

## REFLEXIONES SOBRE LA CONVENIENCIA DE CODIFICAR LA LEGISLACIÓN PROCESAL ADMINISTRATIVA

Fco. Javier OSORNIO C.

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Marca general de la justicia administrativa.* III. *Diagnóstico de los recursos administrativos.* IV. *Hacia una reforma de legislación relativa a los medios de defensa del particular frente a la administración*

### I. INTRODUCCIÓN

El Estado mexicano se caracteriza por haber adoptado un régimen de economía mixta, que históricamente ha demostrado su tendencia a abarcar cada vez más aspectos de la actividad económica, ya sea a través de la regulación de la actividad de los sectores social y privado o bien, a través de la participación directa en la economía.

Las reformas constitucionales de febrero de 1983 aportaron lo que muchos dieron en llamar “El Capítulo Económico de la Constitución”, cuyo contenido determina la rectoría económica del Estado en un régimen de economía mixta, en donde participan los sectores social y privado, bajo la coordinación del Estado, en busca de mejores niveles de desarrollo económico y social del país.

“Esta inmensa responsabilidad no puede evolucionar sin que sean instrumentadas las modalidades según las cuales la administración se rija, y esta instrumentación tiene, como punto de partida y por objetivo final la protección de los intereses del público”.<sup>1</sup>

El sector público ensancha progresivamente el marco de sus actividades. Lejos ha quedado ya el esquema del Estado liberal decimonónico, en el que “el mejor gobierno era aquel que menos gobernaba”, y en el que la principal preocupación social consistía en vigilar que

<sup>1</sup> Céline Wiener, *Vers une codification de la procédure Administrative*, Paris, Puf, 1975, p. 39.

la autoridad se encargara exclusivamente de la salvaguarda del orden y la paz internos.

Esta evolución de la función estatal ha modificado profundamente e intensificado las relaciones entre los particulares y la Administración. El Estado está cada vez más presente en la actividad particular y, en consecuencia, se multiplican las posibilidades de que la Administración afecte los intereses particulares.

El hecho de que vivamos en un Estado de derecho hace que sean las normas jurídicas las que determinen el alcance de la actividad estatal. Así pues, el crecimiento de la actividad económica gubernamental se ve acompañada por un desarrollo y ensanchamiento de la actividad legislativa. A mayor actividad estatal, corresponde una más basta producción legislativa. A mayor número de leyes corresponde una mayor probabilidad de contacto entre la Administración y el particular.

Esta gran cantidad de leyes nuevas o de reformas a las vigentes, dificulta su conocimiento y manejo. Al respecto, el doctor Acosta Romero y el Lic. Rafael Martínez explican que

resulta difícil presentar un panorama de la legislación administrativa si se tiene en cuenta la multitud de leyes, reglamentos, decretos y acuerdos que regulan la organización y la actividad de la administración pública, muchos de los cuales son casi desconocidos no obstante, su importancia. [Más adelante señalan] la existencia de aproximadamente 200 leyes, 500 reglamentos e innumerables decretos y acuerdos da, por otra parte, idea de la problemática de la codificación administrativa.<sup>2</sup>

Al igual que la legislación, el aparato estatal encargado de ejecutarla ha crecido de manera considerable. La ley de Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos de 31 de diciembre de 1935 regula la actividad de ocho Secretarías y siete Departamentos de Estado, como auxiliares del Poder Ejecutivo Federal; mientras que la actual Ley Orgánica de la Administración Pública Federal dispone la existencia de 18 Secretarías de Estado y un Departamento Administrativo.

Por lo que se refiere a la Administración Paraestatal, el constituyente de 1917 no reglamentó la existencia de estas entidades, de las que a fines de 1982 existían más de un millar, representando el principal ins-

<sup>2</sup> "Catálogo de ordenamientos jurídicos de la Administración Pública Federal. Panorama de la legislación Administrativa", México, Porrúa, 1982, pp. 10 y 11.

trumento de apoyo a las políticas y actividades de la administración pública y de la intervención del Estado en la Economía.

Con base en esta bastísima legislación, y en esta gran organización, la administración pública realiza actividades que, con frecuencia, pueden poner en riesgo los intereses y derechos de los particulares. En ocasiones, la propia ley prevé la posibilidad de que el administrado defienda sus derechos sea, ante la propia autoridad responsable, sea ante su superior jerárquico o ante una instancia externa a la administración pública. Pero igualmente, en ocasiones la ley es omisa en este sentido, en perjuicio de los derechos de los gobernados.

El maestro Fix-Zamudio considera que

este intervencionismo cada vez más amplio y vigoroso en las distintas actividades de la sociedad pluralista contemporánea, se realiza a través del instrumento técnico con el cual cuenta el Estado moderno para obtener estos objetivos de justicia social, es decir, la Administración que de esta manera se ha transformado de manera paulatina pero irreversible, en una organización cada vez más extensa y compleja, pues comprende no sólo a las dependencias tradicionales de la administración centralizada, sino también un número creciente de organismos públicos descentralizados. [Más abajo el mismo autor sostiene] este crecimiento inevitable y a veces desmesurado de la administración contemporánea afecta a los diversos sectores sociales y a las personas individuales, ya que restringe cada vez más la esfera de libertad de los gobernados, en virtud de que los mismos se encuentran sujetos a un número cada vez mayor de actividades, a licencias, permisos y autorizaciones de carácter administrativo.<sup>3</sup>

En este breve comentario nos interesa destacar la relación entre el crecimiento del aparato administrativo contemporáneo, así como del marco jurídico que regula su actividad, con la confusión y, frecuentemente, estado de indefensión en que esta situación deja a los administrados. La relación entre la Administración y el administrado se ha intensificado, se han multiplicado los puntos de contacto entre una y otro y, paradójicamente esta evolución no se ha acompañado de una evolución paralela de los mecanismos y sistemas de defensa del segundo frente a la primera.

Esto no significa que en ocasiones el particular no cuente con un

<sup>3</sup> "Introducción a la justicia administrativa en el ordenamiento mexicano", *Cuadernos de el Colegio Nacional*, México, núm. 1, 1981, pp. 56 y 57.

mecanismo para hacer valer sus derechos ante un acto administrativo ilegal o arbitrario, sino que su dispersión y diversidad confunden al administrado y dificultan su defensa.

Aun cuando la ley no prevea un recurso para que el administrado haga valer sus derechos frente a la autoridad responsable, ésta tiene la obligación constitucional para oír y vencer, en un procedimiento, al particular que pretende afectar. En este sentido existe una tesis jurisprudencial que comentaremos más adelante.<sup>4</sup>

Esta tesis se apoya en los aa. 8º, 14 y 16 de la Constitución, preceptos que consagran la garantía de audiencia y el principio de legalidad.

Esto significa que el administrado no queda en estado de indefensión, frente a la Administración, pues en última instancia aquél siempre podrá iniciar un juicio de amparo contra actos de autoridad que violen o restrinjan sus garantías individuales; sin embargo, la confusión y dispersidad de la legislación es tal que impide con frecuencia conocer las posibilidades con que cuenta el particular para defenderse de actos de la administración pública que afecten sus intereses o derechos, o bien, le dificultan escoger la vía idónea de su defensa.

En este comentario haremos una breve referencia a la situación que actualmente guarda la regulación jurídica de la defensa de los particulares frente a la administración y no haremos sino insistir en la ya vieja propuesta de unificar el régimen jurídico de los recursos administrativos y de promover la creación de un Tribunal Federal de lo Contencioso Administrativo.

En consecuencia, tomaremos como punto de partida la constatación del ensanchamiento de la esfera de atribuciones del Estado, que opera fundamentalmente en favor del Poder Ejecutivo.

Dicha referencia nos llevará al análisis de la gran diversidad de recursos y medios de impugnación de actos administrativos con que cuenta el particular y a subrayar la conveniencia de promover la publicación de un ordenamiento legal que logre dar un tratamiento uniforme y sistemático a los medios de impugnación de actos administrativos con que cuenta el particular, así como a la creación de un Tribunal Federal de lo Contencioso Administrativo que oriente la creación de instancias jurisdiccionales similares en los territorios de los estados.

<sup>4</sup> Tesis No. 339, p. 569, Segunda Sala, SCJN, apéndice al Semanario Judicial de la Federación, 1975.

## II. MARCO GENERAL DE LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA

Desde la Administración anterior el gobierno federal, a través del Comité de Directores Jurídicos de la Administración Pública Centralizada, inició una serie de estudios con el propósito de analizar la posibilidad y conveniencia de codificar buena parte de la legislación administrativa.

Sin embargo, la dinámica de esta rama del Derecho, así como su gran amplitud y diversidad no permitió lograr frutos concretos de esta importante y necesaria labor.

Conciente de esta situación la presente administración ha planteado la conveniencia de abordar este proceso de codificación, por ciertos sectores compatibles con esta idea y abandonar, por el momento, el proyecto de elaborar algo que alguna vez se llamó proyecto de “Código Federal Administrativo”.

Una de las ramas del Derecho administrativo que permiten y, que además exigen de manera urgente, esta unificación y sistematización legislativa es justamente la legislación relativa a los recursos administrativos. En este sentido, Céline Wiener sostiene que:

Los particulares se beneficiarán de una mayor seguridad jurídica: el establecimiento de un ordenamiento que rijas sus relaciones con la administración les permitirá conocer con certitud el derecho al cual están sometidos; es decir, conocerán lo que pueden exigir y qué pueden esperar de la administración... la ausencia o heterogeneidad de normas genera la confusión del derecho.<sup>5</sup>

Cabe señalar, que la idea de la codificación de la materia de recursos administrativos no es propia, ni nueva, pues desde 1939 el maestro Antonio Carrillo Flores<sup>6</sup> la expresó y posteriormente, fue secundado por importantes tratadistas como el maestro Fix-Zamudio,<sup>7</sup> la Lic. Dolores Heduán Virués<sup>8</sup> y más recientemente por el Lic. Fernando Serrano Migallón.<sup>9</sup>

<sup>5</sup> *Op. cit.*, p. 38.

<sup>6</sup> *La justicia federal y la administración pública*, 2a. ed., México, Porrúa, 1973.

<sup>7</sup> “Introducción a la Justicia Administrativa...”, *op. cit.*

<sup>8</sup> “Hacia un Tribunal Federal de Justicia Administrativa”, en *Estudios de Derecho Público Contemporáneo*, México, UNAM/FCE, 1972, pp. 126 y ss.

<sup>9</sup> *El particular frente a la administración. Necesidad de una ley federal de procedimientos administrativos*. México, INAP, 1977.

Sin embargo, hasta la fecha, esta idea no se ha podido materializar y la situación de los particulares frente a la administración es la siguiente:

Actualmente existen dos tribunales federales competentes para atender las demandas de los particulares contra actos de autoridad que afectan sus intereses o derechos: El Tribunal Fiscal de la Federación con una competencia, prácticamente reducida a las cuestiones fiscales y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal con una amplia competencia material, pero restringida al territorio del Distrito Federal.

Ambos son instancias que forman parte de la administración pública federal, pero que cuentan con la necesaria autonomía que garantiza la imparcialidad de sus fallos.

El Tribunal Fiscal de la Federación nace por disposición de la Ley de Justicia Fiscal del 27 de agosto de 1936, y su actual ley orgánica fue publicada en el Diario Oficial del 2 de febrero de 1978, rigiendo el procedimiento ante dicho tribunal el Código Fiscal de la Federación del 31 de diciembre de 1981.

El Tribunal Fiscal es un tribunal administrativo, dotado de plena autonomía, cuyos magistrados son nombrados por el presidente de la República con la aprobación del Senado, duran en su cargo seis años, renovables e inamoviles durante este periodo, salvo en los casos y de conformidad con los procedimientos aplicables para la destitución de los funcionarios del Poder Judicial de la Federación. Sus emolumentos no podrán reducirse durante el periodo de su encargo.

El Tribunal Fiscal de la Federación tiene competencia para conocer de los juicios que se inicien contra las resoluciones definitivas que dicten las autoridades fiscales, federales y organismos fiscales autónomos en los que se determine la existencia de una obligación fiscal, fijada en cantidad líquida; así como contra las resoluciones definitivas que nieguen la devolución de un ingreso; las que impongan multas por infracciones administrativas federales y, en general, contra aquéllas que causen un agravio fiscal.

Este tribunal conoce igualmente en materia de pensiones civiles y militares, sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obra pública y de créditos por responsabilidades contra funcionarios o empleados de la Federación, del Departamento del Distrito Federal o de organismos descentralizados.

Como puede observarse, se ha ampliado la competencia de esta ins-

tancia jurisdiccional que originalmente conocía exclusivamente de conflictos en materia fiscal federal.

Por su parte, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, creado por Ley publicada en el *Diario Oficial* el 17 de marzo de 1971, es igualmente un tribunal dotado de plena autonomía y es independiente de cualquier autoridad administrativa, a pesar de formar parte de la administración pública.

Sus magistrados son nombrados cada tres años por el presidente de la República a propuesta del jefe del Departamento del Distrito Federal y con la aprobación de la Cámara de Diputados. Dichos magistrados pueden renovar su encargo y sólo podrán ser removidos en los casos y de acuerdo con el procedimiento aplicable para los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal es competente para dirimir las controversias de carácter administrativo que se susciten entre las autoridades del Departamento del Distrito Federal y los particulares.

Como podrá observarse, la naturaleza y fines de estas dos instancias jurisdiccionales administrativas es similar y su principal diferencia está determinada por sus respectivos ámbitos competenciales.

Pero estos dos tribunales sólo representan una parte de las instancias de la justicia administrativa. La primera instancia está representada por los recursos administrativos que el particular puede interponer ante la propia autoridad emisora del acto impugnado, o ante su superior jerárquico.

Sin embargo, la ley que regula el acto administrativo es la que normalmente determina, en cada caso, la existencia e interposición de los recursos administrativos. Esta situación provoca que la terminología no sea uniforme, que los plazos para interponerlos difieran, que las autoridades competentes para resolverlos no siempre sean las mismas, que el procedimiento y los medios de prueba cambien en un caso y en otro e incluso se llega a dar el caso de que existan leyes que no prevén ningún recurso administrativo.

Desde luego que esta última hipótesis no deja en estado de indefensión al particular, pues, como ya lo mencionamos, la garantía constitucional de audiencia exige que la autoridad administrativa tenga que escuchar al particular antes de emitir un acto definitivo que pudiera afectar sus derechos, pero si le produce un grave perjuicio, pues es difícil tener la certeza de su situación jurídica, ya que ésta cambia, según

lo determine la ley que se aplica en cada caso, e incluso los abogados y los mismos administradores tienen dificultades para definirla.

La tesis 339 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia precisa que:

La circunstancia de que no exista en la ley aplicable precepto alguno que imponga a la autoridad responsable la obligación de respetar a alguno de los interesados la garantía de previa audiencia para pronunciar la resolución de un asunto, cuando los actos reclamados lo perjudican, no exime a la autoridad responsable de darle oportunidad de oírlo en defensa, en atención a que, en ausencia de un precepto específico se halla el mandato imperativo del a. 14 constitucional, que protege dicha garantía a favor de todos los gobernados, sin excepción.<sup>10</sup>

Cuando no lo hace la ley, la autoridad administrativa deberá necesariamente prever un procedimiento administrativo para escuchar en defensa al administrado que pretende afectar. Lo cual nos lleva a comentar la situación actual del régimen jurídico de los recursos administrativos.

### III. DIAGNÓSTICO DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS

Existen diversas nociones del recurso administrativo. En el *Diccionario jurídico mexicano* se dice que “es la denominación que la ley da a los procedimientos de impugnación de los actos administrativos, a fin de que los administrados defiendan sus derechos o intereses jurídicos ante la administración, generadora de los actos impugnados.”<sup>11</sup>

Por su parte, el maestro Gabino Fraga considera que

es un medio legal de que dispone el particular, afectado en sus derechos o intereses por un acto administrativo determinado para obtener en los términos legales, de la autoridad administrativa una revisión del propio acto, a fin de que dicha autoridad lo revoque, lo anule o lo reforme, en caso de encontrar comprobada la igualdad y la oportunidad del mismo.<sup>12</sup>

En principio, el recurso debe estar previsto por la ley, pero ya vimos

<sup>10</sup> Ver *supra* nota 4.

<sup>11</sup> Nava Negrete, Alfonso, *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, UNAM, IIJ, t. VII, p. 368.

<sup>12</sup> *Derecho administrativo*, p. 435.



que si esto no ocurre, de cualquier forma, por disposición del a. 14 de la Constitución, la Administración debe escuchar y vencer al administrado, anulando, reformando o ratificando el acto que emitió. De cualquier forma, la autoridad administrativa funge como juez y parte en el conflicto pues a ella corresponde revisar sus propios actos.

Por ello se dice que el recurso administrativo es una forma de auto-defensa o una manera autocompositiva de impartir justicia, pues en él sólo hay dos partes: el particular afectado y la autoridad responsable que es la misma que deberá resolver el recurso. Es la propia autoridad impugnada (o su superior jerárquico la responsable de anular o confirmar el acto que ella misma emitió.

En tal virtud —expresa el doctor Fix-Zamudio— la controversia se entabla entre la autoridad administrativa y el particular afectado, pero la resolución proviene de una de las partes interesadas, la cual puede imponerla a la otra (autodefensa), o bien allanarse a la petición contraria, que es precisamente lo que caracteriza a la autocomposición en los recursos administrativos.<sup>13</sup>

La regulación de los recursos en la legislación administrativa es verdaderamente caótica, pues se ha dejado que sea cada ley la que resuelva, con su particular sistema, la existencia y características de los medios de impugnación que el administrado afectado puede hacer valer frente a la autoridad responsable.

Así, por ejemplo, las leyes orgánicas del a. 27 constitucional en materia de monopolios,<sup>14</sup> y la General de Bienes Nacionales,<sup>15</sup> no prevén ningún recurso ni medio legal de impugnación que el particular pueda hacer valer frente a un acto aplicativo de estas leyes.

Por otra parte, las leyes de información estadística y geográfica<sup>16</sup> y la de adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios relacionados con bienes muebles,<sup>17</sup> prevén un recurso de revocación, al igual que la Ley de obras públicas<sup>18</sup> la que también prevé un procedimiento para solicitar la suspensión del acto impugnado. La Ley de fomento agropecuario<sup>19</sup> contempla un recurso de revisión, al igual que la Ley

<sup>13</sup> "Introducción al Estudio de los Recursos Administrativos" en: *Estudios de derecho público contemporáneo, op. cit.*, p. 65.

<sup>14</sup> Publicada en el *Diario Oficial* del 31 de agosto de 1934.

<sup>15</sup> Publicada en el *Diario Oficial* del 8 de enero de 1982.

<sup>16</sup> *Diario Oficial* del 30 de diciembre de 1980.

<sup>17</sup> *Diario Oficial* del 8 de febrero de 1985.

<sup>18</sup> *Diario Oficial* del 30 de diciembre de 1980.

<sup>19</sup> *Diario Oficial* del 2 de enero de 1981.

federal de aguas,<sup>20</sup> la que también prevé un recurso de inconformidad. Por su parte, la Ley reglamentaria del artículo 27 constitucional en materia minera <sup>21</sup> contempla un recurso de oposición.

Obviamente la regulación de estos recursos no es uniforme: se prevén distintos plazos y requisitos de procedencia.

En la terminología se puede observar una gran confusión, ya que además de utilizarse denominaciones impropias, predomina el nombre de reconsideración, para designar el recurso que se hace valer ante la misma autoridad que expidió el acto o la resolución contra la cual existe oposición, y de revisión o de inconformidad al que se utiliza ante la autoridad superior.<sup>22</sup>

Por otra parte, distintos autores señalan que, con frecuencia resulta inútil la interposición de un recurso debido a que existe un mal entendido sentido de fidelidad y solidaridad administrativa, que hace que las autoridades difícilmente revoquen sus propios actos o los de sus subordinados, lo que le quita sentido a los recursos.

Sin embargo, los recursos administrativos fueron pensados para permitir una mayor agilidad en el despacho de los actos de la Administración, al tiempo que a ésta se le permite revisar sus propias decisiones y al particular se le facilita su defensa; todo ello en beneficio de la agilidad y mayor eficiencia administrativas.

Uno de los fundamentos esenciales del procedimiento relativo a los recursos administrativos —señala Fix-Zamudio— descansa en la conveniencia de que la misma administración revise sus propios actos para corregir los errores y violaciones que advierta y que afecten a la esfera jurídica de los particulares, con el objeto de evitar un proceso posterior ante las autoridades judiciales o tribunales administrativos.<sup>23</sup>

Por ello “El objeto de las reglas procedimentales es doble: en primer lugar tienden a procurar ciertas garantías a los particulares interesados; pero también corresponden a la preocupación de procurarle a la administración las mejores condiciones para actuar”.<sup>24</sup>

<sup>20</sup> *Diario Oficial* del 11 de enero de 1972.

<sup>21</sup> *Diario Oficial* del 22 de diciembre de 1975.

<sup>22</sup> Fix-Zamudio, Héctor, *Op. cit.*, pp. 78 y 79.

<sup>23</sup> “Introducción al estudio de los recursos administrativos”. *Op. cit.*, p. 69.

<sup>24</sup> Wiener, Céline, *op. cit.*, p. 18.

En consecuencia, podemos llegar a las siguientes conclusiones parciales:

A. La legislación administrativa prevé de manera dispersa y poco sistemática una serie de recursos administrativos que se designan con disintos nombres, que prevén distintos plazos para su interposición y con efectos distintos.

B. No toda la legislación administrativa prevé siempre la posibilidad de interponer un recurso, ni siempre que éste se prevé, existe la posibilidad de solicitar la suspensión del acto reclamado.

Esta situación produce confusión en el administrado dificultando su defensa ante un acto administrativo que estima violatorio de sus derechos.

C. Ante una resolución administrativa definitiva, el administrado puede ocurrir ante el Tribunal Fiscal de la Federación, instancia que ha demostrado a lo largo de más de cuatro décadas, su eficacia e idoneidad para proteger los derechos de los particulares, pero su jurisdicción se limita a revisar los actos de las autoridades fiscales federales.

D. El mismo comentario es válido para el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, creado desde 1971 y cuya jurisdicción se restringe al territorio de la ciudad de México.

E. En los estados de la República sólo algunos como el Estado de Chihuahua cuentan con un Código Administrativo<sup>25</sup> y aún con varias deficiencias, mientras que, en materia fiscal, ni la mitad de las entidades federativas cuentan con un Tribunal Fiscal Estatal.

F. Esto hace que se deba recurrir con demasiada frecuencia al juicio de amparo o a los tribunales ordinarios de carácter local, para resolver conflictos administrativos relativamente sencillos. Lo que provoca, por una parte un sobrecargo del trabajo de los tribunales federales o un tratamiento inadecuado de los ordinarios locales.

G. Esta situación desemboca en un deficiente sistema de administración de justicia. Por una parte, los recursos administrativos propician la parcialidad de las resoluciones y el retraso en la expedición de un fallo definitivo; esto sin contar con la gran variedad de recursos administrativos que prevén los distintos ordenamientos y la dispersidad de su tratamiento. Por todo ello se debería unificar la reglamentación del recurso administrativo, que fuera el mismo ante cualquier autoridad, sin depender de la ley específica que se aplique. Al mismo tiempo se debería precisar que la interposición del recurso es optativo para el

<sup>25</sup> Publicado el 2 de agosto de 1950.

afectado quien podrá acudir de inmediato ante el Tribunal administrativo que corresponda. Para lo cual sería imprescindible crear un Tribunal Federal de lo Contencioso Administrativo.

Por lo que se refiere al ámbito local, la situación es aún más grave, pues en la mayor parte de los casos no se cuenta con un Tribunal administrativo local, la anarquía en la regulación de los recursos administrativos es mayor. Así que esta reforma bien podría alcanzar a los estados, en materia federal y orientarlos por lo que se refiere a su propia jurisdicción.

Al respecto Fix-Zamudio comenta que “la situación afflictiva del administrado en el derecho mexicano no radica tanto en la carencia de medios jurídicos de defensa, sino en la multiplicidad e imprecisión de los mismos, lo que justifica la necesidad de procurar la sistematización de estos instrumentos de protección”.<sup>26</sup>

En apoyo a esta misma propuesta, se han pronunciado diversos autores como el maestro Antonio Carrillo Flores, Dolores Heduán Virués y Fernando Serrano Migallón, entre otros.

La doctora Heduán Virués, como magistrada del Tribunal Fiscal de la Federación formó parte de una comisión redactora del proyecto de Ley Federal de Justicia Administrativa, elaborado en 1964 y que desgraciadamente nunca prosperó.

El licenciado Serrano Migallón elaboró un estudio, en este sentido, acompañado de un proyecto de Ley Federal de Procedimientos Administrativos que mereció el segundo lugar del Premio Nacional de Administración Pública 1976.

La importancia de estos trabajos confirma la imperiosa necesidad de proceder a instrumentar reformas profundas en la regulación de los medios de defensa del particular frente a la Administración y que incomprensiblemente las autoridades no han decidido adoptar.

#### IV. HACIA UNA REFORMA DE LEGISLACIÓN RELATIVA A LOS MEDIOS DE DEFENSA DEL PARTICULAR FRENTE A LA ADMINISTRACIÓN

Es indudable la importancia de contar con un adecuado marco jurídico que regule las relaciones entre la administración y el particular. La actividad administrativa se expande cada vez más y mayores son los puntos de contacto entre una y otro.

Lograr una adecuada regulación e impartición de la justicia admi-

<sup>26</sup> “Introducción al estudio...”, *op. cit.*, p. 62.

nistrativa es una exigencia de nuestro sistema democrático y condición de la evolución administrativa.

Por ello se hace imprescindible la creación de un Tribunal Federal de lo Contencioso-Administrativo, que además sirva de ejemplo a los gobiernos de los estados, ya que la situación de sus gobernados es más precaria que la de los contribuyentes al fisco federal y muchos más que la de los habitantes del Distrito Federal.

Considero que dada la situación legal que actualmente guardan los recursos administrativos, su regulación se debe de unificar en un sólo ordenamiento que podría ser el mismo que creara el tribunal que arriba proponemos en cuyo caso se trataría de un Código Federal de Justicia Administrativa.

En este ordenamiento se debería considerar la conveniencia de derogar la obligatoriedad de los recursos administrativos, para que, en todo caso, su interposición sea optativa y se pueda acudir, en primera instancia al Tribunal federal, o al local en razón de que, como ya lo señalé, con demasiada frecuencia resulta infructuosa su interposición y por otra parte, se corre el riesgo de que si la autoridad administrativa desecha el recurso y pasan los 15 días para la interposición del amparo, el particular queda en total estado de indefensión.

De esta manera, el Código Federal de Justicia Administrativa regularía los elementos de existencia y de validez del acto administrativo; los recursos administrativos que podrían ser dos o tres a saber: revocación o reconsideración, ante la propia autoridad responsable; y revisión y, en su caso queja ante el superior jerárquico, estableciendo que la interposición de estos recursos es optativo para el particular el que podría acudir de inmediato ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo correspondiente, cuya organización y competencia, en el caso de la Federación, regularía el propio Código Federal de Justicia Administrativa.

Dicho código dispondría la creación de un Tribunal federal, se establecerían sus órganos que podrían ser: el Pleno y las Salas regionales ubicadas en las principales ciudades del país. Cabe señalar que la creación de este tribunal no implicaría necesariamente la desaparición del Tribunal Fiscal y que el procedimiento fiscal y algunos demasiado especializados como el agrario y el laboral burocrático podrían permanecer con su regulación especial.

Se trataría obviamente de un tribunal con plena jurisdicción, con autonomía presupuestal y cuyos magistrados fueran inamovibles.

El procedimiento sería sumario y escrito y se debería pugnar por

dotar al tribunal de facultades para hacer ejecutorias sus sentencias, pudiendo sancionar a las autoridades que se negaran a cumplirlas.

Recordemos las palabras del maestro Fix-Zamudio:

Es indispensable reforzar los instrumentos jurídicos de protección de los administrados frente a la misma administración, así como establecer nuevos mecanismos de tutela, los cuales combinados con controles políticos y sociales, pueden impedir que el administrado moderno quede confinado en los mundos aterradores de “El Castillo”, de Franz Kafka, “1984” de George Orwell; y el “Mundo Feliz” de Aldous Huxley.<sup>27</sup>

Por otra parte, importa destacar que de introducirse las reformas que aquí proponemos se agilizaría el despacho de los asuntos administrativos, se mejorarían las relaciones entre la administración y el administrado; se atenuaría el carácter autocompositivo y de autodefensa del procedimiento administrativo, se reforzarían los mecanismos internos de control de la administración pública y, en general se reforzaría la protección de los derechos de la ciudadanía.

No entendemos por qué hasta la fecha no se ha podido materializar una idea que se expresó y justificó desde 1939 y que ha sido promovida por destacados juristas y administradores. Este retraso en la justicia administrativa mexicana, deja a la zaga nuestro derecho administrativo, que cuenta con valiosos ejemplos en otros países como Alemania, Francia y España.

Estamos convencidos que finalmente la regulación jurídica de los mecanismos de defensa del particular frente a la administración, deberá codificarse y dar lugar al nacimiento de un tribunal administrativo—tanto en la esfera federal, como en las locales— que garantice la protección de los derechos de los administrados y conserve la actividad administrativa dentro de los márgenes de legalidad que marca nuestra Constitución, dentro de un sistema rápido y expedito de administración de justicia.

Finalmente, es importante recordar que dichas reformas se encuadran dentro de los objetivos de la política del presente régimen de simplificación administrativa y depuración del sistema de impartición de justicia. De emprenderse estas reformas, nuestro sistema de admi-

<sup>27</sup> “Introducción a la justicia administrativa...”, *op. cit.*, p. 57.

nistración de justicia observaría una importante evolución, en favor de la democracia, de los derechos del gobernado, daría transparencia y fluidez a la actividad administrativa, reforzaría el Estado de derecho y nuestro país avanzaría hacia formas más perfectas de impartir justicia.