica en un juicio determinado, vinculándose a la causa remota de la acción...Ello indica que el actor y el demandado estarán legitimados activa o pasivamente, en sus respectivos casos, si son sujetos, si son sujetos reales de la relación sustantiva que implica la mencionada causa."³⁵

La iniciativa de la LFPA define qué debe entenderse por este principio:

"Las normas de la Ley concretan quiénes tienen el acceso, por un derecho subjetivo o interés legítimo, a la Administración Pública, sin perjuicio de establecer las normas de representatividad, de manera que el acceso a los órganos de administración, sea por el propio interesado o por su apoderado o representante, sea de manera fácil, accesible y sin exceso de formalidades. En la iniciativa no se contempla regular y legitimar el acceso de sujetos a la Administración Pública cuando sólo tienen interés indirecto o reflejo."

35 Ignacio Burgoa. *El juicio de amparo*. México. Editorial Porrúa, 1992. p. 355 Además cfr Humberto Briseño Sierra. *Compendio de derecho procesal*. México. Humanistas. 1989. pp. 340 a 345

A partir de lo anterior, la LFPA dedica un capítulo específico para definir la figura del “interesado”, concepto preferido al de administrado, que en nuestro medio es utilizado con mayor frecuencia en la doctrina e inexistente en la legislación. Aparece con más asiduidad el de particular en el derecho positivo mexicano y en especial en los ordenamientos que analizamos.

Las reglas para la acreditación de la legitimación de los particulares están en los artículos 19 y 20 de la LFPA que podemos sintetizar de la siguiente manera:

- Los interesados con capacidad de ejercicio podrán actuar en el procedimiento administrativo por sí mismos, por medio de representante o apoderado.
- La representación de las personas físicas o morales ante la administración pública competente para formular solicitudes, participar en el procedimiento administrativo, interponer recursos, desistir y renunciar a derechos, deberá acreditarse mediante instrumento público, y en el caso de personas físicas, también mediante carta poder firmada ante dos testigos y ratificadas las firmas del otorgante y testigos ante las propias autoridades o fedatario público, o declaración en comparecencia personal del interesado ante la autoridad competente.
- El interesado o su representante legal mediante escrito firmado podrá autorizar a la persona o personas que estime pertinentes para oír y recibir notificaciones, realizar trámites, gestiones y comparecencias que fueren necesarios para la substanciación de tal procedimiento, incluyendo la interposición de recursos administrativos.
- Cuando en una solicitud, escrito o comunicación fungieren varios interesados, las actuaciones se entenderán con el representante común o interesado señalados en forma expresa y, en su defecto, con el que figure en primer término.

5. Principio de gratuidad del procedimiento administrativo

Este principio implica que el procedimiento se desenvolverá sin costo alguno para los interesados, salvo, como lo explican las exposiciones de motivos de las leyes procedimentales que estudiamos, cuando la resolución administrativa consiste en la expedición de licencias, permisos y autorizaciones, generadoras de derechos, que deberán cubrirse de acuerdo a lo que dispongan la Ley Federal de Derechos.

6. Principio de audiencia

La iniciativa de la ley federal sin entronizarla expresamente como un principio del procedimiento administrativo, sí tiene en cuenta a la garantía de audiencia desde el momento de ubicar el fundamento constitucional del propio ordenamiento y al desarrollar las reglas procedimentales, aunque, como ya vimos uno de sus crasos defectos es la contradicción señalada en el artículo 61 de la LFPA. La iniciativa de la LFPA emplea el término "debido proceso legal", originario de la terminología jurídica norteamericana, similar más no idéntico con lo que es conocido en nuestra tradición como garantía de audiencia.

IV. CONCLUSIONES

Del desarrollo del presente estudio, se desprenden las siguientes conclusiones:

PRIMERA. El procedimiento administrativo, como forma de expresión de la función administrativa, debe quedar encuadrado jurídicamente, mediante leyes uniformes que, sin pretender abarcar todos los procedimientos, establezcan un sistema de garantías para los administrados y de protección eficaz del interés público.

SEGUNDA. Las leyes de procedimiento administrativo de forma expresa e implícita prevén un conjunto de principios rectores de la formación de los actos administrativos, que permiten aclarar los alcances de la regulación legal, en el espíritu que domina a ésta, al tratarse de un ordenamiento de fácil comprensión para los administrados y aquellos servidores públicos de la administración pública con una formación distinta a la jurídica.

TERCERA. Que se ha iniciado un movimiento por regular el procedimiento administrativo, como son los casos de la LFPA, de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal y el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, que recogen la idea de contener principios normativos del procedimiento por el que se desenvuelve la función administrativa.

CUARTA. En la LFPA aparece un conjunto de principios que dominan el desenvolvimiento de la función administrativa, en las materias en que resulte aplicable dicho ordenamiento, además de un agrupamiento de principios señalados en la iniciativa de la ley y otros desarrollados en el cuerpo legal.

QUINTA. Con los principios del procedimiento administrativo, se ve beneficiado el desarrollo eficiente de la actividad administrativa y la defensa jurídica de los particulares frente a la administración pública, pues se explicitan los imperativos para el procedimiento que obligan tanto a las autoridades que lo tramitan y resuelven como a los particulares y a los tribunales encargados del control constitucional y legal del actuar ejecutivo.

SEXTA. La consagración de los principios procedimentales administrativos son parte imprescindible para que el principio de legalidad impere en el ámbito de las relaciones de la administración pública y los particulares.

BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA ROMERO, Miguel, HERRÁN SALVATTI, Mariano y VENEGAS HUERTA, Francisco Javier. Ley Federal de Procedimiento Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal comentadas. México, Editorial Porrúa, 1996.

BREWER-CARIAS, Allan R. Principios del procedimiento administrativo, Madrid, Editorial Civitas, 1990.

CARRILLO FLORES, Antonio. La justicia federal y la administración pública. Segunda edición. México, Editorial Porrúa, 1973.

FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Vigésimo tercera edición. México, Editorial Porrúa, 1994.

FIX-ZAMUDIO, Héctor. Introducción a la justicia administrativa en el ordenamiento mexicano. México, El Colegio Nacional, 1981.

GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. Procedimiento administrativo federal. Segunda edición ampliada al estudio de la ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM-Porrúa, 1997.

LUCERO ESPINOSA, Manuel. Ley Federal de Procedimiento Administrativo comentada. México, Editorial Porrúa, 1996.

MARGÁIN MANATOU, Emilio. Introducción al estudio del Derecho Administrativo Mexicano. Segunda edición corregida y aumentada. México, Editorial Porrúa, 1997.

NAVA NEGRETE, Alfonso. Derecho Administrativo Mexicano. México, Fondo de Cultura Económica, 1996.

———, "Ley Federal de Procedimiento Administrativo (breves comentarios)" en Fernando Serrano Migallón (coord.), Estudios jurídicos en memoria de Eduardo García Máynez. México, Editorial Porrúa, 1996, pp. 411 a 427.

PÉREZ LÓPEZ, Miguel. "La Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Sus expectativas y secuelas" en VV. AA., Los grandes problemas jurídicos. Recomendaciones y propuestas. Estudios jurídicos en memoria de José Francisco Ruiz Massieu. México, Editorial Porrúa, 1995, pp. 291 a 308.

VÁZQUEZ ALFARO, José Luis. El control de la administración pública en México. México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1996.

———, "Reflexiones sobre el procedimiento administrativo. A propósito de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo" en VV. AA., Los grandes problemas jurídicos. Recomendaciones y propuestas. Estudios jurídicos en memoria de José Francisco Ruiz Massieu. México, Editorial Porrúa, 1995, pp. 381 a 404.

HEMEROGRAFÍA

CORTIÑAS-PELÁEZ, León, "Nuevo ordenamiento administrativo procedimental (NOAP) para el Distrito Federal", en Alegatos, número 28, septiembre-diciembre de 1994, México, Universidad Autónoma Metropolitana, pp. 539 a 564.

FIX-ZAMUDIO, "La necesidad de una ley de procedimiento administrativo y de la responsabilidad patrimonial de la administración pública en el Distrito Federal" en Memoria de El Colegio Nacional, 1993, México, pp. 245 a 273.

LÓPEZ MENUDO, Francisco, "Los principios generales del procedimiento administrativo" en Revista de Administración Pública, número 129, septiembre-diciembre de 1992, Madrid.

PÉREZ LÓPEZ, Miguel, "La enseñanza de la Justicia Administrativa en México" en Alegatos, número 21, mayo-agosto de 1992, México, pp. 49 a 58.

———, "Notas sobre el procedimiento administrativo" en Vínculo jurídico, número 19, julio septiembre de 1994, Zacatecas, Universidad Autónoma de Zacatecas.

———, "Necesidad de leyes uniformes del procedimiento administrativo" en Alegatos, número 28, septiembre-diciembre de 1994, México, Universidad Autónoma Metropolitana, pp. 359 a 372.

———, "La Justicia Administrativa en la Constitución federal mexicana" en Alegatos, número 41, enero-abril de 1999, México, pp. 97 a 108.

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Federal de Procedimiento Administrativo.