



El ámbito de aplicación de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo

Miguel Pérez López

Profesor-investigador del Departamento de Derecho de la Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Azcapotzalco y profesor de Derecho Constitucional del Instituto de la Judicatura Federal

A mis alumnos de Derecho Administrativo de la Especialidad en Administración de Justicia en Juzgados de Distrito, primera generación
Mayo de 2001

SUMARIO: **I.** *Introducción;* **II.** *Somero análisis de las características de la LFPA; A] Los beneficios de la LFPA; B] Los defectos de la LFPA; C] Las repercusiones de la LFPA;* **III.** *Evolución y situación actual del ámbito de aplicación de la LFPA; A] El ámbito de aplicación originario de la LFPA; 1] El ámbito orgánico de aplicación inicial de la LFPA; 2] El ámbito material de aplicación inicial de la LFPA; B] El crecimiento del ámbito de aplicación de la LFPA; 1] Las materias de competencia económica y de prácticas desleales de comercio internacional; 2] La reforma de 2000; a) El nuevo ámbito orgánico; b) Las nuevas materias; 3] Algunas referencias expresas de aplicación de la LFPA; a) Ley Federal del Derecho de Autor; b) Ley de Nacionalidad; c) Derecho de las telecomunicaciones; d) Ley Federal para la Administración de Bienes Asegurados, Decomisados y Abandonados; e) Reglamento General para la inspección y aplicación de sanciones por violaciones a la legislación laboral; 4] Una ampliación parcial: la reforma financiera de 2001; C] Restricciones al*

ámbito de aplicación de la LFPA; 1] La materia ambiental; 2] La mejora regulatoria; D] Una extrapolación positiva del ámbito de la LFPA: la Auditoría Superior de la Federación; IV. Conclusiones; Bibliografía; Hemerografía; Legislación.

I. INTRODUCCIÓN

Han transcurrido seis años de la entrada en vigor de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA)¹ y, a pesar de la inicial y previsible oposición hacia dicho ordenamiento, ha logrado mantenerse vigente en beneficio de la seguridad y estabilidad que deben darse en las relaciones jurídicas entre la administración pública y los particulares. La LFPA inició con un ámbito de aplicación orgánico y material referido a la administración pública centralizada federal y con exclusión de un número determinado de materias, y su objeto estaba concentrado en la regulación del acto y el procedimiento administrativos. Las subsecuentes reformas directas a la LFPA y otras modificaciones a distintos ordenamientos legales han propiciado el aumento explícito e implícito del ámbito de aplicación de la propia LFPA y la adición de una materia correlativa al procedimiento, aunque distinta respecto a la teleología inicial de ley, como viene a ser la denominada “mejora regulatoria”.

El presente estudio tiene como objeto principal resaltar la importancia de la LFPA en el derecho administrativo mexicano y explicar la evolución y situación vigente del creciente ámbito de aplicación de dicha ley, que si bien se refiere al espacio ocupado por la administración pública federal, su ejecución puede llegar a provocar inconformidad a los particulares destinatarios de la norma y el consecuente planteamiento de una controversia que originará la puesta en marcha de los órganos encargados de la administración de justicia: el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (TFJFA), los Juzgados de Distrito, los Tribunales Colegiados de Circuito y la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

¹ Publicada el 4 de agosto de 1994 y entró en vigor el 1 de junio de 1995, de acuerdo a su artículo primero transitorio.

II. SOMERO ANÁLISIS DE LAS CARACTERÍSTICAS DE LA LFPA

A) Los beneficios de la LFPA

Un indiscutible beneficio de la nueva ley representa lo tocante al silencio administrativo, pues la LFPA prácticamente dejó sin materia al amparo por falta de contestación de cualquier autoridad administrativa federal a las peticiones de los gobernados, pues ahora los efectos del amparo en ese caso ya no serán estrictamente por violación al artículo 8º de la Constitución, sino por carecer de los requisitos del artículo 16 constitucional, por lo menos, pues se presumirá el silencio en sentido negativo, conforme al artículo 17 de la LFPA. Esto hará mas completa la protección constitucional, pues evitaría la duplicidad en los intentos de someter a control a la actuación administrativa. Nava Negrete no duda en destacar la importancia del establecimiento extensivo de la negativa ficta en la LFPA.²

En la LFPA se aprecia que su incumplimiento está íntimamente relacionado con el régimen de las obligaciones administrativas primariamente contenidas en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y sus correspondientes sanciones. La técnica de la ley de procedimiento administrativo vincula a ese régimen, lo cual garantiza su efectividad y no quedar como simple enumeración de trámites. Tampoco se buscó aherrojar la actividad administrativa, sino hacer compatibles la flexibilidad propia de la actividad administrativa y la vigencia de los derechos de los particulares. Por ello resulta interesante apreciar ese equilibrio entre los intereses públicos y privados tan difícil de lograr.³ En este aspecto, como en otros se ve más adelante, tendrá un papel importante la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, respecto a orientar a los servidores públicos que no cuentan con una formación jurídica profesional para que conozcan a la ley de procedimiento administrativo, por lo que resultará indispensable la tarea de

² Nava Negrete, Alfonso, "Ley Federal de Procedimiento Administrativo (breves comentarios)" en Serrano Migallón, Fernando (coord.), *Estudios jurídicos en memoria de Eduardo García Máynez*, México, Porrúa, 1996, pp. 426 y 427.

³ Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, Vigésimotercera edición, México, Porrúa, 1994, p. 258.

formación, difusión y educación en materia de procedimientos administrativos.

La LFPA no desbancará las especializaciones que, por las características específicas de sus materias, tengan los abogados de las distintas dependencias del poder ejecutivo, pero uniformará la terminología de la administración pública.⁴ Esto propicia la seguridad jurídica a los administrados de conocer con certeza la forma en que actuarán los servidores públicos. Indirectamente y a mediano plazo, el Poder Judicial de la Federación tendrá una tarea interpretativa de la ley. Los abogados de Estado serán los primeros en empeñarse en conocer los vericuetos de la LFPA.

Una buena ley debe llevarse a la práctica y cumplirse cabalmente. Este es un caso extraordinario en que la justicia administrativa debe romper su cerco elitista y trascender a ámbitos sociales y académicos más amplios. La forma de enaltecerla es con su cumplimiento alejado de tortuosidades. Para eso es importante su estudio serio, profundo, equilibrado. Sus principios esperan una buena difusión.⁵

Han existido cuadros administrativos que, la mayoría de buena fe, consideran que la actuación ejecutiva no puede ser sujeta a un código o a una ley de procedimientos administrativos, por creer que

⁴ Este propósito se ha desnaturalizado con la reforma de abril de 2000 a la LFPA, por la que se incorporó la materia de mejora regulatoria, en la que el término “trámite” es entendido como sinónimo de instancia o promoción y no como fase de desarrollo del procedimiento. El “trámite” es un acto atribuido al particular interesado, cuando siempre se ha entendido por la doctrina y la práctica administrativa como un acto que conforma al procedimiento administrativo. El párrafo final del artículo 69-B de la LFPA establece: “Para efectos de esta Ley, por trámite se entiende cualquier solicitud o entrega de información que las personas físicas o morales del sector privado hagan ante una dependencia u organismo descentralizado, ya sea para cumplir una obligación, obtener un beneficio o servicio o, en general, a fin de que se emita una resolución, así como cualquier documento que dichas personas estén obligadas a conservar, no comprendiéndose aquella documentación o información que sólo tenga que presentarse en caso de un requerimiento de una dependencia u organismo descentralizado.” Como se ve esta definición es contraria a la idea de acto de trámite sostenido por la doctrina del Derecho Administrativo.

⁵ Sobre los principios de la LFPA, *cfr.* Pérez López, Miguel, “Los principios de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo” en *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, número 2, México, 1998, pp. 251-271.

el predominio de las apreciaciones de tipo político dan la característica flexible a esa actuación. Una ley de ese tipo puede provocar tardanza y rigidez, además de formalidades farragosas. La LFPA procura evitar esos pretextos, por lo que deberá ir cuesta arriba enfrentando concepciones de corte patrimonialista y autoritaria que pueden estar enquistadas en la estructura administrativa. La administración pública debe asimilar este ordenamiento, por lo que, repito, es necesaria la campaña de difusión y divulgación.

Era impostergable esa ley. Desde la gestión presidencial de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976), en la Administración Pública Federal se han dado anteproyectos de ley de procedimiento administrativo que no rebasaron los gabinetes de las asesorías gubernamentales, sobre todo cuando se enfatizaba la reforma o la simplificación de la administración pública.⁶ Hay que esperar sus resultados de aplicación y proveer sobre reformas que la mejoren, pero ya no puede ser factible su abrogación.

Otro beneficio de la ley fue señalar un término general que no excederá de diez días para efectos de las notificaciones, citaciones, emplazamientos, requerimientos, visitas e informes, en caso de omitirse el término o plazo en las leyes administrativas para la realización de dichos trámites, imponiéndose el deber al órgano administrativo de informar sobre dicho plazo al interesado (artículo 32 de la LFPA).

Resalta el fincamiento del principio de publicidad del procedimiento y, en especial, su principal forma de manifestación: el acceso de los interesados a la información que está resguardada en los archivos de la administración pública, lo cual abre un frente a la aplicación del derecho a la información, que por su consagración constitucional está identificado como un derecho social. Esta es, sin duda, una influencia de la antigua Ley del Procedimiento Administrativo española, además de que la Constitución de la monarquía española establece, en su artículo 105-b, el derecho de los administrados de tener acceso a los archivos y registros administrativos, salvo que se afecte a la seguridad y defensa del estado, la averiguación de los de-

⁶ Alfonso Nava Negrete enumera tres anteproyectos elaborados en los sexenios de los presidentes Luis Echeverría Álvarez, José López Portillo y Miguel de la Madrid, vid. "Ley Federal ...", *op. cit. supra* nota 2, p. 413.

litos y la intimidación de las personas como lo ha estudiado profundamente el maestro Héctor Fix-Zamudio.⁷

B] Los defectos de la LFPA

A mi juicio existen tres yerros manifiestos en la LFPA que ameritan modificación.

La supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles viene a abrir terrenos a la arbitrariedad administrativa. La LFPA claramente prevé su naturaleza supletoria con respecto a las leyes administrativas reguladas por la misma, conforme lo dispone su artículo 2. Esto resulta claramente explicable, pues no pretende estar por encima de las leyes administrativas. La LFPA, por su naturaleza, estaría estructurada de manera que ya no sería necesaria la supletoriedad discutible del Código Federal de Procedimientos Civiles. Esta última supletoriedad carece de fundamento lógico y jurídico y fue muy socorrida por las autoridades administrativas, por estar fundamentada en criterios caprichosos, barrocos o arbitrarios. Ese Código de Procedimientos Civiles podía ser invocado regularmente en materia de pruebas, notificaciones, términos, impedimentos, excusas y recusaciones. Pero, si la LFPA se considera que sea supletoria, puede tomar las instituciones aplicables de aquel código y romper esa vinculación que abre peligrosamente una puerta bastarda a la arbitrariedad. Aquí es necesaria la reforma de la ley para retirar esa supletoriedad y hacer exhaustiva a la LFPA.⁸ Sería bueno seguir el ejemplo del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México que, en su artículo 107, establece que a falta de norma expresa en dicho ordenamiento se aplicarán los principios generales del derecho.

El segundo yerro que presenta la LFPA es una disposición que da al traste con las intenciones de dicho ordenamiento. El artículo 61 de la LFPA autoriza la inaplicabilidad de la misma en aquellos “casos

⁷ Fix-Zamudio, Héctor, *Introducción a la justicia administrativa en el ordenamiento mexicano*, México, El Colegio Nacional, 1981, p. 32.

⁸ *Cfr.* Sobre la supletoriedad de las leyes de procedimiento administrativo a Gabino Fraga, *op. cit. supra* nota 3, p. 257, y sobre el caso de la supletoriedad de la LFPA a Alfonso Nava Negrete, *op. cit. supra* nota 2, pp. 418 a 420.

en que medie una situación de emergencia o urgencia, debidamente fundada y motivada”, relevando a la autoridad competente para emitir el acto administrativo “sin sujetarse a los requisitos y formalidades del procedimiento administrativo previstos en esta Ley, respetando en todo caso las garantías individuales”. Son notorias las contradicciones lógicas y constitucionales derivadas de dicho precepto, pues de nada sirve que exista la LFPA si la misma puede dejar de tener vigencia al quedar sujeta a la apreciación de la autoridad administrativa, además de que la ley contraviene el artículo 16 de la Constitución Federal, al establecer un régimen de excepción. Acosta Romero, Herrán Salvati y Venegas Huerta son contundentes al expresar su opinión sobre dicho artículo, al considerarlo un verdadero atentado a las garantías individuales, sugiriendo su derogación inmediata.⁹ Es indudable que tienen razón estos críticos de la LFPA.

El tercer yerro notorio en buena parte de la LFPA es el empleo desmedido de figuras procesales que resultan innecesarias o inaplicables en el ámbito administrativo –como los incidentes (artículos 47 y 48 de la LFPA), sobre todo que pretenden asimilar esas figuras del procedimiento judicial en el procedimiento administrativo, lo cual fue criticado por Fraga:

...por las consecuencias fatales que prácticamente se producen si el Estado ha de subordinarse a normas inspiradas fundamentalmente en la salvaguardia de intereses privados, y no en la debida conciliación del interés privado con las exigencias del interés público que la Administración tiene que satisfacer mediante su actuación...si el objeto y los propósitos del procedimiento administrativo son diferentes de los del procedimiento judicial, no es posible trasladar la aplicación de éste al dominio de la Administración.¹⁰

⁹ Acosta Romero, Miguel, Herrán Salvati, Mariano y Venegas Huerta, Francisco Javier, *Ley Federal de Procedimiento Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal comentadas*, México, Porrúa, 1996, p. 269. También hace una denuncia de la contradicción del contenido del artículo 61 con el resto de la LFPA el magistrado del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa Manuel Lucero Espinosa, *Ley Federal de Procedimiento Administrativo comentada*, México, Porrúa, 1996, p. 137 y 138.

¹⁰ Gabino Fraga, *op. cit. supra* nota 3, p. 256.

Estos defectos deben llevar a depurar la LFPA, más debe evitarse la tendencia de solicitar su abrogación para volver al sistema de la anarquía de los procedimientos administrativos, en demérito de la seguridad y certeza que debe imperar en las relaciones jurídicas administrativas.

La LFPA, en lo que toca al mejoramiento interno de la administración pública, debe generar una conciencia de responsabilidad en los servidores públicos de la Federación, impulsar la especialización de los abogados de Estado en materia de los procedimientos administrativos, y estimular los estudios y los programas de formación de los servidores públicos.

C] Las repercusiones de la LFPA

Algunas de las secuelas que se derivarán de la aplicación de esta ley de procedimiento administrativo serán: propiciar un movimiento legislativo en los estados para crear ordenamientos semejantes para las autoridades estatales y municipales, como ya ocurrió en el Distrito Federal y en el Estado de México después de la LFPA; enfrentar resistencias de algunos cuadros administrativos a aceptar el nuevo ordenamiento y de un sector de la doctrina administrativa; apreciar los defectos de la ley, aunque algunos ya se notan en el texto promulgado, replantear los efectos del silencio administrativo en el ámbito federal, y del juicio de amparo en estos casos y perfeccionar la transformación del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Los pasos dados, no sólo en la materia de los procedimientos administrativos, sino también en los otros aspectos de la justicia administrativa, han fortalecido la idea de crear un órgano de jurisdicción administrativa de competencia genérica y no taxativa como existió, además de dotarlo de una autonomía plena y de la mal denominada plena jurisdicción.

Esta aspiración se ha logrado,¹¹ no sólo con el cambio de denominación, sino con la reforma procesal administrativa publicada el

¹¹ Fue nutrida la cantidad de propuestas para transformar al Tribunal Fiscal de la Federación en un tribunal de competencia amplia y aquí se citarán algunas de esas propuestas provenientes de magistrados fiscales y académicos: Armienta

31 de diciembre de 2000, que deben generar el ambiente propicio para la transformación del venerable Tribunal Fiscal de la Federa-

Calderón, Gonzalo, *El proceso tributario en el derecho mexicano*, México, Textos Universitarios, 1977, pp. 349 a 359; Briseño Sierra, Humberto, *Derecho Procesal Fiscal, Regímenes federal y distrital mexicanos*, 2a. ed., México, Miguel Ángel Porrúa, 1990, p. 246; Carrillo Flores, Antonio, *La Justicia Federal y la Administración Pública*, 2a. ed., México, Porrúa, 1972, pp. 18, 19, 283 y 284; *id.*, “Orígenes y desarrollo del Tribunal Fiscal de la Federación” en *Revista del Tribunal Fiscal de la Federación*, tercer número extraordinario, 1966, México, pp. 17 a 32; *id.*, “El proceso administrativo en la Constitución mexicana” en *Memoria de El Colegio Nacional*, número 3, tomo VII, 1972 (igualmente publicado en *Revista del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal*, número 1, julio de 1972, México, pp. 57 a 80); *id.*, “La evolución del Derecho Administrativo mexicano” en *75 años de evolución jurídica en el mundo*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1976; Cortiñas-Peláez, León, “Jurisdicción administrativa y tecnocracia judicial” en *Libro Homenaje al Dr. Eloy Lares Martínez*, tomo I, Caracas, Universidad Central de Venezuela-Facultad de Derecho/Instituto de Derecho Público, pp. 235 a 254; *id.*, “Separación o división de poderes: respecto del parteaguas entre administración y jurisdicción” en *Alegatos*, número 38, enero-abril de 1998, pp. 5-32; Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit. supra* nota 8, pp. 84, 132 y 133; *id.*, “Introducción al estudio del proceso tributario en el derecho mexicano” en Cortiñas-Peláez, León (coord.), *Perspectivas del derecho público en la segunda mitad del siglo XX. Homenaje a Enrique Sayagués-Laso*, tomo III, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1969, pp. 1055-1139; *id.*, “Hacia un Tribunal Federal de Justicia Administrativa” en *Tribunal Fiscal de la Federación, Cuarenta y cinco años al servicio de la Federación*, tomo I, México, Tribunal Fiscal de la Federación, 1983, pp. 379-414; Fraga, Gabino, “Proyecto de Ley Orgánica de la Administración Pública Federal Mexicana (1958)” en *Revista de Administración Pública, Edición especial en memoria del maestro y primer presidente del Instituto Nacional de Administración Pública Gabino Fraga*, noviembre de 1982, México, pp. 403-407; González Cosío, Arturo, *El poder público y la jurisdicción administrativa en México*, 2a. ed., México, Porrúa, 1982; Hamdam Amad, Fauzi, “Necesidad de incorporar a nuestro sistema jurídico un Código Federal Administrativo y un Tribunal Federal de Justicia Administrativa” en VV. AA., *Estudios jurídicos en honor de Raúl F. Cárdenas*, México, Porrúa, 1983; Heduán Virues, Dolores, *Las funciones del Tribunal Fiscal de la Federación*, México, Compañía Editorial Continental (CECSA), 1961, pp. 315-319; *id.*, *Cuarta década del Tribunal Fiscal de la Federación*, México, Academia Mexicana de Derecho Fiscal, México, 1971, pp. 305-319; *id.* “Logros y perspectivas del contencioso-administrativo federal en México” en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, número 65, enero-marzo de 1967, pp. 227-240; *id.*, “Hacia el Tribunal Federal de Justicia Administrativa” en VV. AA., *Estudios de derecho público contemporáneo. Homenaje a Gabino Fraga*, 1972, Fondo de Cultura Económica-Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1972, pp. 127-140; Pérez López, “La Ley Federal de Procedimiento Admi-

ción en lo que es el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (TFJFA).¹²

nistrativo. 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, p. 307; *id.*, “El recurso de revisión en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo” en *Revista de Investigaciones Jurídicas*, número 24, 2000, México, pp. 409, 410 y 412; Sepúlveda Iguíniz, Ricardo J., “Propuesta para la reforma del Tribunal Fiscal de la Federación en Tribunal Federal Administrativo de plena jurisdicción” en *Revista de Investigaciones Jurídicas*, número 20, 1996, México, pp. 467-511; Suárez Turnbull, José, “Avances y perspectivas de las reformas constitucionales de 1987 en el plano de la jurisdicción contencioso administrativa” en VV. AA., *Las nuevas bases constitucionales y legales del sistema judicial mexicano*, México, Porrúa, 1987; y Vázquez Alfaro, José Luis, *El control de la Administración Pública en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1996, pp. 278 y 279. Para una opinión en contrario a dicha transformación, *cfr.* Acosta Romero, Miguel, Herrán Salvatti, Mariano y Venegas Huerta, Francisco, *op. cit. supra* nota 166, pp. 171-176. Sobre la transformación del TFJFA, *vid.* Carballo Balvanera, Luis, “La oportunidad para impulsar un nuevo avance en la jurisdicción administrativa federal” en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XXXIV, número 100, enero-abril de 2001, y Pérez López, Miguel, “El anhelo cumplido: el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa” en *Ratio Juris*, número 6, febrero-abril de 2001, México, pp. 13-19.

¹² La Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación (*Diario Oficial* de la Federación de 15 de diciembre de 1995), en la fracción XIII de su artículo 11 establecía la competencia material de dicho órgano jurisdiccional para conocer de resoluciones definitivas derivadas del recurso de revisión, previsto en el artículo 83 de la LFPA, con lo cual se han dado los pasos para fortalecer la configuración de un tribunal de competencia más amplia como ya están previstos en el ámbito local. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación definió la posibilidad de erigir al Tribunal Fiscal en otro de competencia más amplia en su tesis 2a./J 139/99, con rubro “REVISIÓN EN SEDE ADMINISTRATIVA. EL ARTÍCULO 83 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ESTABLECE LA OPCIÓN DE IMPUGNAR LOS ACTOS QUE SE RIGEN POR TAL ORDENAMIENTO A TRAVÉS DE ESE RECURSO O MEDIANTE EL JUICIO SEGUIDO ANTE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN” en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo XI, enero de 2000, Segunda Sala, p. 42 (contradicción de tesis 85/98, entre las sustentadas por el Primer y el Séptimo Tribunales Colegiados, ambos del Primer Circuito, 19 de noviembre de 1999, cinco votos, ponente ministro Guillermo Ortiz Mayagoitia, secretario Rafael Coello Cetina). Sobre esta tesis *cfr.* Pérez López, Miguel, “El recurso de revisión...”, *cit. supra* nota 12, pp. 404-412 e *id.*, “El largo y sinuoso camino hacia el Tribunal Federal de Justicia Administrativa” en *Alegatos*, número 46 (en prensa).

Es creciente el movimiento legislativo en los estados y en el Distrito Federal para crear regulaciones uniformes de procedimiento para las autoridades locales y municipales. Las legislaturas locales y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal cuentan con las facultades que pueden apoyar en este movimiento legislativo. La experiencia demostró, lamentablemente, que la influencia local hacia la federación no ha repercutido, pues en los 20 años de vigencia del Código Administrativo de Chihuahua se apreció que fue la golondrina del invierno de los procedimientos administrativos mexicanos.

De mi exposición se deriva que los problemas de la justicia administrativa mexicana, sobre todo en el orden federal y por lo que hace a la LFPA, pueden resolverse a través de una política de educación de los servidores públicos encargados de aplicar ese ordenamiento, bajo las líneas fundamentales de procurar por los intereses públicos y de los derechos del particular, a fin de hacer menos tensas la relaciones entre estas esferas y conducir las por el cauce del Derecho. Empleando las palabras de José Francisco Ruiz Massieu, era imperativo desechar “*el mar de procedimientos administrativos existente (que) ahoga a la administración pública federal y a los administrados*”.¹³

III. EVOLUCIÓN Y SITUACIÓN ACTUAL DEL ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA LFPA

A) El ámbito de aplicación originario de la LFPA

Veamos cómo estaba inicialmente planteado el ámbito de aplicación de la LFPA, para posteriormente exponer los agregados de dicho ámbito y el único caso de restricción que ha tenido en sus primeros seis

¹³ Ruiz Massieu, José Francisco, “El procedimiento administrativo y la experiencia mexicana” en *Revista de Investigaciones Jurídicas*, año 7, número 7, México, Escuela Libre de Derecho, 1983, pp. 282. Resultan loables las tareas de formación, educación y difusión que, en el Estado de México, realizaron la Coordinación General de Apoyo Municipal del Gobierno Estatal, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y el Instituto de Administración Pública en los meses de febrero a junio de 1997 para dar a conocer los alcances del Código de Procedimientos Administrativos.

años de existencia y su extrapolación a un espacio orgánico distinto al Poder Ejecutivo Federal. El ámbito de aplicación se puede segmentar en dos vertientes: una orgánica y otra material. Por lo que se refiere a la cuestión material, ésta es vista desde una perspectiva negativa, al señalarse las materias en que no resulta aplicable la LFPA.

1] El ámbito orgánico de aplicación inicial de la LFPA

El original artículo 1 de la LFPA reducía substancialmente la aplicación del ordenamiento en cuanto a los espacios administrativos y excluía ciertas materias. Por lo que toca al primer punto, la LFPA sería aplicada por los dependencias vigentes de la administración pública centralizada federal: la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y la Consejería Jurídica, además de alcanzar a sus respectivos órganos desconcentrados. En la iniciativa del entonces diputado Fauzi Hamdan Amad se abarcaba a los órganos descentralizados de la administración pública paraestatal federal, con exclusión del “Banco de México, Procuraduría General de la República, a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, Procuraduría Agraria, Procuraduría Federal del Consumidor, Instituto Federal del Consumidor (sic), Instituto Federal Electoral, a las Empresas de Participación Estatal, Fideicomisos Públicos y Asociaciones y Sociedad asimiladas a éstas”. En el texto aprobado se redujo el ámbito orgánico de aplicación a la administración pública centralizada. La ampliación orgánica de la LFPA resultaba convincente para aquellos casos en que los órganos descentralizados realizasen actos de autoridad, situación que ha ido reconociendo la Suprema Corte de Justicia de la Nación, bajo el argumento de que:

[...] estos organismos (descentralizados) en su actuación, con independencia de la disposición directa que llegaren a tener o no de la fuerza pública, con fundamento en una norma legal pueden emitir actos unilaterales a través de los cuales crean, modifican o extinguen por sí o ante sí, situaciones jurídicas que afecten la esfera legal de los gobernados, sin la necesidad de acudir a los órganos judiciales ni del consenso de la voluntad del afectado. Esto es, ejercen facultades decisorias que les están atribuidas en la ley y que por ende constituyen una po-

testad administrativa, cuyo ejercicio es irrenunciable y que por tanto se traducen en verdaderos actos de autoridad al ser de naturaleza pública la fuente de tal potestad. Por ello, este Tribunal Pleno considera que el criterio supracitado no puede ser aplicado actualmente en forma indiscriminada sino que debe atenderse a las particularidades de la especie o del acto mismo; por ello, el juzgador de amparo, a fin de establecer si a quien se atribuye el acto es autoridad para efectos del juicio de amparo, debe atender a la norma legal y examinar si lo faculta o no para tomar decisiones o resoluciones que afecten unilateralmente la esfera jurídica del interesado, y que deben exigirse mediante el uso de la fuerza pública o bien a través de otras autoridades.¹⁴

Como se aprecia, era imperativo extender el ámbito orgánico de la LFPA a los órganos descentralizados como si hacen la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal y el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México. Por último, en lo tocante a la exclusión de tipo orgánico, debe mencionarse que la LFPA tampoco es aplicable al Ministerio Público en ejercicio de sus funciones constitucionales.

Por lo expuesto, resultaba amplio el espectro de las materias de tipo federal donde resulta aplicable la LFPA, si atendemos los negocios administrativos asignados a las Secretarías de Estado por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), independientemente de otros asuntos asignados por otras leyes federales, que podemos ejemplificar de la siguiente manera, sin pretender la exhaustividad:

a) *Secretaría de Gobernación*: asociaciones religiosas y culto público; migración; loterías, juegos con apuestas y sorteos; radio y televisión (artículo 27 de la LOAPF).

b) *Secretaría de Relaciones Exteriores*: las licencias y autorizaciones a los extranjeros que requieran conforme a las leyes para adquirir el

¹⁴ Sobre todo destaca la tesis P. XXVII/97, cuyo rubro es “AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. LO SON AQUELLOS FUNCIONARIOS DE ORGANISMOS PUBLICOS QUE CON FUNDAMENTO EN LA LEY EMITEN ACTOS UNILATERALES POR LOS QUE CREAN, MODIFICAN O EXTINGUEN SITUACIONES JURIDICAS QUE AFECTAN LA ESFERA LEGAL DEL GOBERNADO”, que aparece en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo V, febrero de 1997, Pleno, p. 118.

dominio de las tierras, aguas y sus accesiones en la República Mexicana, obtener concesiones y celebrar contratos, intervenir en la explotación de recursos naturales o para invertir o participar en sociedades mexicanas civiles o mercantiles, así como conceder permisos para la constitución de éstas o reformar sus estatutos o adquirir bienes inmuebles o derechos sobre ellos (artículo 28 de la LOAPF).

c) *Secretaría de la Defensa Nacional*: Expedición de permisos para la portación de armas de fuego; vigilar y expedir permisos para el comercio, transporte y almacenamiento de armas de fuego, municiones, explosivos, agresivos químicos, artificios y material estratégico (artículo 29 de la LOAPF).

d) *Secretaría de Marina*: Otorgamiento de permisos para expediciones o exploraciones científicas, extranjeras o internacionales en aguas nacionales (artículo 30 de la LOAPF).

e) *Secretaría de Seguridad Pública*: Salvaguardar la integridad y el patrimonio de las personas, prevenir la comisión de delitos del orden federal, así como preservar la libertad, el orden y la paz pública; otorgamiento de autorizaciones a empresas que prestan servicios privados de seguridad en dos o más entidades federativas y supervisión de su funcionamiento; ejecución de las penas por delitos del orden federal y administración del sistema federal penitenciario y del sistema federal para el tratamiento de menores infractores (artículo 30 bis de la LOAPF).

f) *Secretaría de Desarrollo Social*: Elaboración, apoyo y ejecución de programas para satisfacer las necesidades de suelo urbano y el establecimiento de provisiones y reservas territoriales para el adecuado desarrollo de los centros de población, en coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal correspondientes y los gobiernos estatales y municipales, y con la participación de los diversos grupos sociales (artículo 32 de la LOAPF).

g) *Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales*: En coordinación con las autoridades federales, estatales y municipales, cumplimiento de las leyes, normas oficiales mexicanas y programas relacionados con recursos naturales, medio ambiente, aguas, bosques, flora y fauna silvestre, terrestre y acuática; y demás materias competencia de la Secretaría, así como, en su caso, imponer las sanciones correspondientes; proponer, y en su caso resolver sobre el estableci-

miento y levantamiento de vedas forestales, de caza y pesca, de conformidad con la legislación aplicable; aprovechamiento de cuencas hidráulicas, vasos, manantiales y aguas de propiedad nacional, y de las zonas federales correspondientes, con exclusión de los que se atribuya expresamente a otra dependencia; cumplimiento de las condiciones particulares que deban satisfacer las descargas de aguas residuales, cuando sean de jurisdicción federal; autorizar, en su caso, el vertimiento de aguas residuales en el mar, en coordinación con la Secretaría de Marina, cuando provengan de fuentes móviles o plataformas fijas, en cuencas, cauces y demás depósitos de aguas de propiedad nacional; y ejecutar y operar la infraestructura y los servicios necesarios para el mejoramiento de la calidad del agua en las cuencas. En especial, por lo que hace a la cuestión hidráulica, la aplicación de la Ley de Aguas Nacionales corresponde a la Comisión Nacional del Agua, órgano desconcentrado de esta dependencia (artículo 32 bis de la LOAPF).

h) *Secretaría de Energía*: Otorgamiento de concesiones, autorizaciones y permisos en materia energética, conforme a las disposiciones aplicables (artículo 33 de la LOAPF).

i) *Secretaría de Economía*: Establecer y vigilar las normas de calidad, pesas y medidas necesarias para la actividad comercial; así como las normas y especificaciones industriales; y fomentar, regular y promover el desarrollo de la industria de transformación e intervenir en el suministro de energía eléctrica a usuarios y en la distribución de gas (artículo 34 de la LOAPF).

j) *Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación*: Participar junto con la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales en la conservación de los suelos agrícolas, pastizales y bosques, y aplicar las técnicas y procedimientos conducentes (artículo 35 de la LOAPF). Al dotársele de competencia en materia pesquera por la reforma a la LOAPF y a diversas leyes administrativas publicada el 30 de noviembre de 2000, se impuso la erección de una entidad pública dedicada al fomento de la actividad pesquera (fracción XXI del artículo 35 de la LOAPF), que vino a ser la Comisión Nacional de Acuicultura y Pesca, órgano desconcentrado de la Secretaría de Agricultura, creado por decreto del Presidente de la República, publicado en el *Diario Oficial* de la Federación de 5 de junio de 2001.

k) *Secretaría de Comunicaciones y Transportes*: Otorgamiento de concesiones y permisos, previa opinión de la Secretaría de Gobernación, para establecer y explotar sistemas y servicios telegráficos, telefónicos, sistemas y servicios de comunicación inalámbrica por telecomunicaciones y satélites, de servicio público de procesamiento remoto de datos, estaciones radio experimentales, culturales y de aficionados y estaciones de radiodifusión comerciales y culturales; así como vigilar el aspecto técnico del funcionamiento de tales sistemas, servicios y estaciones; otorgamiento de concesiones y permisos para establecer y operar servicios aéreos en el territorio nacional, fomentar, regular y vigilar su funcionamiento y operación, así como negociar convenios para la prestación de servicios aéreos internacionales; vigilancia de la administración de los aeropuertos nacionales, conceder permisos para la construcción de aeropuertos particulares y vigilar su operación; y establecimiento de los requisitos que deban satisfacer el personal técnico de la aviación civil, marina mercante, servicios públicos de transporte terrestre y de telecomunicaciones, así como conceder las licencias y autorizaciones respectivas (artículo 36 de la LOAPF).

l) *Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo*: Conducción de la política inmobiliaria de la Administración Pública Federal, salvo las playas, la zona federal marítimo terrestre, los terrenos ganados al mar o cualquier depósito de aguas marítimas y demás zonas federales (artículo 37 de la LOAPF).

m) *Secretaría de Educación Pública*: Vigilar que se observen y cumplan las disposiciones relacionadas con la educación preescolar, primaria, secundaria, técnica y normal, establecidas en la Constitución Federal y prescribir las normas a que debe ajustarse la incorporación de las escuelas particulares al sistema educativo nacional; organización, control y actualización del registro de la propiedad literaria y artística; revalidación de estudios y títulos; aplicar la legislación en materia de monumentos arqueológicos, históricos y artísticos (artículo 38 de la LOAPF).

n) *Secretaría de Salud*: Organizar y vigilar las instituciones de beneficencia privada, en los términos de las leyes relativas; el control higiénico e inspección sobre preparación, posesión, uso, suministro, importación, exportación y circulación de comestibles y bebidas; el

control sobre preparación, posesión, uso, suministro, importación, exportación y distribución de drogas y productos medicinales, a excepción de los de uso veterinario que no estén comprendidos en la Convención de Ginebra; poner en vigor las medidas necesarias para luchar contra las enfermedades transmisibles, contra las plagas sociales que afecten la salud, contra el alcoholismo y las toxicomanías y otros vicios sociales, y contra la mendicidad; actuar como autoridad sanitaria, ejercer las facultades en materia de salubridad general que las leyes le confieren al Ejecutivo Federal; vigilar el cumplimiento de la Ley General de Salud, sus reglamentos y demás disposiciones aplicables y ejercer la acción extraordinaria en materia de salubridad general (artículo 39 de la LOAPF).

o) *Secretaría del Trabajo y Previsión Social*: Promover la organización de toda clase de sociedades cooperativas y demás formas de organización social para el trabajo, en coordinación con las dependencias competentes, así como resolver, tramitar y registrar su constitución, disolución y liquidación; estudiar y ordenar las medidas de seguridad e higiene industriales, para la protección de los trabajadores, y vigilar su cumplimiento (artículo 40 de la LOAPF).

p) *Secretaría de Turismo*: Vigilar la correcta aplicación de los precios y tarifas autorizados o registrados y la prestación de los servicios turísticos, conforme a las disposiciones legales aplicables, en los términos autorizados o en la forma en que se hayan contratado; y fijar e imponer, de acuerdo a las leyes y reglamentos, el tipo y monto de las sanciones por el incumplimiento y violación de las disposiciones en materia turística (artículo 42 de la LOAPF).

Cómo se aprecia no es reducido el ámbito de aplicación de la LFPA, si acaso las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Reforma Agraria escapan a ese ámbito, aunque con posterioridad Hacienda se verá incluida en el ámbito de la LFPA.

2] El ámbito material de aplicación inicial de la LFPA

En cuanto al ámbito material, originalmente la LFPA no era aplicable en las materias *fiscal, financiera, responsabilidades de los servidores públicos, electoral, justicia agraria y laboral*. Era inexacta la ley al apartar materias que no son administrativas en sentido formal: lo concerniente

a lo electoral y la impartición de justicia agraria y laboral. La materia electoral, en el tiempo de la expedición de la LFPA, ya estaba separada de la administración pública federal, adscrita a un órgano autónomo como el Instituto Federal Electoral. La justicia agraria está encargada a los tribunales agrarios, que por mandato constitucional, son autónomos, (*vid.* fracción XIX del artículo 27 de la Constitución federal), además de que la Secretaría de Reforma Agraria prácticamente también resultaba excluida. La justicia laboral federal si requería la mención específica, ya que la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje está inmersa en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal, aunque, por su esencia, no es una materia estrictamente administrativa, sino procesal laboral.

La *materia fiscal* merecía la exclusión por su desarrollo propio desde 1938, con la expedición del Código Fiscal de la Federación, donde están regulados distintos procedimientos, como las visitas domiciliarias, el procedimiento administrativo de ejecución, el procedimiento sancionador por infracciones administrativas y los recursos administrativos (hoy reducido a uno, el de revocación, para mejora de la justicia administrativa). A esto agregamos la Ley Aduanera, que también tiene su caudal de procedimientos. La riqueza propia de la materia fiscal, además el fortalecimiento de la autonomía de la disciplina fiscal, ameritan la no aplicación de la LFPA, la cual precisa que “sólo queda excluida la materia fiscal tratándose de las contribuciones y los accesorios que deriven directamente de aquéllas”, por lo que deja abierta la posibilidad de aplicar la LFPA en cuestiones fiscales que no traten lo concerniente a las contribuciones y sus accesorios.

Por *materia financiera* siempre se ha considerado al régimen financiero del Estado (ingresos, egresos y cuenta pública), aunque recientemente se empieza a usar el adjetivo financiero para abarcar a un sector que antes era conocido como bancario y bursátil. El desarrollo de estas materias disputan la denominación de lo “financiero” a la disciplina iuspublicista dedicada al régimen de las finanzas públicas. En la terminología de la LFPA no se ha definido que debe considerarse como “financiero”.¹⁵ Gonzalo Armienta Hernández, sin

¹⁵ Alfonso Nava Negrete considera que es confuso el manejo del término “financiero” empleado en la LFPA, “Ley Federal...” cit. supra nota 2, p. 426.

formularlo explícitamente, ubica a lo “financiero” en el espacio de la intermediación financiera, al revisar los recursos administrativos distintos al de la LFPA en las leyes de Instituciones de Crédito, del Banco de México, General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito, del Mercado de Valores y de Sociedades de Inversión.¹⁶ La *materia de responsabilidades de los servidores públicos* se refiere a cualquiera de sus tipos: política, penal, administrativa y civil. Sin embargo, por el manejo directo de parte de la administración pública, la responsabilidad que está especialmente excluida es la administrativa. El régimen disciplinario de los servidores públicos se caracteriza por ser de naturaleza interna en el ámbito de la administración pública y tiene su propio desarrollo legislativo y práctico, lo cual justifica que no le sea aplicable la LFPA.¹⁷

La LFPA original preveía que también estaría excluida de su aplicación la materia de competencia económica.

B] El crecimiento del ámbito de aplicación de la LFPA

1] Las materias de competencia económica y de prácticas desleales de comercio internacional

La LFPA fue reformada y adicionada en lo que hace a esta materia: al párrafo segundo del artículo 1 le fue incorporada esta parte final: “*En relación con las materias de competencia económica y prácticas desleales de comercio internacional, únicamente les será aplicable el artículo 4 A de esta Ley*”.¹⁸ Se adicionó el referido artículo 4 A, con lo cual se abría la posibilidad de abarcar parcialmente dicha materia, en el ámbito exclusivo de la entonces Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, hoy de Economía:

¹⁶ Armienta Hernández, Gonzalo, *Tratado teórico práctico de los recursos administrativos*, México, Porrúa, 1996, pp. 170-175.

¹⁷ Cfr. Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *El sistema de responsabilidades de los servidores públicos*, 4a. ed., México, Porrúa, 2001, pp. 175-207, y Arriaga Becerra, Hugo Alberto, “La responsabilidad de los servidores públicos y su impugnación” en Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, *Procedimientos en materia fiscal y administrativa, Especialización en materia procesal fiscal*, tomo II, México, TFJFA, 2001, pp. 353-451.

¹⁸ *Diario Oficial* de la Federación de 28 de diciembre de 1996.

Cuando las dependencias de la Administración Pública Federal elaboren anteproyectos de disposiciones de carácter general o de reformas a éstas, con incidencia en la actividad económica a juicio de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, presentarán a ésta una manifestación de impacto regulatorio que contenga los aspectos que dicha Secretaría determine en materia de desregulación económica, quien, cuando así lo considere, podrá emitir un dictamen público sobre la misma.

La manifestación citada no será necesaria en materia de adquisiciones, arrendamientos, obra pública y contratación de servicios, por parte del Gobierno Federal, así como en lo relacionado con el patrimonio inmobiliario y mobiliario federal.

Con lo anterior, apreciamos una deficiente reforma que elimina la terminante exclusión de la materia de competencia económica y la sostiene de forma tácita y parcial. Este artículo fue derogado por el decreto de reformas a la LFPA publicado el 19 de abril de 2000. Dicho precepto es el antecedente legal de la mejora regulatoria.

2] La reforma en 2000

La reforma a la LFPA publicada el 19 de abril de 2000 estuvo dedicada esencialmente a desarrollar de forma detallada la mejora regulatoria, constituida como un nuevo objeto de la LFPA. La mejora regulatoria viene a ser la expresión jurídica de la desregulación. Es el intento de limitar racionalmente la creación de trámites sustanciado ante los órganos administrativos, a efecto de evitar su proliferación indiscriminada. Nació desde una perspectiva economicista y trata de transitar hacia una protección individual, sin abandonar sus raíces neoliberales, donde el sujeto es el mercado y el ser humano aparece desdibujado.

En lo que hace al ámbito de la LFPA tuvo importantes repercusiones, al ampliarlo en lo que hace a su objeto originario y con una restricción agregada en materia de la mejora regulatoria.

a) El nuevo ámbito orgánico

En esta reforma se adicionó un segundo párrafo al artículo 1 de la LFPA, que recorrió el ya existente para quedar como tercero. De acuerdo al nuevo segundo párrafo, la LFPA será aplicada a los organismos descentralizados de la administración pública federal paraestatal respecto a sus actos de autoridad. Con esto se dio un substancial avance en la defensa jurídica de los intereses de los administrados, al someter los actos, procedimientos y resoluciones de dichos órganos a reglas establecidas, ciertas y determinadas.

Sobre este aspecto resulta difícil la aplicación supletoria de la LFPA en materia de propiedad industrial, pues la ley de la materia establece una regulación amplia detallada de los procedimientos administrativos sustanciados por el Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial.

Igualmente, la aplicación de la LFPA a los órganos descentralizados se dio en lo tocante a la celebración de contratos administrativos y a la mejora regulatoria.

Sin embargo, el párrafo tercero del artículo 1 de la LFPA precisa que a las materias de competencia económica y financiera les sería aplicable la regulación sobre mejora regulatoria prevista en el Título Tercero A de la LFPA. Por lo tanto, este ordenamiento resulta inaplicable a los actos y procedimientos individuales llevados a cabo por la Comisión Federal de Competencia Económica y la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, ésta creada por la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros.¹⁹

b) Las nuevas materias

Por la reforma de abril de 2000 se extendió la aplicación de la LFPA a “los servicios que el Estado preste de manera exclusiva y a los contratos que los particulares sólo pueden celebrar con el mismo” (segundo párrafo del artículo 1 de la LFPA).

En lo que hace a los contratos es perfectamente comprensible la aplicación de la LFPA a la materia de contratos administrativos, como

¹⁹ *Diario Oficial* de la Federación de 18 de enero de 1999.

lo explican los magistrados del TFEJA Delgadillo Gutiérrez y Lucero Espinosa:

...cabe señalar que el procedimiento administrativo no sólo tiene como finalidad la emisión del acto administrativo, como la generalidad de la doctrina sostiene, sino que también se usa para producir, formar o ejecutar la voluntad de la Administración en actos de diversa naturaleza, pero siempre y cuando sean productores de situaciones jurídicas individualizadas, bien sea con efectos directos o indirectos. Por ello hemos preferido señalar que el procedimiento administrativo consiste en el cauce que prepara, forma, produce o ejecuta la voluntad administrativa, la cual puede instrumentarse en actos administrativos, actos de trámite o contratos administrativos.²⁰

En realidad, la LFPA formalizó y amplió su aplicación supletoria en una materia que ya la habían previsto las Leyes de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (artículo 11) y de Obras Públicas y Servicios Relacionadas con las mismas (artículo 13), además de comprender la aplicación del recurso de revisión de la LFPA (artículos 70 y 88 de dichos ordenamientos, respectivamente).²¹

3] Referencias expresas de aplicación de la LFPA

Algunas leyes han señalado la aplicación de la LFPA, lo que ha ido fortaleciendo su presencia en el Derecho Administrativo mexicano.

a) Ley Federal del Derecho de Autor²²

De acuerdo al artículo 10 de este ordenamiento, le son supletorios la legislación mercantil, el Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal y la

²⁰ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel, *Compendio de Derecho Administrativo. Primer Curso*, 3a. ed., México, Porrúa, 1998, p. 219.

²¹ Publicadas ambas leyes en el *Diario Oficial* de la Federación de 4 de enero de 2000.

²² *Diario Oficial* de la Federación del 24 de diciembre de 1996.

LFPA. En el artículo 237 de dicha Ley Federal se dispone que los afectados por los actos y resoluciones emitidos por el Instituto Nacional del Derecho de Autor que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, podrán interponer recurso de revisión en los términos de la LFPA.

b) Ley de nacionalidad ²³

Igual que en el caso anterior, el artículo 11 de la Ley de Nacionalidad señala que para todo lo no previsto en dicho ordenamiento, se aplicarán supletoriamente las disposiciones del ahora Código Civil Federal y las de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

c) Derecho de las telecomunicaciones

De una regulación codificada en la Ley de Vías Generales de Comunicación se ha pasado a una regulación segmentada en diversos ordenamientos legales. En varios de éstos aparece la aplicación de la LFPA en términos más o menos semejantes. Son los casos de la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario,²⁴ la Ley de Navegación,²⁵ la

²³ *Diario Oficial* de la Federación del 23 de enero de 1998.

²⁴ *Diario Oficial* de la Federación de 12 de mayo de 1995. La fracción II del artículo 2 de dicha ley señala la supletoriedad de la LFPA, y en su artículo 62 se prevé: “Para declarar la revocación de las concesiones y permisos; suspensión de servicios; la imposición de sanciones previstas en esta ley; así como para la interposición del recurso administrativo de revisión, se estará a lo dispuesto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.” Además el artículo 222 del Reglamento del Servicio Ferroviario (*Diario Oficial* de la Federación de 30 de septiembre de 1995) establece que “las visitas de verificación se practicarán de conformidad con la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y conforme a los requisitos que señalan las normas oficiales mexicanas y demás disposiciones aplicables.”

²⁵ *Diario Oficial* de la Federación de 4 de enero de 1994. La fracción III del artículo 5 de este ordenamiento prevé la supletoriedad de la LFPA, y su artículo 136 prescribe: “Para la imposición de sanciones previstas en esta ley, así como para la interposición del recurso administrativo de revisión, se estará a lo dispuesto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.”

Ley de Aviación Civil,²⁶ la Ley de Aeropuertos²⁷ y la Ley Federal de Telecomunicaciones.²⁸

d) Ley Federal para la Administración de Bienes Asegurados, Decomisados y Abandonados

Este ordenamiento tiene por objeto “regular la administración y destino de los bienes asegurados, decomisados y abandonados en los procedimientos penales federales” (artículo 1 de la Ley).²⁹ Los bienes asegurados serán administrados por el Servicio de Administración de Bienes Asegurados, Decomisados y Abandonados de conformidad con las disposiciones de la Ley que nos ocupa (artículo 3), que es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. La ley regula un sistema de notificaciones y plazos (artículos 8 a 11) y un procedimiento de devolución de bienes asegurados (artículos 38 a 43). En la regulación de dicho procedimiento se establece que el interesado o su representante legal tendrán un plazo de treinta días hábiles para interponer el recurso de revisión de la LFPA por la

²⁶ *Diario Oficial* de la Federación de 12 de mayo de 1995. La fracción III del artículo 4 de dicha ley establece la supletoriedad de la LFPA, y su artículo 91 señala: “Para declarar la revocación de las concesiones, permisos y licencias; suspensión de servicios; la imposición de sanciones previstas en esta ley; así como para la interposición del recurso administrativo de revisión, se estará a lo dispuesto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.” En abundancia de fundamentos, el artículo 191 del Reglamento de la Ley de Aviación Civil (*Diario Oficial* de la Federación de 7 de diciembre de 1998) prescribe que las visitas de verificación se practicarán de conformidad con la LFPA, y el artículo 196 del citado Reglamento se prescribe que la cancelación de licencias y certificados de capacidad se sujetarán a la LFPA.

²⁷ *Diario Oficial* de la Federación de 22 de diciembre de 1995. La fracción IV del artículo 4 de dicha ley señala la supletoriedad de la LFPA, y en su artículo 85 encontramos que: “Para declarar la revocación de las concesiones y permisos; la imposición de sanciones previstas en esta ley, así como para la interposición del recurso administrativo de revisión, se estará a lo dispuesto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.”

²⁸ *Diario Oficial* de la Federación de 22 de diciembre de 1995. La fracción II del artículo 8 de esta ley señala la supletoriedad de la LFPA, y en su artículo 74 se repite el contenido del artículo 85 de la Ley de Aeropuertos.

²⁹ *Diario Oficial* de la Federación de 14 de mayo de 1999.

condiciones en que se encuentren los mismos y las cuentas que les rindió el Servicio de Administración de Bienes (artículo 41). Por cierto, se nota que el plazo para la interposición es mayor al señalado en el artículo 83 de la LFPA (quince días).

e) Reglamento General para la Inspección y Aplicación de Sanciones por violaciones a la legislación laboral

Este Reglamento desarrolla en detalle la Ley Federal del Trabajo en relación con el procedimiento y la forma de ejercicio para la práctica de visitas de inspección y la aplicación de sanciones por violaciones a la legislación laboral en los centros de trabajo.³⁰

El artículo 1 de dicho Reglamento se prevé que: “Las disposiciones conducentes de la LFPA y de las leyes que regulen el procedimiento administrativo de las entidades federativas o del Distrito Federal, según la competencia federal o local respectivamente, se aplicarán supletoriamente a este Reglamento.”

Además en el Reglamento se prescribe que las notificaciones de las actuaciones, legalidad de las actas, acreditamiento de personalidad, cuantificación de sanciones e impugnación de resoluciones que pongan fin el procedimiento administrativo para la aplicación de sanciones se sujetarán a lo que dispongan las leyes que regulen el procedimiento administrativo (artículos 5, 27, 34, 38 y 42 del Reglamento General).

4] Una ampliación parcial: la reforma financiera de 2001

La reforma financiera de 2001 disminuye, mas no elimina, la terminante exclusión de la LFPA en esta materia. La reforma financiera, parte del paquete legislativo denominado como “Nueva Hacienda Pública”, apareció publicada en el *Diario Oficial* de la Federación de 1 y 4 de junio de 2001. Debe aclararse que no todos los ordenamientos expedidos o reformados incluyeron la aplicación de la LFPA. Veamos aquellos que la incluyen.

³⁰ *Diario Oficial* de la Federación de 6 de julio de 1998.

Se reformó el artículo 7 de la Ley del Mercado de Valores para señalar en su segundo párrafo:

Asimismo, serán aplicables supletoriamente los capítulos referentes a los términos y plazos, notificaciones, impugnación de las notificaciones, visitas de verificación, imposición de sanciones e interposición de recursos, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.³¹

De acuerdo con el artículo 43 de la Ley del Mercado de Valores, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores “a efecto de hacer cumplir eficazmente las resoluciones que emita en ejercicio de sus facultades, podrá imponer sanciones administrativas en términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo”.

La Ley de Sociedades de Inversión prevé en su artículo 3 el sistema de legislación que le es supletoria:

La Ley del Mercado de Valores, la legislación mercantil, los usos bursátiles y mercantiles y la legislación del orden común, serán supletorios de la presente Ley, en el orden citado.

Asimismo, será aplicable la Ley Federal de Procedimiento Administrativo para efectos de las notificaciones, recursos y ejecución de sanciones a que se refiere esta Ley.

Otra ley promulgada junto con la anterior es la de Ahorro y Crédito Popular, que señala la supletoriedad de la LFPA, sólo en lo que hace a la mejora regulatoria y al recurso de revisión (fracción VI del artículo 8o. de la Ley de Ahorro y Crédito Popular). Sin embargo, más adelante la Ley en cuestión incurre en una contradicción, pues en el tercer párrafo de su artículo 128 se prevé que los actos y resoluciones de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores podrán ser recurridos por los interesados, en los términos previstos por la LFPA, con excepción del Recurso de Revocación relativo a multas en el que será aplicable el Código Fiscal de la Federación, en lo conducente (artículos 116 a 133 del Código Tributario)

³¹ *Diario Oficial* de la Federación de 1 de junio de 2001.

C] Restricciones al ámbito de aplicación de la LFPA

1] La materia ambiental

La Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA) en virtud de su reforma publicada el 13 de diciembre de 1996 previó que la LFPA sería supletoria en lo concerniente a actos de inspección y vigilancia, ejecución de medidas de seguridad, determinación de infracciones administrativas, procedimientos y recursos administrativos. Lo último es un retroceso, pues la LFPA no es supletoria tratándose del recurso de revisión, sino todo lo contrario, ya que de acuerdo con el segundo transitorio de la LFPA se derogaron todos los recursos administrativos existentes en la legislación federal. En cambio, la reforma a la LGEEPA de 1996 reafirma esta regresión, al señalar en su artículo 179 que la LFPA se vuelve supletoria de las disposiciones del recurso de revisión previsto en la LGEEPA.

En la misma LGEEPA tenemos otra regresión en el mismo artículo 160, cuando se prevé que:

Tratándose de materias referidas en esta Ley que se encuentran reguladas por leyes especiales, el presente ordenamiento será de aplicación supletoria por lo que se refiere a los procedimientos de inspección y vigilancia.

Con esto la LFPA se vuelve supletoria de la LGEEPA cuando esta opere como supletoria de otras leyes en materia ambiental, como es el caso de la Ley Forestal,³² la que señala que se aplicarán supletoriamente las disposiciones de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en materia de imposición de sanciones (artículo 56) e impugnación de multa o sanción mediante el recurso de revisión (artículo 57).³³

³² *Diario Oficial* de la Federación de 22 de diciembre de 1992.

³³ Estas cuestiones fueron producto de las reformas a la Ley Forestal publicadas en el *Diario Oficial* de la Federación de 20 de mayo de 1997.

2] La mejora regulatoria

La reforma a la LFPA de abril de 2000 al incluir la mejora regulatoria como un objeto de dicho ordenamiento, al adicionarse el Título Tercero A. El artículo 69-A que inicia el nuevo Título preveía que las disposiciones de este se aplicarán a los actos, procedimientos y resoluciones de la administración pública federal centralizada y de los organismos descentralizados de la administración pública federal, pero excluía los actos, procedimientos o resoluciones de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina, sin explicarse las razones de la exclusión, ni en la iniciativa del Ejecutivo ni en los dictámenes parlamentarios.

D] Una extrapolación positiva del ámbito de la LFPA: la auditoría superior de la federación

La Ley de Fiscalización Superior de la Federación viene a ser la reglamentación del artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y crea la Auditoría Superior de la Federación como el ente dedicado a ejercer la función de control económico-financiero del Estado mexicano.³⁴ Aun cuando se trata de un órgano del Poder Legislativo federal, desarrolla una función preponderantemente administrativa, en especial por lo que hace a la determinación de daños y perjuicios a la Hacienda Pública y el deslindamiento de la respectiva responsabilidad, así como la práctica de visitas domiciliarias. Por esta razón es que el artículo 6 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación señaló que a falta de disposición expresa en la ley, se aplicarán en forma supletoria y en lo conducente, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; el Código Fiscal de la Federación; la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como las disposiciones relativas del Derecho Común, sustantivo y procesal.

³⁴ *Diario Oficial* de la Federación de 29 de diciembre de 2000.

IV. CONCLUSIONES

De esta modesta exposición es posible desprender las siguientes conclusiones:

PRIMERA. La LFPA se ha constituido en un conducto por el que deviene la función administrativa federal, proporcionando seguridad, anticipación y certeza a las relaciones jurídicas entre la Administración Pública y los particulares.

SEGUNDA. La LFPA presenta beneficios que deben mantenerse a pesar de las pretensiones de volver a la situación de inseguridad y anarquía anterior a su expedición, además de defectos que es necesario extirpar, sobre todo su artículo 61 que es la antitesis de la idea del Estado de Derecho, de notoria inconstitucionalidad.

TERCERA. El inicial ámbito de aplicación de la LFPA resultaba circunscrito en cuanto a los órganos de la administración pública y con ciertas materias excluidas, mismo que se ha empezado a resquebrajar en beneficio de los administrados, pues sus beneficios se extienden.

CUARTA. La ampliación del ámbito de la LFPA han sido en cuanto a los organismos descentralizados de la administración pública centralizada federal; a los servicios prestados exclusivamente por el Estado; a los contratos administrativos; la Administración de Bienes Asegurados, Decomisados y Abandonados, a ciertos espacios de la intermediación financiera, e inclusive se ha extendido a las actividades materialmente administrativas que desempeña la Auditoría Superior de la Federación, órgano inscrito en el Poder Judicial de la Federación.

QUINTA. También se deben notar las restricciones a la aplicación de la LFPA en el ámbito de la legislación ambiental, que afortunadamente no se ha extendido en otras materias de la administración pública federal.

SEXTA. Que a pesar de la amplitud del ámbito de aplicación de la LFPA y como parte de la estructural y crónica falta de preparación de los cuadros administrativos, ante la ausencia de un completo servicio civil y profesional de carrera en la Administración federal, los cuadros de ésta la desconocen y provocan conflictos que deben ser atendidos por los tribunales competentes, en perjuicio de los intereses de los administrados y del interés público. Por lo que es indispensable

ble que se subsane este desconocimiento y se trate de evitar lo que la LFPA trata de evitar: la incertidumbre que nos lleva a la injusticia. La Administración también puede dar justicia y evitar la sobrecarga en los tribunales.

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, Porrúa, 1996.
- Barnés Vázquez, Javier (coord.). *El procedimiento administrativo en el derecho comparado*. Madrid, Consejería de la Presidencia de la Junta de Andalucía-Editorial Civitas, 1993.
- 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, Porrúa, 1973.
- Dromi, José Roberto. *El procedimiento administrativo*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1986.
- Escola, Héctor Jorge. *Tratado general del procedimiento administrativo*. Buenos Aires, Depalma, 1967.
- Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*. Vigésimotercera edición. México, Editorial Porrúa, 1994.
- Fix-Zamudio, Héctor. *Introducción a la justicia administrativa en el ordenamiento mexicano*. México, El Colegio Nacional, 1981.
- García de Enterría, Eduardo y Tomás-Ramón Fernández. *Curso de Derecho Administrativo*, tomo II. Tercera edición. Madrid, Editorial Civitas, 1991.
- González Pérez, Jesús. *El procedimiento administrativo*, Madrid, Editorial Abella, 1964.
- _____, *Comentarios a la ley de procedimiento administrativo*. Madrid, Editorial Civitas, 1989.
- _____, *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.
- Hamdan Amad, Fauzi, “Necesidad de incorporar a nuestro sistema jurídico un Código Federal Administrativo y un tribunal Federal de Justicia

- Administrativa” en VV. AA., *Estudios Jurídicos en honor de Raúl F. Cárdenas*, México, Porrúa, 1983, pp. 257 a 267.
- Instituto de Derecho Público. *Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración. El procedimiento administrativo*. Brewer-Carias, Allan R. (director). Volumen IV, 1980-1981. Caracas, Universidad Central de Venezuela-Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas.
- Isaac, Guy. *La Procédure administrative non contentieuse*, París, Librairie Generale de Droit et de Jurisprudence, 1968.
- Lucero Espinosa, Manuel. *Ley Federal de Procedimiento Administrativo comentada*. México, Porrúa, 1996.
- Margáin Manatou, Emilio, *Introducción al estudio del Derecho Administrativo Mexicano*. Segunda edición corregida y aumentada. México, Porrúa, 1997.
- Nava Negrete, Alfonso. *Derecho Administrativo Mexicano*. México, Fondo de Cultura Económica, 1996.
- , *Derecho Administrativo*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1991.
- , “Tendencias actuales del derecho administrativo” en José Luis Soberanes (comp.), *Tendencias actuales del derecho*, México, UNAM-FCE, 1994, pp. 246-252.
- , “Ley Federal de Procedimiento Administrativo (breves comentarios)” en Fernando Serrano Migallón (coord.), *Estudios jurídicos en memoria de Eduardo García Máynez*, México, Porrúa, 1996, pp. 411-427.
- Osornio Corrés, Francisco Javier. “Reflexiones sobre la conveniencia de codificar la legislación procesal administrativa” en *Reforma procesal. Estudios en memoria de Niceto Alcalá-Zamora y Castillo*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1987, pp. 237 a 251.
- Peláez Ferrusca, Mercedes, “La protección de los administrados frente a los actos del ejecutivo federal” en Varios autores, *Ensayos sobre el presidencialismo mexicano*, México, Aldus, 1994, pp. 213-221.
- 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, Porrúa, 1995, pp. 291-308.
- Ruiz Massieu, José Francisco. *Estudios jurídicos sobre la nueva administración pública mexicana*, México, LIMUSA, 1981.

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, Porrúa, 1995, pp. 381-404.

HEMEROGRAFÍA

Cortiñas-Peláez, León, “Nuevo ordenamiento administrativo procedimental (NOAP) para el Distrito Federal”, en *Alegatos*, el número 28, septiembre-diciembre de 1994, México, Universidad Autónoma Metropolitana, pp. 539-564.

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 El Colegio Nacional*, 1993, México, pp. 245-273.

López Menudo, Francisco, “Los principios generales del procedimiento administrativo” en *Revista de Administración Pública*, número 129, septiembre-diciembre de 1992, Madrid.

Pérez López, Miguel, “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.

Ruiz Massieu, José Francisco, “El procedimiento administrativo y la experiencia mexicana” en *Revista de Investigaciones Jurídicas*, año 7, número 7, México, Escuela Libre de Derecho, 1983, pp. 281-297.

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley de Aeropuertos.

Ley de Ahorro y Crédito Popular.

Ley de Aviación Civil.

Ley Federal del Derecho de Autor.

Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Ley Federal de Telecomunicaciones.

Ley Federal para la Administración de Bienes Asegurados, Decomisados y Abandonados.

Ley Forestal.

Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.

Ley Orgánica de la Administración Pública.

Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario.

Ley de Navegación.

Reglamento General para la inspección y aplicación de sanciones por violaciones a la legislación laboral.