

COMENTARIOS A LA CONFERENCIA MAGISTRAL DEL DOCTOR JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ: ACTO ADMINISTRATIVO Y PRETENSIÓN PROCESAL

Lucinda VILLARREAL CORRALES

SUMARIO: I. *La Ley Federal de Procedimiento Administrativo y los Tratados Internacionales.* II. *El Procedimiento Administrativo.* III. *Fundamento de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.* IV. *La Ley Federal de Procedimiento Administrativo.* V. *Principios que rigen la Ley de Procedimiento Administrativo.* VI. *La Ley Federal de Procedimiento Administrativo y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte.* VII. *El Arbitraje como procedimiento para dirimir las controversias administrativas.* VIII. *El Acto administrativo.* IX. *Los recursos administrativos.* X. *Reformas.*

I. LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y LOS TRATADOS INTERNACIONALES

En México los actos, procedimientos y resoluciones de la Administración Pública Centralizada y de los organismos de la Administración Pública Paraestatal se regulan por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA); los tratados internacionales y la legislación extranjera, cuando los actos se realizan en otro país. La función administrativa en nuestro país se regula por múltiples leyes; y a pesar de esta ley, el aparato burocrático de algunas instancias de la Administración Pública federal todavía adolece de lentitud en muchos de sus trámites; de ineficiencias y en muchos casos duplicidad de funciones que originan inseguridad e indefensión jurídica a los particulares.

Los artículos 14 y 16 constitucionales establecen las garantías de legalidad a las que deben ceñirse todas las leyes que promulguen tanto el Congreso de la Unión, como los Congresos de los estados federados. En México, cientos de leyes y reglamentos establecen procedimientos admi-

nistrativos en diversidad de materias. Esta situación originó que desde 1992 se estudiara la necesidad de una ley que aglutinara los principios rectores del procedimiento administrativo.

La doctrina clasifica los actos administrativos en generales e individuales, ya sea que los destinatarios sean sujetos indeterminados o individualizados, respectivamente; o una combinación de ambos, tal como lo afirma el prestigiado maestro Miguel Acosta Romero, que señala como ejemplo de estos actos administrativos combinados a la concesión de servicio público que crea derechos personales y concretos para el concesionario y una situación jurídica general para los usuarios.

La Iniciativa de Ley Federal de Procedimiento Administrativo, hizo énfasis en la necesidad de reconocer la existencia de actos administrativos generales al fijar los principios y requisitos para su expedición y validez, ya que en las últimas dos o tres décadas se había observado que los órganos que integraban la Administración Pública federal, centralizada y descentralizada, en forma creciente habían dictado reglas, resoluciones, órdenes y disposiciones de carácter general dirigidas a un número indeterminado de personas, como instrumentos para lograr una mejor aplicación de la ley que corresponde a su ámbito de competencia.

Se tomó en cuenta, además, que las resoluciones de carácter general dictadas por diversas autoridades administrativas en distintas materias: fiscal, bursátil, las relacionadas con el régimen de concesiones para la explotación de bienes del dominio público o para la prestación de servicios públicos; monetaria y bancaria; cambiaria, de seguros y fianzas; asentamientos humanos y reordenación urbanística; inversión extranjera y en muchas otras materias que abarcan todas las actividades que bajo la función administrativa lleva a cabo la Administración Pública constituyen verdaderas fuentes del derecho administrativo que llegan a ser, a veces, más ricas y extensas que la propia ley que les sirve de fundamento para actuar.

Este fenómeno no es exclusivo de nuestro país¹; por el contrario, es común para la mayor parte de los países del mundo y desde luego, de acuerdo con la Exposición de Motivos de la Iniciativa, se planteaba el problema de si tales reglas o disposiciones generales emitidas por los órganos secundarios de la Administración Pública eran o no constituciona-

1 Entre los países en los que existe una Ley de Procedimiento Administrativo podemos mencionar: Alemania (25 de mayo de 1976); Argentina (1972); Colombia (1984); Costa Rica (1978); Chile (en proceso); España (1992); Venezuela (1982). Véase Acosta Romero, Miguel et al., *Ley Federal de Procedimiento Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal*, op. cit. p. 4.

les. Lo cierto es que, en algunos casos, era posible que invadieran la esfera de competencia de la función legislativa y rebasaran el contenido y alcance de las leyes dictadas por el Congreso de la Unión, o bien, pudieran arrogarse facultades reglamentarias que son de la exclusiva competencia del titular del Poder Ejecutivo Federal.

Por eso, en abril de 1992, la Comisión de Justicia de la Cámara de Diputados, por conducto de la Subcomisión de Justicia, acordó integrar un grupo plural de trabajo formado por representantes de los tres poderes de la Unión, con el propósito de preparar un proyecto de Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Se buscó que comprendiera de manera integral el sistema institucional del derecho mexicano, para ubicar los actos administrativos y determinar, fijando sus requisitos, cuándo era válido emitirlos, sin invadir la esfera de competencia legislativa y reglamentaria de los poderes Legislativo y Ejecutivo, respectivamente.

Hoy en día, la pluralidad y complejidad de la sociedad mexicana exige que la actuación de la Administración Pública sea ágil, precisa y sometida a la legalidad que establece nuestra Constitución. Los gobernados demandan, que tanto los reglamentos como los actos administrativos en general, ya sean actos reglamentados o discrecionales, estén sometidos al imperio de la Ley.

Los órganos de la Administración Pública son competentes por ley para expedir actos administrativos diversos: convocatorias, concursos o licitaciones públicas; declaratorias de veda en materia de caza y pesca, así como las relativas a la prohibición o restricción en la perforación de pozos artesanales para extracción de agua; disposiciones generales, en fin, referentes a la ordenación o reordenación urbanística de uso y destino del suelo, etcétera.

La Subcomisión de Justicia explicaba que tales actos administrativos generales son aplicaciones de la ley a través de diversos actos administrativos, aunque no necesariamente individuales, en razón de que el objeto mismo del acto, por razón de sus efectos, exige que el destinatario sea indeterminado. Conforme a lo anterior, se advirtió en su momento que los actos administrativos son instrumentos para la aplicación de la ley y éstos deben ser normados por una ley general.

II. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Procedimiento (del latín *procedere*), acción de proceder. Método para ejecutar algunas cosas. Acciones ordenadas para lograr un fin. La doctrina en México coincide en definir el procedimiento administrativo como

el conjunto de trámites establecidos en la Ley, que la Administración Pública debe observar en los actos jurídicos que realiza, para resolver las reclamaciones que los particulares formulen. El procedimiento administrativo está considerado, entonces, como las acciones ordenadas para realizar un trámite ante un ente de gobierno.²

La Exposición de Motivos de la Iniciativa de Ley Federal de Procedimiento Administrativo, por tanto, lo define como “el conjunto de normas que regulan la serie de actos que realiza la Administración Pública, en que se concreta la función administrativa, para la realización de los fines a que las leyes le atribuyen competencia”.³ El procedimiento administrativo es una manera adecuada y eficaz de instrumentar, en el ámbito administrativo, el proceso legal que establece el artículo 14 constitucional.

III. FUNDAMENTO DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Son fundamento de la Ley de Procedimiento Administrativo, la Constitución Federal en el artículo 73, fr. XXX, que establece la facultad del Congreso para expedir todas las leyes que sean necesarias a hacer efectivas las facultades que establece esta disposición y todas las concedidas por la Carta Magna a los Poderes de la Unión; y los artículos 89 fr. I⁴ y el 90⁵ del mismo ordenamiento; así como los artículos 14 y 16 que se refieren al debido proceso legal y al principio de legalidad.

IV. LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

El objeto de esta ley es brindar certeza y seguridad jurídica a las relaciones de la Administración Pública Federal y los particulares. Éstos esperan de ella lo siguiente:

2 Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, 21 ed., España, Espasa Calpe, 1999, p. 1671.

3 Exposición de motivos de la Iniciativa de Ley Federal de Procedimiento Administrativo de la Comisión de Justicia de la Cámara de Diputados, presentada el 28 de junio de 1994.

4 El artículo 89, fracción I, de la Constitución señalan como facultades y obligaciones del presidente de la República: “Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia”.

5 El segundo párrafo del artículo 90 constitucional establece que: “Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos”.

a. Simplifique los trámites que ante las diversas instancias de la administración federal presentan los particulares;

b. Unifique los procedimientos de forma congruente y sistemática.

Se pretende unificar los principios fundamentales que se encontraban dispersos en algunas leyes, principios de competencia, elementos del acto administrativo. Cabe apuntar que la Ley Federal de Procedimiento Administrativo fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de agosto de 1994 y entró en vigor el 1o. de junio de 1995.

La disposición que nos ocupa es aplicable a los actos, procedimientos y resoluciones de la Administración Pública Federal centralizada y descentralizada, respecto a sus actos de autoridad, a los servicios que el Estado preste de manera exclusiva y a los contratos que los particulares sólo puedan celebrar con el mismo, sin perjuicio de lo dispuesto en los Tratados Internacionales de los que México sea parte. Esta disposición esta acorde con la Tesis LXXVII del 28 de octubre de 1999 que establece: “Tratados Internacionales, se ubican jerárquicamente por encima de las leyes federales y en un segundo plano respecto de la Constitución Federal”.⁶ Hago la aclaración que la disposición que coloca a los tratos internacionales por encima de las leyes federales, se ha venido introduciendo en las leyes federales desde hace más de cinco años a raíz de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte; la tesis de la Corte, como podemos apreciar, es de fecha más reciente.

Desde 1992 se han estado reformando las leyes para establecer dentro de su cuerpo jurídico la regla de que las disposiciones de la ley se aplicaran sin perjuicio de lo dispuesto en los Tratados Internacionales de los que México sea Parte.

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo no es aplicable a las materias de carácter fiscal, responsabilidades de los servidores públicos, justicias agraria y laboral, ni al Ministerio Público en ejercicio de sus funciones constitucionales;⁷ tampoco a los actos, procedimientos o resoluciones de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina.⁸ En las materias de competencia económica y prácticas desleales de comercio internacional, únicamente les será aplicable el título tercero A.⁹

6 Novena Época, Instancia Pleno, fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. X, noviembre de 1999, tesis P. LXXVI/99, p. 46.

7 Segundo párrafo, artículo 1o. LFPA.

8 Artículo 69-A LFPA.

9 Tercer párrafo, artículo 1o. LFPA.

Para los efectos de esta Ley, la materia fiscal queda excluida cuando se trate de las contribuciones y los accesorios que deriven directamente de aquéllas.

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo se aplica supletoriamente a las diversas leyes administrativas; el Código Federal de Procedimientos Civiles se aplicará, a su vez, supletoriamente a ésta, en lo conducente.

V. PRINCIPIOS QUE RIGEN LA LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

1. *Principio de competencia.* Los actos de la Administración Pública Federal deben sujetarse a la normatividad relativa a los principios de competencia, dentro de un régimen de estado de derecho y conforme al principio de legalidad; además, la competencia se origina en la Ley y es irrenunciable.

2. *Principio de imparcialidad.* Los servidores públicos, en el ámbito de su competencia, deben ejercer sus funciones de modo imparcial sin influencias afectivas o de intereses personales que distorsionen la aplicación de la ley.

3. *Principio In dubio pro actione.* A través de la Ley se postula el principio *in dubio pro actione* a favor del derecho de acción, que exige la calificación de la autoridad competente para conocer el asunto; la obligación de la autoridad que resulta incompetente de remitir el asunto al competente, así como la advertencia o apercibimiento al interesado para que subsane la falta u omisión cometida en cuanto a la información y documentación exigidos para estar en posibilidad la autoridad de resolver el asunto.

4. *Principio de oficiosidad.* El procedimiento administrativo puede iniciarse de oficio o a petición de la parte interesada.

5. *Principio del silencio administrativo.* Cuando la autoridad no contesta en un plazo determinado una petición del particular, el artículo 18 de la Ley establece un criterio de que la resolución se entenderá emitida en forma negativa, excepto en aquellos casos en que la Ley de la materia establezca que la resolución tendrá el efecto de resolución positiva ficta; v.g. la Ley de Inversión Extranjera establece en el artículo 28 que la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras debe resolver las solicitudes sometidas a su consideración, dentro de un plazo que no excederá de 45 días hábiles contados a partir de la fecha de presentación de la solicitud, en los términos establecidos en el reglamento de la presente Ley. Se señ-

la expresamente, en el segundo párrafo, que en caso de que ésta no resuelva en el plazo señalado, la solicitud se considerará aprobada en los términos presentados y a petición expresa del interesado la secretaría deberá expedir la autorización correspondiente.

6. *Principio de exigencia de legitimación.* Las normas disponen quiénes tienen el interés subjetivo o legítimo de acceder a los órganos de la administración: el interesado o su apoderado o representante.

7. *Principio de acceso al expediente administrativo.* Los interesados tienen derecho a tener acceso a su expediente y al contenido de los informes y acuerdos que recaigan en el mismo, salvo aquellos que fueren reservados por la autoridad por así requerirlo el interés público, debidamente fundados y motivados.

8. *Principio de gratuidad del procedimiento administrativo.* El procedimiento no debe costar al interesado salvo el acto final administrativo que se concreta en licencias, permisos y autorizaciones, cuando por la expedición de los mismos se cause derechos conforme a la Ley Federal de Derechos.

9. *Principio de fijación de términos y notificaciones.* Los términos se deben fijar en plazos cortos y precisos, señalando los días hábiles e inhábiles para que tengan lugar las actuaciones administrativas. La Ley, en el Título Tercero, regula en detalle los requisitos generales del procedimiento administrativo, los términos y plazos, información y documentación, comunicaciones y notificaciones, visitas de verificación e inspección, la iniciación, tramitación y terminación del procedimiento conforme los que exige la celeridad y economía procesal.

VI. LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo, como otras leyes federales en México, se ha reformado para introducir los principios que establece el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Estos principios no son nuevos, ya que con anterioridad formaban parte del cuerpo jurídico del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), que dio lugar a partir del 1 de enero de 1995, a la Organización Mundial de Comercio. Estos principios rigen las relaciones comerciales de los países miembros del Acuerdo desde hace más de cincuenta años.

¿Cómo se introdujeron estos principios a la legislación nacional mexicana? Muy sencillo, la mayoría de las leyes federales se modificaron

para establecer que las normas de orden e interés público se aplicarán, sin perjuicio de lo dispuesto en los Tratados Internacionales de los que México sea parte.

Con los tratados internacionales en materia comercial, el recurso administrativo en México se enriquece con los principios que rigen los procedimientos comerciales denominados como trato nacional, trato de nación más favorecida y transparencia; asimismo, los que rigen al derecho internacional, como el de la reciprocidad.

Trato nacional significa, respecto a las disposiciones federales, el no menos favorable que un Estado otorgue a sus propios inversionistas; éste debe ser justo, equitativo y otorgar seguridad y protección.

El Anexo 201.1¹⁰ establece que el término nacional incluye todo respecto a México, a los nacionales o ciudadanos mexicanos conforme a los artículos 30 y 34 de la Constitución; y respecto a los Estados Unidos, a los “nacionales de Estados Unidos” según se define en las disposiciones existentes de la Immigration and Nationality Act de Estados Unidos.¹¹

El trato no discriminatorio y los niveles mínimos del mismo, significan principios de que los extranjeros recibirán el mismo trato que cualquier nacional en lo que se refiere al comercio de bienes. Cada país otorgará a los inversionistas y a las inversiones que se realizan de las otras partes, trato no menos favorable que el que otorga a sus propios inversionistas, esto es, trato nacional equivalente a los inversionistas de otros países; este principio se conoce como trato de nación más favorecida.¹²

Respecto a la transparencia, encontramos que el artículo 1804,¹³ relacionado con los Procedimientos Administrativos, establece que con el fin de administrar en forma compatible, imparcial y razonable todas las medidas de aplicación general que afecten los aspectos que cubre este Tratado, cada una de las Partes se asegurará de que en sus leyes, reglamentos, procedimientos y resoluciones administrativas se publiquen a la brevedad o se pongan a disposición, para el conocimiento de las personas o partes interesadas; y en la medida de lo posible, las Partes publicarán por adelantado cualquier medida que se propongan adoptar y brindarán a las per-

10 Capítulo II, Definiciones Generales, Anexo 201.1 p. 12. Texto oficial del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, México, Ed. SECOFI-Miguel Angel Porrúa, diciembre 1993.

11 Ley de Inmigración y Nacionalidad de Estados Unidos.

12 Villarreal, Lucinda, *TLC las reformas Legislativas para el Libre Comercio*, 2a. ed., México, Ed. Pac, 1998, pp. 26 y 27.

13 Tratado de Libre Comercio de América del Norte, *ibid.*, pp. 521-523.

sonas interesadas una oportunidad razonable para formular observaciones sobre las medidas propuestas.

Además, siempre que sea posible, las personas distintas a las partes que se vean directamente afectadas por un procedimiento, recibirán conforme a las disposiciones internas, aviso razonable del inicio del mismo, incluidas una descripción de su naturaleza, la declaración de la autoridad a la que legalmente le corresponda iniciarlo y una descripción general de todas las cuestiones controvertidas; cuando el tiempo, la naturaleza del procedimiento y el interés público lo permitan, dichas personas recibirán una oportunidad razonable para presentar hechos y argumentos en apoyo de sus pretensiones, previamente a cualquier acción administrativa definitiva y sus procedimientos se ajusten al derecho interno.

A solicitud de una de las Partes, cualquiera de las otras proporcionará información y dará respuesta con prontitud, a las preguntas relativas a cualquier medida vigente o en proyecto, sin perjuicio de que esa otra Parte haya o no sido notificada previamente sobre tal medida.

Cualquier notificación o suministro de información se realizará sin perjuicio de que la medida sea o no compatible con este Tratado.

Un claro ejemplo de cómo se han incorporado los principios del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y del Derecho Internacional a la legislación nacional mexicana, lo podemos ver en la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas que regula las acciones relativas a la planeación, programación, presupuestación, gasto, ejecución, conservación, mantenimiento y control de las adquisiciones y arrendamiento de bienes muebles. Este ordenamiento también regula la prestación de servicios de cualquier naturaleza, así como aspectos de la obra pública y los servicios relacionados con la misma que contraten; en el artículo 5o. establece que la aplicación de la Ley será sin perjuicio de lo dispuesto en los tratados; en el artículo 16 que los contratos que celebren las dependencias y entidades, fuera del territorio nacional, se registrarán por esta ley sin perjuicio de lo dispuesto en la legislación del lugar donde se formalice el acto; y en el artículo 31 nos dice que solamente se celebrarán licitaciones de carácter internacional, cuando ello resulte obligatorio conforme lo establecido en los Tratados; y que podrán negarse la participación de proveedores o contratistas extranjeros en licitaciones internacionales, cuando con el país del cual sean originarios no se tenga celebrado tratado alguno; tampoco si ese país niega un trato recíproco a los proveedores, contratistas o a los bienes o servicios mexicanos.

En el mismo tenor, la Ley de Pesca, en el artículo 14 hace referencia a los tratados y acuerdos internacionales para en caso de excedentes por especie, permitir con el carácter de excepción que embarcaciones extranjeras participen en dichos excedentes, en la zona económica exclusiva y mediante el cumplimiento de requisitos y condiciones, sujetándose a la más rigurosa reciprocidad. El mismo ordenamiento, en el artículo 25, relativo a infracciones, hace referencia a los tratados en caso de embarcaciones extranjeras detenidas por pescar ilegalmente en aguas de jurisdicción federal, estableciendo que deberán, en estos casos, observarse las obligaciones contraídas por nuestro país, con base en la más estricta reciprocidad.

VII. EL ARBITRAJE COMO PROCEDIMIENTO PARA DIRIMIR LAS CONTROVERSIAS ADMINISTRATIVAS

El arbitraje comercial se introdujo a nuestra legislación a través de la reforma y adiciones al Código de Comercio, así como al Código Federal de Procedimientos Civiles publicado en el Diario Oficial el 22 de julio de 1993, para incorporar a nuestra Legislación el arbitraje comercial. Estas reformas incorporan a la legislación nacional las disposiciones de la Ley Modelo sobre Arbitraje Comercial Internacional de la Comisión de las Naciones para el Derecho Mercantil Internacional y permite que nuestro país cumpla con las disposiciones que sobre arbitraje contienen los tratados. Esta reforma uniforma el Derecho Procesal Arbitral y las necesidades específicas de la práctica del arbitraje comercial internacional. Las sentencias y resoluciones dictadas en el extranjero tendrán fuerza de ejecución, si cumplen las formalidades establecidas en los tratados en que México sea parte en materia de exhortos provenientes del extranjero y si en esos países existe reciprocidad con nuestras sentencias y resoluciones.

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte dispone en el artículo 1805 que cada una de las Partes establecerá y mantendrá tribunales o procedimientos judiciales, cuasijudiciales o de naturaleza administrativa, para efectos de la pronta revisión y, cuando se justifique, la corrección de las acciones administrativas definitivas relacionadas con los asuntos comprendidos en este Tratado. Estos tribunales serán imparciales y no estarán vinculados con la dependencia ni con la autoridad encargada de la aplicación administrativa de la ley; tampoco tendrán interés sustancial en el resultado del asunto.

Cada una de las partes se asegurará de que, ante dichos tribunales o en esos procedimientos, las partes tengan derecho a una oportunidad razonable, para apoyar o defender sus respectivas posturas; y una resolución fundada en las pruebas y promociones o, en casos donde lo requiera la legislación interna, en el expediente compilado administrativamente.

Además, cada una de las Partes se asegurará de que, con apego a los medios de impugnación o revisión ulterior a que se pudiese acudir con su derecho interno, dichas resoluciones sean puestas en ejecución por las dependencias o autoridades y rijan la práctica de las mismas en lo referente a la acción administrativa en cuestión.

El arbitraje pretende resolver los casos conflictivos de leyes o de competencias, para que por acuerdo de voluntades los árbitros determinen el derecho aplicable a la relación concreta de que se trate. El arbitraje internacional es aquel en que las partes, al momento de la celebración del acuerdo, tienen sus establecimientos en países diferentes. El tribunal arbitral está constituido por el árbitro o árbitros designados para decidir una controversia. Cuando se requiera la intervención judicial, será competente para conocer el juez de Primera instancia federal o del orden común del lugar donde se lleve a cabo el arbitraje. Las partes podrán decidir libremente el número de árbitros. A falta de acuerdo, será un solo árbitro. En el arbitraje con tres árbitros, cada parte nombrará un árbitro y los dos árbitros así designados nombrarán al tercero; si las partes no lo nombran o los árbitros no se ponen de acuerdo, lo hará el juez. En los arbitrajes nacionales se utilizará el idioma español. En los arbitrajes internacionales, las partes podrán acordar libremente el idioma que deseen utilizar. Los honorarios de cada árbitro los fijará el propio tribunal. Un laudo arbitral, cualquiera sea el país en que haya sido dictado, será reconocido como vinculante y después de la presentación de una petición por escrito al juez, será ejecutado.

El acto administrativo como motivo litigioso, también se resuelve en México, cuando así lo deciden la autoridad o las Partes, a través del arbitraje y éste no está previsto en la Ley de Procedimiento Administrativo y sí, en el Código Federal de Procedimientos Civiles, que actúa como Ley Supletoria; v.g. la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, el artículo 15 establece que sólo podrá pactarse la cláusula arbitral en contratos de los organismos descentralizados respecto de aquellas controversias que determine la Secretaría de la Contraloría y la ahora Secretaría de Economía. Por su parte, la Ley de Navegación establece

que corresponde a los tribunales federales conocer de las controversias, actos de jurisdicción voluntaria o de procedimientos especiales o de ejecución en asuntos relacionados con las vías generales de comunicación por agua, la navegación y el comercio marítimo, sin perjuicio de que en los términos de las disposiciones aplicables, las partes sometan sus diferencias a decisión arbitral.

En el mismo sentido, la Ley de Puertos, en el artículo 3o., establece que corresponde a los tribunales federales conocer de las controversias que se susciten por la aplicación de la misma y de la administración y operación portuaria, sin perjuicio de que en los términos de las disposiciones legales aplicables, las partes se sometan al procedimiento arbitral.

Lo expuesto patentiza la necesidad de incorporar a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo disposiciones relativas al procedimiento arbitral para resolver las controversias de la materia.

Para el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, artículo 1806, resolución administrativa de aplicación general significa una resolución o interpretación administrativa que se aplica a todas las actuaciones de hecho que generalmente entren en su ámbito y que establece una norma de conducta, pero no incluye:

- a) resoluciones o fallos en procedimientos administrativos o cuasijudiciales que se aplican a una persona, bien o servicio de otra Parte en un caso particular; o
- b) un fallo que se adjudique respecto de un acto o práctica en particular.

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte no sólo introduce en México los tribunales arbitrales para la solución de controversias, sino que los fallos de éstos pueden modificar los actos de la Administración Pública centralizada y paraestatal.

De lo expuesto se puede concluir que los actos administrativos en México se regulan por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, los tratados internacionales y la legislación del lugar donde se formalicen los actos.

La Ley de Adquisiciones y Obras Públicas de México es un claro ejemplo de cómo se han incorporado a nuestras leyes los principios que establece la Organización Mundial de Comercio vertidos en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte y los demás Tratados comerciales de los que México es Parte.

VIII. EL ACTO ADMINISTRATIVO

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo establece como elementos y requisitos del acto administrativo:

- a. Ser expedido por órgano competente, a través de un servidor público.
- b. El objeto, la creación, transmisión, modificación, reconocimiento o extinción de derechos y obligaciones dentro de la actividad y competencia del órgano administrativo, debe ser posible física y jurídicamente, lícito y dentro de su competencia, generalmente escrita.
- c. Cumplir con el interés público.
- d. Ser expedido en forma escrita y con la firma autógrafa de la autoridad que lo expida, salvo en aquellos casos en que la ley autorice otra forma de expedición.
- e. Los actos jurídicos de la Administración Pública deben estar fundados y motivados. Ésta sólo puede actuar por mandamiento expreso de la ley. La Ley, en fin, reglamenta los actos jurídicos de la Administración Pública Federal.
- f. Debe expresarse en los términos previstos por la ley.
- g. Ser expedido sin que medie error sobre el objeto, causa o motivo, o sobre el fin del acto.
- h. Ser expedido sin que medie dolo o violencia en su emisión.
- i. Debe mencionar el órgano del cual emana.
- j. Ser expedido sin que medie error respecto al expediente, documentos o nombre completo de las personas.
- k. Debe señalar lugar y fecha de emisión.
- l. En caso de notificación se debe mencionar la oficina en que se encuentra y puede ser consultado el expediente.
- m. Deben mencionarse los recursos que procedan.

IX. LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS

La Ley prevé como único recurso administrativo, el de revisión, proponiéndose derogar todos los recursos administrativos previstos en las diferentes leyes administrativas que regula esta iniciativa. Se optó por un único recurso, el de revisión, en virtud de que las causas que pueden dar lugar a su interposición comprenden otras resoluciones que pudieran po-

ner fin al procedimiento administrativo; además, deben sumarse los actos de trámite que determinan la imposibilidad de continuar un procedimiento o dejen en estado de indefensión a los administrados.

La ley señala con detalle y precisión, el plazo para su interposición, los requisitos que debe reunir el escrito en que se interponga, la suspensión de la ejecución del acto impugnado y el plazo en que debe dictarse la resolución que ponga fin al recurso.

X. REFORMAS

La primera reforma, publicada en el Diario Oficial el 24 de diciembre de 1996, adicionó la Ley con el artículo 4-A para obligar a las dependencias de la Administración Pública federal que elaboran 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, ahora Secretaría de Economía, a presentar ante ésta una manifestación del impacto regulatorio que contenga los aspectos que dicha Secretaría determine en materia de desregulación económica. Esta disposición se deroga por Decreto publicado el 19 de abril del 2000.

La segunda reforma a la Ley, publicada en el Diario Oficial el 19 de abril de 2000, va más allá de la fiscalización por parte de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial hacia todas las dependencias de la Administración Pública federal, mencionada en el párrafo anterior, al crear una Comisión Federal de Mejora Regulatoria como órgano desconcentrado de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, ahora Secretaría de Economía, haciendo a un lado a la Secretaría competente, la de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, para fiscalizar esta incidencia en la actividad económica, de todos los anteproyectos y reformas que pretendan presentar al Ejecutivo todas las dependencias de la Administración Pública Federal.

Las facultades de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria son revisar el marco regulatorio nacional, para mejorar la regulación en actividades o sectores económicos específicos; llevar el registro nacional de trámites y servicios; opinar sobre los programas de mejora regulatoria de las dependencias y de los organismos descentralizados; celebrar acuerdos interinstitucionales en materia de mejora regulatoria e informar al Congreso de la Unión sobre sus programas inherentes.

Esta disposición supedita las iniciativas, proyectos y reformas de todas las dependencias de la Administración Pública federal, al dictamen

público y discrecional, de una super secretaría, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, ahora Secretaría de Economía,¹⁴ transgrediendo las disposiciones de la Ley Orgánica en la materia que establecen que “Las secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos tendrán igual rango, y que entre ellos no habrá preeminencia alguna”; y que corresponde a cada una de estas entidades “respecto a los asuntos de su competencia” formular los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República.¹⁵

El comercio seguramente es muy importante, pero corresponde a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo ver lo relativo a los procedimientos administrativos federales correspondientes y constituirse en cabeza de sector de la mencionada Comisión. La Comisión Federal de Mejora Regulatoria debe pasar a ser un órgano desconcentrado de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Esta disposición ordena que los posibles proyectos y reformas propuestos por las dependencias administrativas se sometan a la fiscalización de la Secretaría de Comercio y Fomento Industria, ahora Secretaría de Economía; tiene su origen en el Capítulo XVIII del Tratado de Libre Comercio de América del Norte que prevé Centros de Información que recibirán las notificaciones, acerca de cualquier medida vigente o en proyecto que afecte el Tratado o los intereses de la Partes.¹⁶ Sólo que el tratado es más respetuoso y claramente dice que se deberá informar a las comisiones creadas para tal efecto, sobre el contenido de las futuras legislaciones y reformas, en la medida de lo posible.

La tercera reforma, publicada en el Diario Oficial el 30 de mayo del 2000, está relacionada con la mejora y la simplificación administrativa, así como en el reforzamiento de los mecanismos de participación social y transparencia de la gestión pública. Para ello, se requiere la integración de nuestro aparato administrativo a los avances electrónicos que rigen las relaciones jurídicas de todo tipo en la actualidad, al igual que el uso de tecnologías de la información en procesos internos y de atención ciudadana.

A la fecha, el sistema de contrataciones gubernamentales *Compranet* cuenta con más de tres millones de consultas. El sistema del Registro Fe-

14 *Diario Oficial de la Federación* de 30 de noviembre de 2000.

15 Artículos 10 y 12, respectivamente, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

16 Villareal, Lucinda, *TLC Las Reformas Legislativas para el Libre Comercio*, México, Pac, 1997, Supra p.49. Cfr. capítulo XVIII, artículos 1802, 1803, 1804, *Tratado de Libre Comercio de América del Norte, Texto Oficial*, México, SECOFI-Miguel Angel Porrúa, 1993, pp. 521-523.

deral de Trámites se ha puesto en una página de Internet, donde es posible consultar más de 2,700 trámites federales; y se están estudiando los mecanismos y reglas para dar seguridad y certeza jurídica a los documentos que se transmitan por medios de comunicación electrónica; estos mecanismos se basan en el uso de técnicas criptográficas bajo estándares internacionales denominados de “firma electrónica”, que consisten en una llave pública y una llave privada que sólo conoce el emisor. La llave privada se asocia al documento, lo que permite determinar en forma plena quién es su autor y con ello su autenticidad.

Nosotros pensamos que estas reformas que incorporan a la Administración Pública federal a los avances de la informática, requieren una infraestructura electrónica y técnica en las dependencias, al igual que la capacitación del personal, lo que significa más presupuesto para que las reformas no sean letra muerta.

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte que entró en vigor el 1o. de enero de 1994 ha influido enormemente en la legislación administrativa; su objetivo liberalizador ha propiciado la privatización de las comunicaciones vía satélite, de los ferrocarriles, en algunos casos de generación eléctrica y ha dado auge a la contratación en Petróleos Mexicanos (Pemex). Las concesiones, permisos, autorizaciones y licencias que prevén muchas leyes administrativas se han simplificado, para dar paso a un proceso de desregulación que se espera incentive las inversiones en México. Hasta la Ley de Expropiación se reformó para fijar la indemnización al valor comercial del bien y disminuir el plazo para su pago a un año.

Nuestro país sigue firmando Tratados y uno de los más importantes es el contraído con la Unión Europea, que en su nombre conlleva el compromiso: Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre los Estados Unidos Mexicanos y la Comunidad Europea y sus Estados Miembros.¹⁷ Este compromiso y los demás firmados, seguramente continuarán permeando con sus disposiciones el Derecho Administrativo Mexicano.

Para concluir diremos que, definitivamente, agilizar los trámites que se realizan ante la Administración Pública Federal, así como dar seguridad y certidumbre jurídica al actuar de la misma, es la meta de toda la reglamentación federal de procedimiento administrativo.

17 El título V, artículo 10, del Tratado con la Unión Europea, que se refiere a la contratación pública, exige liberalización, acceso no discriminatorio a los mercados acordados, procedimientos legales y transparentes, procedimientos de impugnación claros y la utilización de la tecnología de la información.