

FORMAS DE CONTROL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Alfonso NAVA NEGRETE

SUMARIO: I. *Régimen de Estado de derecho*. II. *Control de la legalidad de los actos de los poderes del gobierno*. III. *Control legislativo*. IV. *Control administrativo*.

I. RÉGIMEN DE ESTADO DE DERECHO

Expresa la Constitución la existencia de un régimen de Estado de derecho, es decir, un régimen en que todas las autoridades públicas del país, federales, estatales, municipales y del Distrito Federal —sean administrativas, legislativas o jurisdiccionales—, están sometidas, en todos sus actos, a los mandatos de la Constitución y las leyes. No hay lugar a excepciones o a interpretaciones de exclusión. Toda actividad debe estar autorizada por la Constitución o la ley, la falta de prohibición en la ley no es base jurídica para que la autoridad actúe.

Dentro del gobierno presidencialista que tiene la Constitución, en el que el Ejecutivo Federal posee mayores poderes de gobierno que los otros dos poderes, el régimen citado no cambia, no es otro. Son tan fuertes y extensos los poderes del Ejecutivo Federal, que incursionan en todos los ámbitos de la vida nacional, que se hace necesario que el presidente de la República, el secretario de Gobernación y el procurador general de la República reiteren, enfáticamente que el gobierno federal acata, respeta y vive cotidianamente con apego al derecho.

Otra cosa dice la realidad. Son numerosos los juicios de amparo resueltos por la Suprema Corte, los Tribunales Colegiados de Circuito y los Juzgados de Distrito en que se constata la violación a la Constitución y a las leyes por el presidente y los secretarios de Estado; igual

de prolíficos son los juicios de nulidad resueltos por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en contra de actos ilegales del fisco federal. Esta situación, común, diaria, nos hace asegurar que el mejor control de la administración se alcanza por la vía o control jurisdiccional, cuando menos en México así es. Tal vez en los gobiernos parlamentarios el control de la administración sea el legislativo tan o más eficaz que el jurisdiccional, pero éste será siempre imprescindible y confiable, no lo mueve más razón que la ley y la justicia, no la política.

II. CONTROL DE LA LEGALIDAD DE LOS ACTOS DE LOS PODERES DEL GOBIERNO

Al juicio de amparo no escapa ningún acto de los tres poderes de gobierno, en su constitucionalidad y legalidad. Él controla la constitucionalidad de las leyes que dicta el Congreso de la Unión; de los reglamentos, decretos, acuerdos de carácter general que expide el presidente; lo hace también de la legalidad de los actos jurisdiccionales de los tribunales judiciales y administrativos; y de los actos administrativos de la administración. Extiende su control a los actos de los poderes de los estados, municipios y del Distrito Federal.

Efectivo es el control jurisdiccional que sobre la administración pública federal, centralizada y paraestatal ejercen el juicio de amparo y el juicio contencioso administrativo. A partir de la reforma de 2000 al Código Fiscal de la Federación y a la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, éste con otro nombre; conoce de todo lo contencioso administrativo y no sólo de lo contencioso fiscal y algunas materias administrativas, además del tribunal de simple anulación ahora lo es de plena jurisdicción y se le dotó del poder de decretar la suspensión provisional y definitiva del acto impugnado.

Únanse al control del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa del año 2000, los controles ejercidos por los tribunales administrativos de los estados —más de la mitad de éstos— y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. Imagen cabal de la justicia administrativa que acredita un control completo sobre la administración federal, estatal, municipal y del Distrito Federal.

III. CONTROL LEGISLATIVO

Ni durante los 70 años en que tuvo en sus manos el Partido de la Revolución Institucional el gobierno federal, ni después en posesión del Partido Acción Nacional, el control del Congreso de la Unión sobre la administración ha sido eficaz, real y positivo, más bien se ha caracterizado por inocuo y falaz.

Son varios los controles legislativos que previene la Constitución, y se han manifestado y puesto en la práctica. Pero por los resultados obtenidos en cada caso se tiene que afirmar que nada se ha logrado ni podrá. Es la política la que ha impedido o frustrado todo control legislativo que se apoya en la Constitución.

1. *Protesta del cargo por el presidente ante el Congreso de la Unión* (artículo 87 de la Constitución)

Dirá el presidente al tomar el cargo: “Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen...”. Fía la Constitución a la protesta, que el presidente —máxima autoridad de la administración—, respetará, cumplirá con ella y obligará a que también lo hagan cuando menos los principales colaboradores de su gobierno y por ende de las leyes. Es un acto de enorme solemnidad, de protocolo único, de promesa contundente ante el Congreso de la Unión. Pero qué pasa si no se cumple por el presidente, la Constitución no previene consecuencia alguna ni sanción, el Congreso no tiene facultades para exigir, reclamar y sancionar el desacato a la promesa. “...y si así no lo hiciere que la Nación me lo demande”, termina el artículo 87 constitucional.

No se sabe si la nación es el pueblo y si éste puede demandar tal promesa, no existe vía constitucional para que lo hiciera; el Congreso no es la nación definitivamente, ni la Constitución le prevé de acción procesal o política para demandar tan augusta protesta. El Congreso presente en la protesta es sólo trámite, es actor de una comedia que el juicio de amparo y los tribunales desmienten.

2. *Informe del presidente ante el Congreso* (artículo 69 de la Constitución)

Es obligación del presidente de la República presentar ante el Congreso de la Unión: “...un informe por escrito, en el que manifieste el estado

general que guarda la administración pública del país”. Se presenta por escrito el 1o. de septiembre de cada uno de los seis años de gobierno, pero la tradición o la costumbre ha impuesto que lo lea —en forma abreviada— ante los legisladores en ceremonia especial.

En cambio la Constitución de 1857, anterior a la vigente, disponía: “A la apertura de sesiones del Congreso asistirá el presidente de la Unión, y pronunciará un discurso en que manifieste el estado que guarda el país. El presidente del Congreso contestará en términos generales” (artículo 63). Aparte de la supresión del discurso y de “el estado que guarda el país”, también se omite por el artículo 69 vigente la obligación del presidente del Congreso de “contestar” el informe. Este último sin embargo se lleva a cabo en la práctica. Se escoge a un diputado, antes sólo del PRI, después también de otros partidos. La contestación siempre fue de alabanza para todo el informe —dominio del prisma—, pero las críticas respetuosas, ante la presencia del informador, por legisladores de la oposición, no trascienden, no tiene consecuencias legales de cambio en la administración, ni siquiera políticas. Después del informe en sesiones legislativas ordinarias, los diputados y senadores, en sus respectivas cámaras hacían un examen crítico del informe. Mientras el Congreso estuvo en manos del PRI, ese examen fue de loas, para los progresos, los frutos alcanzados en el año del informe, pero en la medida que fueron integrando legisladores de otros partidos el examen susodicho se hizo realidad: desacuerdos, fallas, faltas, ineficacias, mentiras, falsedades, etcétera.

Durante el informe sólo se interrumpía por los aplausos que provoca la voz presidencial, alguna promesa de aumento al salario de los burócratas, nuevos apoyos financieros a la educación pública, menos impuestos a los contribuyentes pobres, exenciones fiscales a los ejidatarios, etcétera. Pero pronto se alzaron voces de legisladores para protestar e interrumpir el informe como ha sucedido hoy cada vez con hechos más graves. Antes o después, durante, el informe, las críticas de los legisladores fundadas o no, no repercuten en nada sobre el estado de la administración.

Discursos van y vienen, la tribuna de cada cámara legislativa se ocupa por los legisladores de cada partido político, se llevan horas, se levantan las sesiones y no se llega a ninguna conclusión, no se responsabiliza de nada al actor del informe ni a sus colaboradores los secretarios de Estado que aportaron las partes administrativas del documento. Nadie se ocupa de leer los anexos del informe, que suelen ser gruesos volúmenes llenos de estadísticas.

3. *Comparecencia de secretarios (artículo 93 de la Constitución)*

A sabiendas que no se estaba creando un gobierno parlamentario, los diputados constituyentes autores de la Constitución, quisieron fortalecer el poder del Congreso de la Unión y obligaron a los secretarios a que comparecieran ante él para que dieran cuenta del estado que guardan sus respectivos ramos, es decir, el campo administrativo competencia de cada secretaría. En su texto original se expresó:

Los secretarios del despacho, luego que este abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso del estado que guardan sus respectivos ramos. Cualquiera de las cámaras podrá citar a los secretarios de Estado para que informen, cuando se discuta una ley o se estudie un negocio relativo a su secretaría.

Dos mandatos comprende el precepto. Dar cuenta al estado que guardan los ramos administrativos e informar sobre las materias de alguna ley en iniciativa o de algún asunto o negocio que compete a cada secretaría. Los dos se conservan en el texto vigente, casi puntualmente. En el primer párrafo se dice: “Los secretarios del despacho y los jefes de los departamentos administrativos, luego que este abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso del estado que guardan sus respectivos ramos.” Por reforma de 1974¹ se incluyó a los departamentos administrativos, órganos centralizados de la administración que no existen actualmente.

Por lo que respecta al primer mandato, éste se cumple a través del informe del presidente, no da cada secretario un informe de su secretaría al Congreso. En lo que toca al segundo se practica cotidianamente. Aún la mayoría de las iniciativas de ley provienen del Ejecutivo federal, la administración pública federal, posee valiosa experiencia, conocimiento real y técnico de las materias por legislar, de que carecen la mayoría de los legisladores, luego el informe de los secretarios es necesidad imperiosa para la hechura de una buena ley, para que los legisladores conozcan a conciencia la iniciativa por su contenido, es apoyo de la administración. Es cierto también que tales informes son útiles para saber que política pública encierra la iniciativa, que quiere con ésta el Ejecutivo. Esos informes deben darse en las sesiones de cada cámara, ante todos los

1 *Diario Oficial de la Federación* del 31 de enero de 1974.

diputados, ante todos los senadores. Otro uso legislativo se sigue con más frecuencia, el titular de la secretaría comparece e informa ante las comisiones legislativas encargadas de elaborar el dictamen de cada iniciativa de ley, y a veces son los subsecretarios.

Ahora en el segundo párrafo del artículo 93 se recoge el segundo mandato, pero con cambios importantes. Expresa:

Cualquiera de las Cámaras podrá citar a los secretarios de Estado, al procurador general de la República, a los jefes de departamentos administrativos, así como a los directores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades.

Se agregan nuevos funcionarios públicos pertenecientes a la administración paraestatal. Por el carácter eminentemente técnico de la actividad que desarrollan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal hacia falta su apoyo para los legisladores, para que éstos a su vez trataran de modificar una iniciativa de ley del Ejecutivo en materia de petróleo, electricidad, energía nuclear, medio ambiente, minería, bosques, aguas nacionales, etcétera.

Recluidos en algún local de las cámaras, el titular de la Secretaría informa —comparece— ante el pequeño grupo de legisladores que integran la comisión dictaminadora de una iniciativa de ley, aquí se intercambian experiencias, conocimientos, políticas, pareceres, intereses, etcétera. Es momento propicio para que el legislador ejerza un control de la administración, que la ley en ciernes asegure la eficacia, la responsabilidad de los funcionarios públicos y se proteja el interés de la sociedad de una mala actividad administrativa. A través de esta forma de legislar los dictámenes de las comisiones legislativas se plantea, se someten a la consideración y votación de las cámaras, enriquecidos y tal vez comprometidos por los informantes.

No sólo por el caso de una iniciativa de ley, los secretarios y los otros funcionarios comparecen ante las cámaras legislativas, es frecuente que lo hagan para dar explicación y justificación de su proceder público. Se advierten y se denuncian por los medios de comunicación, alimentados por sus investigaciones o por el público, sobre los actos inmorales, ilegales, arbitrarios, contrarios a la sociedad, configurativos hasta de delitos, que se atribuyen a los funcionarios de esos organismos. Existen adquisi-

ciones y obras públicas que parecen no propias de una buena administración, no útiles y necesarias para la misma administración y para la colectividad, privatizaciones de empresas públicas que dañan a la nación, enajenación o subasta de empresas públicas sin que se sepa el destino concreto de los fondos públicos así adquiridos, la destrucción de recursos naturales: aguas, bosques, fauna, pesquería sin que conozcan los actos de protección, conservación de los mismos por las autoridades competentes y responsables, etcétera.

Se sabe que en sesiones públicas, ante tan singular comparecencia, los legisladores piden información legal y la verdad de los hechos, la situación real de lo denunciado, reclaman, exigen, impugnan, imputan falsedades, descalifican hechos, y algunos legisladores de un partido político distinto al del titular del organismo le declaran inepto. Le piden que renuncie al cargo. Pero el espectáculo lo soporta el funcionario cínicamente por que esta enterado que no le va a pasar nada ni a su persona ni a su administración ineficiente e ineficaz. En efecto el Congreso, los legisladores no tienen facultades para renunciar al compareciente ni para imponerle sanción legal alguna. Paradójicamente el funcionario a veces sale de la cámara con una imagen política mejorada, fortalecida con el apoyo —claro está— de su partido. En suma, esta comparecencia no permite al Congreso un control de la administración.

Una reforma de 1977² al artículo 93, le adicionó un tercer párrafo que dice:

Las Cámaras a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados y de la mitad si se trata de los senadores, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal.

Es de plano una norma sin razón de ser, no conduce a nada. Seguro que el iniciador de la reforma sabía el papel indecoroso, vacuo que se daba a las cámaras: servir al Ejecutivo Federal para nada. Ocupar a los legisladores para llevara cabo tales investigaciones, nada fáciles, técnica, legal y políticamente, que consume un buen tiempo, para entregar al enjuiciado en su administración paraestatal, el ejecutivo, los resultados de la misma que podían concluir en serios desvíos de recursos públicos o en

2 *Diario Oficial de la Federación* del 6 de diciembre de 1977.

otra clase de corrupciones que no eran sino raras en dicho sector, era contrasentido falacia, estéril labor, burla al Congreso de la Unión.

Varias leyes administrativas federales han previsto un control administrativo sobre el par de organismo citados, desde la ley de 1947 hasta la vigente Ley Federal de la Entidades Paraestatales de 1986, pero todas han fracasado en su propósito de controlar el funcionamiento eficaz de los paraestatales, la autonomía de que gozan los descentralizados, sectorizados y no sectorizados dificulta ese control, amén de la autonomía política que se agrega en algunos como Petróleos Mexicanos y Comisión Federal de Electricidad. Por el contrario, para lograr la autonomía frente al Ejecutivo Federal y sus controles administrativos, otros se encaramaron o montaron en el texto de la Constitución y la lograron, son ahora por la doctrina tildados de organismos constitucionales autónomos como el Banco de México y la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Nunca se ha informado por el gobierno federal qué investigaciones se han realizado, respecto de qué organismos, cuáles fueron sus resultados y qué hizo con estos últimos el Ejecutivo Federal. No es el artículo 93 una base cierta y eficaz para el control de la administración por el Congreso de la Unión.

4. Fiscalización Superior de la Federación (artículo 79 de la Constitución)

Antes de que se creara en 1999 la Fiscalización Superior,³ existió la Contaduría Mayor de Hacienda órgano fiscalizador de la Cámara de Diputados (artículo 74). Con cierta autonomía, la Contaduría tenía la grave responsabilidad de comprobar que los gastos autorizados por el Presupuesto de Egresos de la Federación se hubieran hecho con apego a éste, advertir posibles discrepancias entre cantidades gastadas y las autorizadas, que los gastos realizados no se justificaban, era la revisión de la cuenta pública del año anterior. En su caso, si hubiere irregularidades, tenía la facultad de fincar responsabilidades o sanciones administrativas a los funcionarios responsables.

Era una tarea gigantesca y casi imposible de cumplir la de la Contaduría. Revisar miles de documentos, descubrir faltantes, recabar informa-

³ Reforma constitucional al artículo 79, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de julio de 1999.

ción, constatar y comparar datos, etcétera. Impuso siempre un tiempo mayor a un año, el rezago era pavoroso. Extemporáneamente la entrega del informe de la Contaduría Pública de la Cámara de Diputados, ésta en forma consuetudinaria daba su aprobación política a la cuenta. Posibles irregularidades presupuestales surgidas del informe no terminaban en sanciones concretas para funcionarios públicos, fue siempre utópico en acusar a los titulares de las secretarías, organismos y empresas públicos.

Nuevo diseño del órgano contralor es la Fiscalización Superior, aunque con expresa autonomía técnica y de gestión, sigue siendo órgano dependiente de la Cámara de Diputados. Posee las mismas funciones de la Contaduría, pero el artículo 79 glosa intervenciones vinculadas a los ingresos y egresos de la Federación. Fiscaliza: "...el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los poderes de la unión y de los entes públicos federales...", también los recursos federales que ejercen las entidades federativas, los municipios y los particulares (fracción I). Puede practicar visitas domiciliarias y sobre todo: "fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes..." (fracción IV), que el Ejecutivo Federal podrá hacer efectivas mediante el procedimiento administrativo de ejecución (último párrafo del artículo 79).

A ese poder de fiscalización está sometida la administración en su doble organización centralizada y paraestatal. Han transcurrido cinco años y no se han visto los frutos de la fiscalización que se mueve en un campo en donde la corrupción es grave, persistente. Desvíos de fondos, adquisiciones no justificadas, obras públicas fraudulentas, servicios públicos son costos reales, inversiones en programas incumplidos, burocracia excesiva y costosa sin resultados positivos, desfalcos, desperdicio de recursos, inmovilización de fondos, evasiones fiscales no controladas, no combatidas, etcétera. De nueva cuenta es inútil la Cámara de Diputados para el control de la administración.

5. Desafuero constitucional (artículo 111 de la Constitución)

Dormido por varias décadas, sin vida activa, como volcán inactivo, el desafuero que previene el artículo 111 constitucional, ha despertado en el 2005. Se aplicó al jefe de Gobierno del Distrito Federal. No usa la palabra el precepto, pero la institución que regula sí lo es. Protege la norma a un grupo de funcionarios públicos, antes llamados altos funcionarios,

en el supuesto de comisión de delitos durante el tiempo de su encargo para no ser juzgado por un tribunal penal salvo que la Cámara de Diputados los ponga a tal disposición mediante previa declaratoria de procedencia. Es una inmunidad procesal temporal que impide el juzgamiento penal a causa de un delito cometido supuestamente por alguno de los funcionarios que precisa el artículo 111.

Entre los funcionarios listados están los secretarios de despacho, los jefes de departamentos administrativos, el consejero presidente y el jefe de Gobierno del Distrito Federal. Existe la oportunidad para que la Cámara de Diputados controle a la administración, con base en ingredientes legales y políticos si considera que hay de por medio un delito cometido, sin actuar como tribunal, ni juez penal, emitirá la declaratoria de procedencia. Han habido muchas acusaciones de desafuero, pero rara vez se les ha dado trámite y las que se han examinado se resolvieron en contra negando el desafuero con fuertes ingredientes políticos.

Con el desafuero del 2005, el artículo 111 ha tenido que revelar sus secretos, los intérpretes de su texto han aprendido derecho constitucional y los exegetas aprendices prefirieron colmar su ignorancia apoyando la voz política de su partido. La Cámara desafuero, pero no podía tener la consecuencia como creyó, infundadamente, de privar de investidura de Jefe de Gobierno, quien a su titular, la conservó. Será el Ministerio Público de la Federación, procurador general de la Presidencia, acusador de desafuero, el que tendrá la obligación de consignar ante el juez penal a Andrés Manuel López Obrador.⁴

IV. CONTROL ADMINISTRATIVO

1. *Autocontrol. Responsabilidades administrativas*

Normal es que la administración se autocontrole. Por la propia jerarquización de sus órganos en la administración centralizada se impone la obligación legal a los órganos superiores de vigilar la actividad de los órganos inferiores. Es una supervisión de la legalidad de los actos que realizan entre sí los funcionarios y empleados públicos. Responsabiliza por igual al que ejerce el control como al controlado. No es discrecional que

4 Antes de entregar por escrito la conferencia —fue dictada sin leer— se supo que la Procuraduría no ejercitaría la acción penal ¡es inaudito! ¡Que Estado de derecho se vivió!

el superior jerárquico ejerza su control de legalidad, se trata de un imperativo legal.

Cierto que el autocontrol no se limita al aspecto de legalidad, incluye la eficacia y la eficiencia de todos los actos de los genéricamente llamados servidores públicos. Pero los aspectos se dan en el marco de la ley, es decir, la eficiencia y la eficacia se prevén como deber legal, para asegurar una buena administración. Enlaza la ley a superiores e inferiores en una cadena de deberes cuyo incumplimiento genera responsabilidades administrativas, civiles y penales. A las Secretaría de la Función Pública (antes de Contraloría) compete vigilar, cuidar que ese autocontrol se lleve a cabo con estricto apego a la ley, sancionará administrativamente a los funcionarios y empleados públicos que no lo cumplan. Aplica a la Secretaría la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos⁵ e impone diversas sanciones: amonestación privada o pública; suspensión del empleo, cargo o comisión por un periodo no menor de tres días ni mayor a un año; destitución del puesto; sanción económica; inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público (artículo 13).

Están sujetas al mismo régimen de autocontrol las entidades de la administración paraestatal. Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos, a través de sus funcionarios incurren con frecuencia en desvíos de recursos financieros, en ilegalidades manifiestas, en ineficacias rotundas. Existieron tres leyes de control de tales organismos y la vigente Ley Federal de las Entidades Paraestatales que también, con algunas excepciones, establece un sistema de autocontrol y control de la actividad de los numerosos organismos paraestatales. No ha resistido la tentación el gobierno federal para seguir creando organismos descentralizados para ocuparlos de ciertas actividades administrativas y no precisamente de servicios públicos. Por los resultados, vistos, obtenidos, durante la aplicación de las cuatro leyes referidas se puede afirmar que han sido ineficaces como instrumentos de control.

Siempre al concluir el gobierno federal de seis años, empieza en los primeros meses del siguiente gobierno sexenal la denuncia, la acusación, en contra de los extitulares de descentralizados, tildándoles de

5 *Diario Oficial de la Federación* del 13 de marzo de 2002.

corruptos: omisiones graves de índole presupuestal, gastos excesivos no justificados, programas incumplidos, adquisiciones y contratación de obras irregulares financiera y legalmente, etcétera. Pero todo es alharaca, ruidos, discursos, gritos, los medios de comunicación, prensa, radio y televisión encauzan, coadyuvan para revelar las responsabilidades administrativas, presupuestales, y hasta penales en que se incurrió en la acción de las paraestatales. Todo termina en que es asunto político y no jurídico.

2. Recursos administrativos

De larga vida en la legislación administrativa federal, el recurso administrativo es una forma o vía legal para que los particulares se inconformen, impugnen actos o resoluciones de las autoridades administrativas que afecten a sus intereses o derechos legales. Es un control efectivo de la administración, por que si bien, esta acostumbra confirmar sus actos al resolver el recurso, a veces lo deja sin efecto jurídico. Pero además el recurso es el inicio de un control de legalidad que después se asegura con la intervención de los tribunales.

Empezó su vida el recurso en forma desordenada en las leyes administrativas y fiscales. Algunas no lo proveían o a veces lo hacían con escasa regulación provocando la supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles apoyándose en jurisprudencia de la Suprema Corte que autorizaba semejante supletoriedad: de ley adjetiva para la sustantiva. Institucionalizaron el recurso administrativo de revocación para el control de los actos del fisco federal (Secretaría de Hacienda y Crédito Público) los tres códigos fiscales de la Federación que han estado vigentes.

Fue una aspiración por décadas, apoyada o inspirada en la experiencia de legislaciones extranjeras que México contara con una ley de procedimiento administrativo que unificara cientos de procedimientos federales previstos en numerosas leyes administrativas. Ahora ya se tiene: Ley Federal de Procedimiento Administrativo (1994) e institucionaliza el recurso administrativo de revisión, común denominador para todas las leyes administrativas federales, aunque con carácter supletorio. Después de esta ley, prevalecen dos situaciones: cada ley administrativa diseña su propio recurso administrativo o bien cada ley nueva invoca la supletoriedad

de la Ley de 1994 o se remite a ella en lo que concierne al recurso de revisión.

Consecuencia inmediata de la presencia de la Ley de 1994, aún en su calidad de supletoria, es el caso escaso de la supletoriedad del código federal adjetivo citado. Domina, persevera, es útil, es eficaz el empleo de recurso administrativo como control jurídico de la administración.