

ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE EL DERECHO ADMINISTRATIVO

ALFONSO NAVA NEGRETE

Acepté la proposición de mis ex alumnos —profesores distinguidos de la Facultad de Derecho, litigantes honorables, abogados al servicio de la administración y de los tribunales federales, todos estudiosos del derecho y en particular del derecho administrativo— de celebrar los 25 años que cumplí en este 1984 como profesor, enseñando derecho administrativo en nuestra Casa de Leyes en Ciudad Universitaria.

Confesé a mis amigos universitarios que lo hacía por dos razones. Por el acto de amistad que para mí representaba tan generosa invitación y por aprovechar la ocasión para decir algo sobre la evolución del derecho administrativo mexicano.

Ahora debo advertir que los esfuerzos valiosos de mis alumnos no hubieran culminado en este acto de reconocimiento a mi labor académica, ni logrado satisfacer aquellas razones, si no se hubiese encontrado el apoyo de otros profesores y amigos, alumnos y familiares, que unidos han fraguado tan íntimo acto académico. A todos expreso mi gratitud profunda.

Especial debe ser ahora mi agradecimiento al Instituto Nacional de Administración Pública, a sus funcionarios y en particular a Ignacio Pichardo Pagaza y a José Chanes Nieto, presidente y vicepresidente del mismo, por haber prestado su magnífica casa de trabajo para hacer posible el presente acto, muy distinguidos abogados de quienes guardo grato recuerdo universitario y sincera amistad.

Termino estas palabras proemio, para significar la valiosa colaboración de Alejandro Carrillo Castro, de José Chanes Nieto, de José Francisco Ruiz Massieu y en especial de mi querido maestro Andrés Serra Rojas, que con su brillante participación en los Avances del Derecho Administrativo, Económico y Social, dan realce y trascendencia al acto.

Mis reflexiones acerca del derecho administrativo se han ido cristalizando en conferencias, estudios o artículos y, principalmente en mi cátedra a lo largo de 25 años. Para esta ocasión, hemos escogido algunas, que presentamos en la forma siguiente:

ENSEÑANZA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO Y LA ADMINISTRACION PUBLICA

Inexcusable para mí decir algo acerca de la enseñanza del derecho administrativo, después de 25 años ininterrumpidos dedicados a ella en la Facultad de Derecho de la UNAM. Es posible que esta experiencia no coincida con la de otros profesores de menor o mayor antigüedad en la misma labor, pero resultará positiva para su comparación y análisis.

Dividido para su enseñanza en dos partes: primero y segundo cursos, se advertirá mejor el grado de retroceso en que aquélla se encuentra.

Durante muchos años, el derecho administrativo fue la obra de Gabino Fraga, DERECHO ADMINISTRATIVO, cuya primera edición se hizo en 1934. Antes, los autores franceses dominaban la fuente de enseñanza y la ilustración de los profesores; se carecía de un texto único y de uno siquiera realizado por mexicano. Es cierto, en el siglo pasado hubieron libros de derecho administrativo de autores mexicanos, Castillo Velasco, Lares, Cruzado, pero sin la influencia que ejerció para la enseñanza la obra de Gabino Fraga.

Todos los profesores de la Escuela Nacional de Jurisprudencia tomaron el "fraga" como libro de cabecera o como única guía para la enseñanza del derecho administrativo. El primer curso se cubría con el "fraga", pero el segundo era cubierto con el análisis de leyes administrativas, pero que por ser en su inmensa mayoría fiscales, hacía que el curso fuera realmente de derecho fiscal. Esta situación la vivimos en el viejo edificio de San Ildefonso, casa de nuestra escuela.

Para los profesores que enseñaron esta disciplina antes de 1934, tuvieron a su disposición el gran acervo legislativo construido durante el gobierno de Plutarco Elías Calles, que sustituyó al vasto cuerpo legislativo de la dictadura porfirista. Enseñaban el derecho administrativo legislado de la época, pero sin contar aún con el derecho administrativo doctrinario, propio.

No carecieron de fuentes teóricas, ahí estaban los ya clásicos textos de Duguít, Hauriou, Jeze y Bonnard, que engrandecieron el derecho administrativo francés e impusieron su dominio en toda Europa y en países de América como México. Contaban también con valiosos trabajos monográficos de ilustres juristas como Emilio Rabasa, Narciso Bassols, Luis G. Labastida, Jacinto Pallares, etc., que abordaron aspectos fundamentales de la disciplina.

Escasísima es nuestra producción científica, refiriéndose al derecho administrativo nuestro, afirma Gustavo R. Velasco, al hacer su crónica de la rama jurídica por el lapso de 1912-1942. El mismo jurista, antiguo profesor que fue de derecho administrativo y rector de la Escuela Libre de Derecho, sin citar otro autor y obra en su reseña, expresa: "...piénsese en la enorme ayuda que ha significado el tratado de Gabino Fraga para organizar el estudio del derecho administrativo y como programa o articulación de sus temas y problemas".¹

¹ Velasco, Gustavo R. *Evolución del Derecho Mexicano 1912-1942*, pág. 73, tomo I. Editorial JUS. 1943.

No nos equivocamos al afirmar en otra ocasión* que Gabino Fraga era el fundador del derecho administrativo en México. Organizó el estudio científico del derecho administrativo mexicano, sirviéndose de la doctrina extranjera, especialmente la francesa.

El derecho administrativo, que al fallecer su autor en 1982 llegó a su vigésima segunda edición, al través de sus distintas ediciones registra la evolución de la rama del derecho público, en sus aspectos legislativo, doctrinal y jurisprudencial. Con esta guía única en veinticinco años, se educaron muchas generaciones de litigantes, funcionarios de la administración, jueces, magistrados y ministros de los poderes judicial, federal y locales y legisladores, amén de profesores.

Empezó la ciencia del derecho administrativo mexicano con la obra de Gabino Fraga. Con ella se ordenó el estudio y la enseñanza de la joven disciplina jurídica y las obras escritas posteriormente como el magnífico tratado: Derecho Administrativo, de Andrés Serra Rojas, siguen esencialmente su plan de desarrollo. Ahora, en compañía de otras obras de su misma especie, el "fraga" conserva en la enseñanza del derecho administrativo en la Facultad de Derecho de la UNAM y en las demás escuelas de derecho de la república, un papel principal. Es imposible ignorar el "fraga", si se quiere conocer el derecho administrativo mexicano.

De esta veta que empezó a dar sus frutos en 1934, se obtiene información legislativa básicamente nacional y doctrinal, casi únicamente de origen extranjero. A estas dos grandes corrientes

*Prólogo de la obra Estudios de Derecho Público Contemporáneo, 1972, FCE-UNAM. Lo reiteramos al dedicar breves palabras de homenaje con motivo de su fallecimiento (Rev. de la Fac. de Derecho de México, Jul-Dic. 1982, Nos. 124-125-126, tomo XXXII).

de conocimiento que por sí solas hubiesen prestigiado al "fraga", se unen otras dos que en nuestra opinión son las que le dieron desde sus primeras ediciones la singularidad suficiente que habría de conquistarle el justo título de clásica.

El análisis y crítica de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los imperecederos criterios de Fraga, que construyeron principios y teorías, que demolieron leyes, reglamentos u ordenamientos generales de origen anticonstitucional o de inútil vida práctica, que revelaron la talla del gran jurista que esculpió su obra con razonamientos propios, con opiniones analíticas, son los otros dos veneros que formaron la riqueza científica de la que nos servimos los profesores para enseñar derecho administrativo.

Eje central de la obra, con el que se parte, es la idea de atribución como contenido de la actividad estatal, que no aceptan otros juristas mexicanos como Andrés Serra Rojas y Antonio Carrillo Flores. Con este enfoque se plantea la teoría del servicio público.

Característico es su concepto formal y material de las funciones del Estado, que mantiene en las sentencias de los tribunales, en la opinión de los profesores y en los planteamientos de los litigantes toda su actualidad y lozanía jurídicas.

Apoyada en esos criterios formal y material, analiza las tres funciones del Estado, y al hacerlo confirma el pensamiento de Andrés Serra Rojas, de que toda cuestión de derecho administrativo empieza siendo una cuestión de derecho constitucional. Se trata en efecto de un verdadero capítulo de derecho constitucional administrativo, con el que se prelude el estudio propio y fundamental de la obra.

Parte de la noción de derecho administrativo y las fuentes del mismo, para después construir las grandes teorías del acto administrativo y de la función pública. Levanta con magnificencia los edificios de la administración pública federal y de la administración del Distrito Federal, con el estudio clásico que hace de su formas de organización: centralización, desconcentración y descentralización administrativas.

Presenta el examen por separado de los regímenes financiero y patrimonial del Estado. El primero se ve al través de las leyes de ingresos y egresos de la federación, en forma por cierto limitada. Esta parte ahora se enseña con mayor profundidad en el derecho fiscal, otra rama jurídica incorporada como autónoma en los programas de casi todas las escuelas de derecho del país. De interés central es el régimen patrimonial, en el que destaca el tema de la expropiación pública.

Finaliza su contenido la obra con otros apartados en que se abordan temáticas de singular trascendencia para la administración y para los administrados, y son: los contratos administrativos, la responsabilidad del Estado y la de los funcionarios públicos, los recursos administrativos y la justicia administrativa o control jurisdiccional de la administración.

Con esos contenidos de la obra de Gabino Fraga, sumariamente descritos, se ha enseñado el derecho administrativo en México; sin embargo, esta afirmación requiere de algunas aclaraciones.

Si bien la obra de Fraga ha sido hasta ahora la guía fundamental en la enseñanza del derecho administrativo, han aparecido otras obras de gran importancia, el Derecho Administrativo, de Andrés Serra Rojas (1a. edición, 1959, con doce ediciones en 1983), profesor emérito de nuestra Universidad; el Manual de Derecho Administrativo, de Jorge Olivera Toro (1a. edición,

1961, con cuatro ediciones en 1978), ahora ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; la Teoría General del Derecho Administrativo, de Efraín Urzúa Macías, obrita editada en 1963 en Guadalajara, Jal.; la Teoría General del Derecho Administrativo, de Miguel Acosta Romero (1a. edición, 1973, con cinco ediciones en 1984), ahora director de nuestra Facultad de Derecho.

Varios profesores toman ahora de guía estas obras y desde luego sus propios autores. En el fondo, sin embargo, en éstos y en aquéllas están imbibidos el pensamiento y los conceptos de Fraga, aun con los naturales disentimientos.

Conviene también aclarar que la ilustración jurídica y doctrinal de los profesores que imparten los dos cursos de derecho administrativo, se enriquecen con obras monográficas de gran valía que cubren y profundizan aspectos importantes de la rama jurídica. A guisa de ejemplo exclusivamente pueden citarse las siguientes: a) "La Defensa Jurídica de los Particulares frente a la Administración Pública", que vio su primera luz en el año de 1939* del antiguo profesor de derecho administrativo de la Escuela Nacional de Jurisprudencia, Antonio Carrillo Flores; b) "El Acto de Gobierno", que apareció al público en 1975, de Roberto Ríos Elizondo, profesor que fue de derecho administrativo en la Facultad y ex ministro de la Suprema Corte de Justicia (fallecido); c) "Derecho Minero de México", que se editó en 1963, de María Becerra González (fallecida); d) "La Reforma Municipal", que se edita en 1955, con varias ediciones posteriores, del célebre "municipalista" Moisés Ochoa Campes; e) "Derecho Procesal Administrativo", editada en 1959, de menos

*Esta obra, clásica en la bibliografía jurídica mexicana, volvió a ser editada en 1973, pero lamentablemente en nuestra opinión con otro título, "La Justicia Federal y la Administración Pública", y no porque este nuevo sea equivocado, sino por la tradición jurídica que aquel impuso entre alumnos, profesores y estudiosos del derecho.

valía que las anteriores, pero que quiso contribuir al mismo propósito, del autor de esta conferencia.

Otras monografías que ahora no se citan, numerosos estudios, conferencias y artículos de derecho administrativo publicados en revistas nacionales y extranjeras de autores mexicanos y especialmente un grupo considerable de obras escritas sobre administración pública que con enfoque de ciencia administrativa más que jurídica, sirven también en la enseñanza al fortalecer el conocimiento de profesores y alumnos. Por ejemplo: a) "La Administración Pública en México", de Lucio Mendieta y Núñez; b) "10 Años de Planificación y Administración Pública en México", de Ignacio Pichardo Pagaza; c) "la Reforma Administrativa en México", de Alejandro Carrillo Castro; d) "La Empresa Pública", de José Francisco Ruiz Massieu; e) "Las Empresas Públicas en México", de Alejandro Carrillo Castro y Sergio García Ramírez y, sin que la última que se cita acabe con las existentes, la más reciente, "Introducción a la Administración Pública de México", de fines de 1984, cuyo autor es el distinguido intelectual director de esta gran casa de investigación.

No podríamos precisar la medida en que todo el acervo descrito, sin contar el "fraga", forma parte de la ilustración jurídica de los profesores que enseñan derecho administrativo y que hayan tenido influencia en los programas que se siguen en la facultad y en otras escuelas de derecho. En cambio, por las veces en que hemos participado como sinodal en los concursos de oposición para obtener la titularidad en la materia, celebrados en la facultad y en otras escuelas, o por conocer las bases conforme a las que se han realizado en otras ocasiones, tenemos la certeza que no se ha avanzado mucho en ambos casos.

A veces la existencia de textos, como sucede para el primer curso de derecho administrativo, ha obstaculizado a los jóvenes

profesores para incursionar en una más amplia bibliografía nacional y desde luego extranjera.

En el segundo curso, la ausencia de un solo texto, digamos oficial, ha dado origen a una verdadera anarquía en los contenidos de enseñanza que deben integrarlo.

En efecto, mientras no exista un texto que cubra el programa del segundo curso, éste presentará como hasta la fecha en la práctica de su enseñanza una desorganización completa. Es cierto que la Facultad de Derecho cuenta con los programas respectivos para el primero y segundo cursos, como seguramente con mayor o menor perfección los hay en otras escuelas de derecho. Pero precisamente es aquí donde se puede observar que dichos programas no constituyen un avance en la enseñanza del derecho administrativo, ya que con los dos programas se quiere cubrir lo que antiguamente era el contenido del primer curso.

Mientras el derecho fiscal no se incorporó como materia obligatoria en los programas de la facultad, el segundo, como lo hemos apuntado antes, se formó con el análisis fundamental de la legislación fiscal federal (Código Fiscal de la Federación, Ley del Impuesto sobre la Renta, Ley sobre Ingresos Mercantiles, Ley del Impuesto del Timbre, Código Aduanero, etc.), pero incorporado como fue, en principio dejó sin contenido a todo el segundo curso de derecho administrativo.

En consecuencia, los programas que se tienen como oficiales para el primero y segundo cursos, revelan un verdadero retroceso en la enseñanza del derecho administrativo, pues han reducido su temática.

Tal vez empezó a reducirse la temática, cuando los cursos en la Universidad dejaron de ser anuales por semestrales. Sin ser

semestrales los cursos, sino cuatrimestrales, como es bien sabido, con clase diaria de lunes a viernes, el tiempo efectivo de trabajo llega a ser trimestral, angustiosamente.

Empero, por experiencia propia en los veinticinco años de profesor, no existe razón justificada para mantener disminuida esa temática. Por el contrario, debería imponerse una más amplia, como se vive en la realidad por varios profesores, pues, con todo y las limitaciones de tiempo oficial de los cursos y las cotidianas suspensiones de labores universitarias extras, logran ese avance.

El segundo curso debería concretarse al estudio y exégesis de leyes administrativas, con exclusión de las fiscales, que todavía indebidamente enseñan algunos profesores, leyes, las más representativas o trascendentales en el momento, como son indiscutiblemente las de contenido económico y social.

Nadie ignora la creciente intervención de la administración pública en la vida económica y social del país, al través de leyes administrativas, ni tampoco que la administración pública es una gran fuente de trabajo para los egresados de las escuelas de derecho; estas dos grandes realidades forzosamente tienen que producir cambios en la enseñanza del derecho administrativo.

Hace más de un lustro que se creó el curso de derecho económico, como materia obligatoria en los programas de la facultad. Se trata de una "panacea jurídica" en la que los profesores que la enseñan viven en permanente naufragio. No saben cómo salvarse del mar de leyes que aquel vanidoso título los invade. En este proceloso campo legislativo se analizan algunas leyes administrativas económicas; más bien se indica su existencia.

Fuera del campo de la licenciatura, en los cursos de posgrado de la facultad, se incluyen algunas áreas del derecho administra-

tivo, por ejemplo: actos y contratos administrativos, servicios públicos, administración pública federal, poder ejecutivo federal, etc., que en la práctica resulta un mal sustituto de las deficiencias que se observan en la enseñanza de ese derecho.

Como conferencista invitado, en algunas escuelas de derecho de nuestra provincia, hemos recogido la desagradable experiencia que el derecho administrativo carece para su enseñanza de profesores y como consecuencia la improvisación de "enseñantes" es desastrosa, la que también se utiliza con frecuencia en nuestra propia Facultad de Derecho.

Faltan profesores, en cantidad y calidad, faltan textos —cuando menos para el segundo curso— y no se han logrado avances en la enseñanza del derecho administrativo económico y social.

ADMINISTRACION PUBLICA. DESCENTRALIZACION Y DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVAS

1. Nada nuevo existe bajo el sol, esto podría decirse de la administración pública centralizada federal, desde que vio la luz en el año de 1917, hasta la que ahora presenciamos en 1984.

Todas las leyes expedidas para organizarla han previsto dos estructuras fundamentales: secretarías y departamentos de Estado. Si bien al transformarse el Departamento de Turismo en Secretaría en el año de 1974 (Diario Oficial del 31 de diciembre de 1974), dejó de existir este tipo de estructura como parte eventual de la administración, su carácter de parte orgánica de la misma se recoge en el artículo 90 de la Constitución, a saber:

“Artículo 90. La administración pública federal será centralizada y paraestatal, conforme a la ley orgánica que expida el

congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la federación, que estarán a cargo de las secretarías de Estado y departamentos administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del ejecutivo federal en su operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el ejecutivo federal, o entre éstas y las secretarías de Estado y departamentos administrativos”.

En cualquier momento, el legislador podría crear otro u otros departamentos administrativos de Estado. Siendo que algunas secretarías de Estado antes fueron departamentos, marcando un paso de evolución administrativa, y que los mismos departamentos han tenido el significado de dar mayor jerarquía e importancia a determinadas áreas de la administración, no es difícil pensar en un nuevo departamento. Esto último sucedió con el turismo, la pesca y la materia agraria.

Históricamente, las leyes orgánicas de la administración centralizada registran cambios de departamentos a secretarías; de división de secretarías en dos o más; de unificación de dos en una secretaría (fue el caso de las Secretarías de Agricultura y Ganadería y de Recursos Hidráulicos, ahora sólo de Agricultura y Recursos Hidráulicos); de nuevas secretarías (la de la Presidencia en 1958, que ya no existe; la de la Contraloría General de la Federación, actual); de distintas denominaciones (de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa a Patrimonio Nacional; de Industria y Comercio a Comercio y de aquí a Comercio y Fomento Industrial de hoy) y seguramente los más numerosos, de traslados de atribuciones entre sí de las secretarías.

Cada sexenio de gobierno justifica o explica a su manera la razón de estos cambios, que salvo algunos casos no nos parecen

sustanciales ni sustanciosos. Juego de políticos, ociosidad de reformistas o desconocimiento de los hechos que apoyan la vida de la administración, han propiciado cambios intrascendentes, incongruentes, erróneos o totalmente perjudiciales a una administración pública auténtica.

Separar en 1958, con una nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, simplemente para ejemplificar, el ramo de obras públicas de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas (SCOP), para crear la Secretaría de Obras Públicas, nos pareció acertado por la importancia que revisten las obras públicas especialmente en países subdesarrollados como México.

La reforma se hizo a pesar de las opiniones que se levantaron en su contra y de que el legislador obró con timidez al no concentrar todas las obras públicas en la nueva secretaría, ni siquiera todas las de la administración centralizada.

Transcurrida década y media, la vigente ley orgánica de 1976, suprimió esa secretaría y amalgamó las obras públicas a los asentamientos humanos y surgió la híbrida Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, sin que ésta aumentara para sí más de lo que tenía la desaparecida secretaría. Al inicio del actual gobierno en diciembre de 1982, las obras públicas regresaron a su antigua casa, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Si para crear la multihíbrida y actual Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología fue necesario ese traslado, qué mala suerte ha corrido el ramo de obras públicas, veinticinco años de inútil desahucio.

Otro ejemplo. Por muchos años, los que tiene de vida, la Secretaría de Agricultura y Ganadería administró los recursos fo-

restales, por cierto riqueza natural mal explotada por entes públicos forestales, pésimamente vigilada y conservada por la autoridad centralizada, inútil en manos de los ejidatarios y aprovechada y aniquilada por intereses egoístas. Imposible ocultar la verdad de los hechos, hace falta reconocer que la secretaría no ha sabido cumplir con su responsabilidad y la riqueza forestal ha sido provecho de pocos y no de la nación, ha sido explotada irracionalmente y su destrucción es patente.

Queremos creer que ante ese cuadro, el legislador decidió en diciembre de 1982 reformar la ley orgánica de la administración y trasladar parte de la administración de los recursos forestales a la de Desarrollo Urbano y Ecología. Si ésa fue la razón o hubo otras que no conocemos, el cambio es muy desafortunado.

En una o en otra casa, la riqueza forestal no ha visto favorecida su suerte.

Mientras esa riqueza natural se administre por funcionarios públicos que saben que no existe ley ni tribunal que juzgue de su administración y que además sólo la historia registrará —a guisa de cronista oficial— los hechos sin mayor consecuencia personal, no puede decirse o concluirse en rigor que es la Secretaría de Agricultura la responsable, es más bien el funcionario con título o sin título de agrónomo forestal.

2. Frente a la administración pública centralizada, con todo y sus vericuetos administrativos y políticos, la administración descentralizada sí ha sufrido cambios sustanciales.

Más de medio siglo ha utilizado el legislador federal para sembrar el terreno de la administración con numerosos organismos descentralizados, a los que Gabino Fraga puso el apellido de: por servicio. Esta singular población con tasa de crecimiento

más bien ascendente, ha sido y es obra del congreso de la Unión y del ejecutivo federal; es decir, de leyes y de decretos ejecutivos.

Tres leyes se han dictado con el propósito de establecer el régimen de "control" sobre los organismos descentralizados por parte de la administración centralizada, la de 1947, la de 1965 y la vigente de 1970, control al que la legislación francesa denominó tutela administrativa.

Por definición teórica y legal francesa, de donde se tomó el modelo de organismo descentralizado, ese control sólo se limitaría a comprobar que tales organismos cumplieran con su objeto propio. En otras palabras, que gozarían de autonomía en su comportamiento y decisiones, sin la intromisión de órganos ni autoridades centralizadas. Tal vez esta autonomía originó en Francia la idea del establecimiento público que se vería desligado de la maquinaria centralizada calificada de lenta, pesada, inadecuada para la prestación eficiente de ciertos servicios públicos.

Atrajo sin duda alguna el diseño de esos organismos franceses, autónomos, y se imitaron para la administración nuestra.

Entre el año de 1925 en que fue creada la Dirección de Pensiones Civiles y de Retiro —organismo autónomo, reconocido expresamente más tarde como descentralizado por servicio— y el de 1984, en que no para la fábrica de estos organismos y que aún se confía en ellos para llevar a cabo servicios y empresas públicas, han mediado cambios fundamentales.

a. Crisis o evolución, como se quiera calificar, lo cierto es que los organismos descentralizados se han separado de su modelo original. Por lo pronto ya no son estructuras administrativas creadas para prestar exclusivamente servicios públicos, po-

dría decirse que ahora se utilizan para cualquier actividad o empresa que le interesa realizar al gobierno federal.

Ni el legislador ni el ejecutivo siguen criterio alguno para preverlos en sus ordenamientos generales. En este terreno, las tres leyes de control han sido anárquicas y han contribuido a diversificar sus objetos, que rebasan la idea original de ser cuerpos ad-hoc para la prestación de servicios públicos.

Sin considerar las leyes anteriores, la vigente Ley para el Control por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal (Diario Oficial de 31 de diciembre de 1970), previene diversos objetos o fines propios para tales organismos: a) prestación de un servicio público o social; b) la explotación de bienes o recursos propiedad de la nación; c) la investigación científica y tecnológica y, d) la aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social (artículo 2o., fracción II).

Nada impide por otra parte que el mismo legislador de esa ley, pueda mediante otra, asignar o fijar a un descentralizado algún otro cometido distinto a los antes enumerados, como ha sucedido ya en la práctica, digamos: Promotora del Maguey y del Nopal y Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas.

Este cambio de objeto o pluralización del mismo, ha acontecido también en los establecimientos públicos franceses.

b. Decadencia o transformación, según se aprecie, la verdad es que los organismos descentralizados han perdido su autonomía económica, técnica y casi por completo la administrativa también.

De simple control previsto en la Ley de Control de 1947, se

ha pasado a intervención en la vida interna y externa de los descentralizados. Inició este cambio de pérdida de autonomía la reforma de Gustavo Díaz Ordaz, al través de las Iniciativas —después leyes— de Ley de Ingresos de la Federación y Presupuesto de Egresos de la Federación en el año de 1964, que fueron aprobadas por las cámaras legislativas y se publicaron en el Diario Oficial de 31 de diciembre de 1964.

Sujetaron a los descentralizados —y empresas de participación estatal— a un control tan severo por la administración centralizada, que mucho se dudaría en sostener después que los descentralizados eran autónomos. Si bien es cierto que este control, o mejor dicho esta intervención, se prevé para un reducido grupo de descentralizados y empresas de participación estatal, incluyéndose en los siguientes años a otros más, también lo es, que se trataba como hasta la fecha de los más importantes si se quiere, tan sólo por el volumen de los recursos que representan: más del noventa por ciento del total de recursos de todos los organismos y empresas del sector.

Fue la desconfianza sobre el manejo y comportamiento de estos organismos la que llevó seguramente al presidente a tomar tan fuertes medidas, pero sanas financieramente hablando. Recordamos el caso del Instituto Mexicano del Seguro Social, el primero en provocar esa desconfianza presidencial, en cuyas arcas no aparecían cerca de tres mil millones de pesos, según cifras dadas por los periódicos del momento. Se cambió al titular, seguramente por su indiscreción en descubrirlo, pero nunca se supo la verdad de fondo ni la suerte de tantos centenares de millones.

Parece que el régimen de intervención satisfizo y no llegó a cambiarse entonces ni después, pues por el contrario la legislación ha perfeccionado ese mecanismo y se fortalece cada vez

más frente al todavía llamado "sector descentralizado", pero de nula autonomía.

c. Descentralización o centralización, es la disyuntiva que se plantea al examinar cuidadosamente la legislación prolijadora de los "controles" que pesan sobre los descentralizados.

No podemos evitar la siguiente conclusión: la descentralización, la clásica, la que imitamos de Francia, la que creció hasta el año de 1965, no existe ni jurídica ni fácticamente. Es otra la descentralización existente.

Es una nueva descentralización, acuñada según otros modelos y quizás mejor, con otros moldes. El presidencialismo ha impuesto su molde centralizador y aquella palabra ha quedado vacía o se la conserva como membrete para organismos casi definitivamente "centralizados". Son dos en realidad las organizaciones centralizadas, las que ahora observamos, la típica formada por las secretarías y departamentos de Estado y la atípica integrada por los nuevos descentralizados.

Paradójicamente, los organismos descentralizados que en sus orígenes sirvieron para descongestionar a la administración centralizada y para garantizar la prestación técnica y eficaz de los servicios públicos, concebidos con un régimen jurídico y económico propio y autónomo, ahora se presentan como una carga administrativa pesada, difícil de contener, controlar y asegurar su eficacia financiera y operativa.

Su cada vez mayor aproximación hacia el centralismo, motivada y alentada por la excesiva concentración de sus decisiones fundamentales en el poder central, impide ahora pensar en una auténtica descentralización administrativa por servicio. Ni siquiera gramaticalmente esta expresión tiene un significado real.

Descentralización administrativa, es "...una forma jurídica en que se organiza la administración pública, mediante la creación de entes públicos por el legislador, dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios y responsables de una actividad específica de interés público", pero este concepto general aplicado a los descentralizados por servicio nos lleva a insistir que "...es de esencia a los organismos descentralizados su separación de la administración central, es separación orgánica y técnica que en la medida que se pierde de derecho o de hecho, en la misma se irá perdiendo la fisonomía y existencia jurídica y real de la descentralización administrativa. En la vida real, los organismos descentralizados en México gozan de una autonomía sumamente precaria. A veces la ley se las otorga pero la política se las resta".*

Utilizar esas dos palabras con un sentido diverso, es desnaturalizar esa acepción propia.

3. Perder su carácter "descentralizado" para acercarse a la centralización administrativa, es a nuestro modo de ver un verdadero retroceso en los organismos descentralizados. En cambio, otro fenómeno administrativo puesto de moda durante el gobierno de Luis Echeverría, la desconcentración administrativa, ha tenido hasta nuestros días excelentes resultados en favor de los administrados.

Acercar las decisiones o servicios que presta la administración pública que reside en la Ciudad de México hacia los lugares en donde residen y se necesitan por los administrados, es la descripción esencial que hizo en su segundo informe de gobierno Luis Echeverría, de dicho fenómeno. Advirtiendo además, la reducción en el costo del servicio que representaría para los particulares.

*Nava Negrete Alfonso, Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo III, pág. 240, 1983. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM.

Empujados por la decisión política del presidente de la república, que hizo de la desconcentración administrativa una tarea gubernamental, todos los titulares de las secretarías y departamentos de Estado, de los órganos descentralizados, de las empresas de participación estatal y de los fideicomisos públicos, empezaron de inmediato a desconcentrarse.

Antes de la concepción presidencial y de que se pusiera en marcha, ya existían órganos desconcentrados en el país. Para citar sólo algunos casos bien conocidos, las oficinas federales de hacienda, los servicios coordinados de salubridad, las llamadas zonas militares, los centros SCOP, los centros coordinadores indigenistas, las agencias de la entonces Secretaría de Agricultura y Ganadería, los primeros distritos de riego de la antigua Secretaría de Recursos Hidráulicos, etc.

Empero, la desconcentración se convirtió en cascada a partir de aquel gobierno, durante el siguiente de José López Portillo y se mantiene en el actual de Miguel de la Madrid Hurtado.

Considerada por sus beneficiarios, la desconcentración administrativa constituye un avance en el continuo propósito de lograr una buena administración pública. Ha superado en gran parte el obstáculo que representaba la geografía nacional para tener éxito en la prestación de los servicios administrativos federales. Ha desterrado el tiempo excesivo que antes se consumía para llegar necesariamente a la Ciudad de México y obtener servicios fundamentales como pasaportes, permisos, autorizaciones, certificaciones, etc.

En la misma Ciudad de México, la desconcentración ha producido grandes beneficios, suprimiendo o acortando distancias, y con ello ahorro considerable de tiempo para el ciudadano.

Ahora que la desconcentración administrativa, vista en su construcción jurídica, no ha resultado tan exitosa y hasta probablemente le ha restado crédito. El andamiaje jurídico utilizado para poner en práctica el fenómeno, con dolo o sin él, no ha sabido interpretarlo siempre.

Mientras no se trasladen al organismo desconcentrado todos los elementos, medios o recursos para que pueda tomar decisiones en la prestación del servicio, no habrá auténtica desconcentración. Es frecuente que esta multitud de organismos desconcentrados no sean más que ventanillas de trámite o escritorios de mínimo poder decisorio.

Existe la tendencia, que reflejan los ordenamientos legales, de no desconcentrar el poder de decisión o de hacerlo pero reservándose al órgano desconcentrador la facultad de ejercitarlo simultáneamente a aquél; o sea que no se le priva del poder originario (este último aspecto se observa en los reglamentos internos recientes de las secretarías de Estado).

Precaria como es en muchas ocasiones la desconcentración, tiene el resultado negativo de dilatar la resolución final de los expedientes administrativos; eleva además el costo de la función desconcentrada cuyo titular se ve en la necesidad —como ocurre en la práctica— de visitar a sus superiores en la Ciudad de México para recibir instrucciones.

En el fondo de esta situación existen dos verdades: es difícil desprenderse de poderes políticos y económicos que representan el otorgamiento de concesiones, exenciones, subsidios, franquicias o la expedición de permisos o autorizaciones, la inscripción en registros públicos y es seguro que los organismos desconcentrados no inspiran aún toda la confianza que implicaría una desconcentración auténtica.

Se ha pulverizado la administración pública y también la legislación administrativa. En cada uno de los estados de la república deberán estar representadas casi todas las dependencias y entidades de la administración federal, cuando menos con uno, aunque a veces son más de tres. Para este fin la mecánica utilizada es la de la delegación de facultades o atribuciones. Conforme a la autorización contenida en leyes, reglamentos, decretos o acuerdos, los titulares de todas la dependencias o entidades llevan a cabo esa delegación. El arsenal jurídico así acumulado complica los procedimientos administrativos y las resoluciones finales, pero sobre todo en la práctica se observa falta de precisión o definición sobre la competencia de los órganos desconcentrados, origen por cierto de numerosos juicios ante los tribunales.

A esa desconcentración administrativa hay que sumar otra, cada vez más abundante. El gobierno federal utiliza a los gobiernos estatales y municipales para que por su conducto se realicen funciones o servicios federales. Para esto se celebran convenios, en que la autoridad federal delega atribuciones en las autoridades legales o municipales.

El camino legal de los convenios no siempre ha sido constitucional ni en todos los casos con sentido práctico u operativo, amén del caso de otros convenios —de coordinación administrativa— cuya constitucionalidad es más discutible, pero que no es ahora la ocasión más oportuna para analizarlo.

Entre ordenamientos generales y convenios administrativos que han servido para instrumentar jurídicamente la desconcentración administrativa, el derecho administrativo ha tenido que inventar nuevas reglas, pero también se ha visto obligado a sacrificar principios tradicionales.

En el terreno de la desconcentración administrativa, la nueva

piqueta de la "Simplificación Administrativa" tiene muchas horas de trabajo que cumplir.

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y SIMPLIFICACION ADMINISTRATIVA

Al referirnos al procedimiento administrativo, su cronología ha logrado avances importantes, aun cuando no haya alcanzado la unitarización.

Del hermetismo que privó en la actuación administrativa producida en el Siglo XIX, a la situación que ahora priva, no puede negarse un cambio totalmente positivo. Casi constituyó un secreto saber el procedimiento que las autoridades de la administración seguían para dictar sus decisiones, en aquel siglo y con mayor razón en los tres siglos anteriores a la Colonia.

Prohibido no estaba por la ley, pero de hecho como si lo estuviera, conocer los pasos que para resolver los asuntos públicos o de interés general para los administrados, daba la administración colonial o la administración del Siglo XIX, que conoció Guillermo Prieto en su longeva existencia.

Hubieron en el siglo pasado no pocas leyes administrativas importantes elaboradas ya por el órgano legislativo mexicano, que desterraron a las leyes españolas, difíciles de sacudir del medio tras su larga ocupación de siglos. Fueron de las últimas décadas del siglo por ejemplo el Código de Minas de los Estados Unidos Mexicanos de 1884, que execró a las sempiternas ordenanzas de minería hispanas, sucedido por las Ley Minera de 1882; los Códigos Civiles de 1870 y 1884, cuyas normas administrativas sobre aguas propiedad de la nación y la Ley sobre Vías Generales de Comunicación de 1888, en semejante acción

expatriaron el régimen de aguas español y los códigos sanitarios de 1891 y 1894.

En ellas aparecen los primeros procedimientos administrativos como exclusivas vías legales de la administración. No puede decirse sin embargo, que ese primer grupo de leyes mexicanas reflejara el andar completo de la administración; en realidad sólo registran huellas de pasos importantes que pronto concluyen en la resolución o mandato administrativo.

Así nos parece que empieza la historia del procedimiento administrativo mexicano, en su casi inexistencia en la legislación española, que avasalló con su régimen gran parte de la vida nacional y en los primeros ordenamientos legales del México independiente en su mitad primera y en los atisbos mayores que registran esas leyes de fines de siglo, que apenas lo dibujan.

Puntualizar ahora el desarrollo que ha ido teniendo el procedimiento administrativo al través de cada una de las leyes administrativas expedidas a principios del Siglo XX y sobre todo de las que aparecen después de la fecha de iniciación de vigencia de la actual Constitución, el 1o. de mayo de 1917, sería tarea excesivamente prolija e inútil, que además nos comprometería a transcribir tan numerosos textos, que éstos acabarían por monopolizar el campo de que ahora disponemos para expresar comentarios o reflexiones sobre el tema.

Paulatinamente, pero sin perder el rumbo de los avances logrados, el procedimiento administrativo se va estructurando, organizando, como el camino que legalmente siguen y deben seguir las autoridades administrativas. Se convierte en el cauce legal de la actividad administrativa.

A juicio nuestro, han sido dos fuerzas las que han contribuído a que el procedimiento se transforme en el camino legal que for-

zosamente debe establecer en sus mandatos el legislador y al que ineludiblemente tendrá que someter sus actos la autoridad administrativa, particularmente aquellos que trascienden a la esfera jurídica de los administrados.

Ha sido en primer término, la necesidad de cumplir con la garantía de audiencia, prevista en el artículo 14 constitucional. En efecto: "Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho". En esto ha contribuído definitivamente la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que interpretando la norma transcrita "dispensó" a las autoridades administrativas a acudir previamente a los administrados, acatando las formalidades esenciales del procedimiento administrativo, pero no de un proceso y no ante los tribunales.

Entender el significado de esas formalidades esenciales, también ha sido obra jurisprudencial el describirlo. Dar oportunidad suficiente y previa al administrado para ser oído y defenderse, es formalidad que el legislador debe prever y cumplir así con la garantía de audiencia; entonces las autoridades administrativas al ajustar su actividad al mandato legislativo, cumplen a su vez con el imperativo de carácter constitucional.

Esta travesía interpretativa ha impulsado al legislador a diseñar un procedimiento administrativo que cada vez más transparente el quehacer de la administración.

Paralela puede decirse, ha sido la fuerza de los hechos la que ha puesto ante la mirada de la administración, que no es posible conseguir la eficacia en sus determinaciones o resoluciones, si

éstas no se apoyan en la realidad misma, en la veracidad de aquéllos.

Estar mejor informada, contar con la documentación necesaria, recibir directamente la versión de los hechos por quienes podrán resultar afectados, es la realidad que ha llevado al convencimiento a la administración de procurar procedimientos que le permitan tener fácil y seguro acceso a tales fuentes.

Desde el escritorio no es posible conocer los problemas nacionales ni saber el alcance o repercusión de las resoluciones administrativas; hace falta el contacto inmediato con la realidad. No puede encerrarse la administración en su cubículo y tomar decisiones.

Los requerimientos de esta naturaleza han adquirido tal magnitud en razón misma de la complejidad de la actividad administrativa, que sin existir propósito deliberado, ha surgido en las leyes y reglamentos administrativos un nuevo concepto de procedimiento administrativo.

Tradicionalmente, el concepto que se tenía acerca del procedimiento administrativo, era el de un procedimiento privativo para la administración; sólo ella transitaba en él, era el cauce legal exclusivo de su actividad. Ahora el procedimiento encauza el andar de la autoridad administrativa y el de los administrados, para elaborar decisiones más acertadas y mejor motivadas o apoyadas en los hechos.

Existen procedimientos administrativos en que es necesario la participación de particulares e inclusive de otras autoridades distintas a las que dictará la resolución, a fin de que ésta reúna todas las formalidades para su validez. O sea, que a veces ni siquiera es potestativo para la autoridad requerir la intervención de los particulares o de otros entes públicos.

Ocurre así por ejemplo en el procedimiento que prevé la Ley Federal de Radio y Televisión de 1960, para el otorgamiento de concesiones de radio y televisión de tipo comercial (que inclusive previene el caso de oposición de terceros antes de que se otorgue la concesión); en el procedimiento que establece la Ley de Obras Públicas de 1980 (muy semejante al de su antecesora, la Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas de 1965) para la adjudicación de contratos de obras públicas; en el procedimiento que marca la Ley Forestal de 1960 para el otorgamiento de permisos ordinarios de explotación forestal; en el procedimiento que señala la Ley General de Población de 1974 y su reglamento de 1976, para la entrada al país de extranjeros como inmigrantes o no inmigrantes; en el procedimiento que recoge la Ley General de Salud de 1984 para el control sanitario de productos y servicios y en el procedimiento administrativo que regula el Código Fiscal de la Federación publicado en el Diario Oficial de 31 de diciembre de 1981 y vigente a partir del 1o. de enero de 1983 (muy parecido al de su predecesor de 1967).

Contrasta notablemente el nuevo procedimiento de las leyes administrativas de las tres últimas décadas y el de leyes anteriores pero vigentes aún, como sucede en el procedimiento expropiatorio de la Ley de Expropiación de 1936; el procedimiento de expedición de permisos para caza deportiva de la Ley Federal de Caza de 1952; el procedimiento de oposición a declaratorias de nacionalización de bienes eclesiásticos de la Ley de Nacionalización de Bienes, reglamentaria de la fracción II del artículo 27 constitucional de 1940 y algunos procedimientos que recoge la Ley de Vías Generales de Comunicación de 1940. En estos procedimientos se conserva en gran parte la idea de la exclusividad que tiene la administración para actuar en los mismos, con exclusión casi absoluta de los probables afectados.

El mismo cambio se observa, y avance diríamos, en el procedimiento que se regula para el trámite de los recursos administrativos. En los primeros ordenamientos administrativos federales, con raras excepciones, la regulación que se hace es parca, lacónica, insuficiente, dando origen al uso necesario de la supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles, muy discutible a nuestro modo de ver. Tal vez por la experiencia de esa supletoriedad, es que el legislador se ha preocupado por evitarla y fabricar las normas propias y adecuadas a la naturaleza de los asuntos administrativos.

Hoy se puede ver en las leyes y reglamentos hasta excesos de esa última regulación. Por ejemplo, se edifican o estructuran procedimientos que guardan una gran similitud con la estructura de los procesos que se promueven ante los tribunales. Si antes de que se dicte la resolución no se ha tenido la suficiente oportunidad de ser oído, todavía se puede lograr al través del procedimiento del recurso administrativo.

En suma, el procedimiento administrativo transparenta la actividad de la administración pública, rompiendo con el hermetismo del pasado y encauza la actividad de la administración junto con la de los administrados, como mecanismo que asegure el respeto a la garantía de audiencia constitucional y a la vez, una administración mejor informada y consecuentemente más eficaz.

Ha llegado la hora, sin embargo, en que el procedimiento administrativo ha detenido su avance. La mejor probanza que se tiene para acreditarlo es el reciente Decreto Presidencial de "Simplificación Administrativa" de 1984 (publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de agosto de ese año).

Exhibe el decreto, a guisa de ejemplo, las fallas y vicios que padecen los procedimientos administrativos actuales, que pro-

vocan daños o molestias innecesarias a los particulares, que detienen injustificadamente la satisfacción de los intereses colectivos o que hacen lenta la acción administrativa.

Ilustrativas son algunas frases del mismo: a) procurar "... la eliminación de molestias a los ciudadanos por constantes lecturas, visitas, distribución y pérdida de boletas sobre cobros de derecho por servicios públicos"; b) establecer "... métodos que permitan informar, reducir y simplificar los trámites y los informes a que están obligados los interesados"; c) adoptar "... las medidas para reducir y simplificar los trámites, los informes y las instancias y, en los casos en que ello sea posible, establecer un solo canal para el desahogo del procedimiento"; d) "... eliminar en la secuela de los procedimientos administrativos, la solicitud de documentación y acreditación que ya fueron requeridos en pasos o instancias previos".

Ahora la batalla del procedimiento administrativo es en contra del burócrata que lo maneja y de los muy numerosos procedimientos que encarcelan la actividad administrativa, hace nugatoria la acción administrativa o de plano la aniquilan y sin dejar de ver que los administrados naufragan en tamaña odisea de procedimientos.

Educar a los burócratas en la difícil materia del servicio público es tarea que no ha logrado hasta ahora grandes resultados, a pesar de los varios intentos gubernamentales. Ciertamente, capacitar a burócratas de sexenio o para sexenio, o de menos tiempo por los cambios políticos que se suceden en el período oficial del gobierno federal, no ha producido los frutos de una burocracia responsable, entendida y honesta.

Cunden por el contrario los malos ejemplos de funcionarios públicos de alta jerarquía, de corrupción notoria y sin castigo

penal, de ineptitud manifiesta, de negligencia supina, de torpeza insuperable no receptiva a los cambios que las realidades económica y social del país exigen y en suma, hasta desprovistos en numerosos casos de sentido común.

No existen escuelas de administración pública para preparar a los futuros servidores públicos, inicio positivo de la auténtica carrera administrativa (sin negar la existencia de escuelas de administración actualmente, pero que son para los que ya son burócratas y cuya capacitación se procura), ni existen bases legales que garanticen el apoyo necesario para seleccionar al futuro burócrata conforme a su ciencia o arte, técnica o experiencia, sustituida por escuelas de asombrosa improvisación (realidad última que por desgracia soportan los cuerpos directivos de algunas empresas públicas importantes).

En manos de esa burocracia está la dirección y cuidado de los procedimientos administrativos, que a veces tienen la suerte de contar con expertos, honestos y sensatos servidores públicos. Haría falta una reforma administrativa a fondo para exterminar esa nefasta improvisación, para imponer la ubicación adecuada de los servidores públicos noveles y para conservar los niveles técnicos de la burocracia, rescatándolos del botín político y de todo jugueteo político.

Aparte de esa precaria conducción y custodia de los procedimientos administrativos, origen principal de los vicios que padecen y que apunta el citado decreto presidencial, el mar de procedimientos existente ahoga a la administración pública federal y a los administrados.

A veces en una sola secretaría de Estado se tramitan más de cuatrocientos procedimientos administrativos, como acontece en la de Comercio y Fomento Industrial, según informó su

titular al presidente de la república en reunión de "gabinete" a fines de 1984.

Fácilmente se pueden encontrar en promedio, de tres a cinco procedimientos en cada ley administrativa. Los reglamentos de las leyes, que con frecuencia hacen más complicados, complejos o dilatados esos procedimientos, prohijan también otros que hacen una suma considerable, difícil de identificar y conocer. A su vez, los numerosos decretos y acuerdos presidenciales, subordinados a la jerarquía de la ley y emparentados con los reglamentos, también contribuyen con no pocos procedimientos. Inclusive las circulares y los instructivos, que se atreven a ser normativos, son vehículos de procedimientos o trámites complementarios.

En este enjambre jurídico no podríamos omitir a los convenios administrativos, que hoy son la herramienta legal de moda en toda la administración pública federal, utilizados como puente de auténtica coordinación con las administraciones estatales y municipales o de artificio federalizador anticonstitucional (los gobiernos estatales han aprendido pronto y bien esta lección y mediante convenios privan ahora a los municipios de lo que la reforma de 1982 —publicada en el Diario Oficial de 3 de febrero de 1983— les dio en el artículo 115 constitucional).

Aquí, en el cuerpo de estos nuevos instrumentos, se localizan también procedimientos administrativos.

Imposible saber finalmente cuántos procedimientos tiene patentados la costumbre administrativa. Por doquier nos tropezamos con prácticas administrativas que sin registrarlas ley alguna como lo advierte el decreto presidencial, son guía efectiva de la vida de relación entre la administración y los administrados.

Es la realidad anterior, reconocida y experimentada por el gobierno, la que justifica y apoya sin titubeos la idea de una ley de procedimiento administrativo. No hemos contado cuántos intentos ha realizado el gobierno para alcanzar tales propósitos, pero sí estamos seguros que los gobiernos pasados (1970-1982), hicieron lo posible y llegaron a elaborar sendos anteproyectos en tal sentido.

Otros países han logrado ya tal avance. Por ejemplo, España, con su Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958; Argentina, con su Ley Nacional de Procedimientos Administrativos (Ley 19.549, publicada en el Boletín Oficial 27/IV/72, cuyo texto vigente se hizo conforme a la Ley 21.686, Boletín Oficial de 25/XI/77) y Alemania Federal, con su Ley Federal de Procedimiento Administrativo, de 25 de mayo de 1976, vigente a partir del 1o. de enero de 1977. En todos estos ordenamientos se conserva la idea de unidad del procedimiento administrativo, sin mengua de admitir excepcional y parece inevitable, la existencia de algunos procedimientos especiales.

En México se ha realizado un esfuerzo similar con el procedimiento administrativo tributario en los códigos fiscales de la federación de 1938, 1967 y el vigente de 1983. Perfeccionado al través de esos cuerpos y distintas reformas legales, el procedimiento tributario (llamado por el código de 1938, fase oficiosa del procedimiento tributario) comprende tanto el procedimiento de la resolución primigenia como el de impugnación administrativa de esta última.

Un solo procedimiento que sirva de cauce legal a toda la actividad administrativa, a todo trámite administrativo, aliviaría de muchos males a la administración pública federal y colmaría satisfactoriamente intereses públicos fundamentales. Es razón válida y justificada la que se da en este sentido en la exposición de motivos de la Ley de Procedimiento de España:

“La necesaria presencia del Estado en todas las esferas de la vida social exige un procedimiento rápido, ágil y flexible, que permita dar satisfacción a las necesidades públicas, sin olvidar las garantías debidas al administrado, en cumplimiento de los principios consagrados en nuestras leyes fundamentales”.²

Expedir la Ley de Procedimiento Administrativo Federal, acabaría con cientos de procedimientos convertidos en trampas de injusticia social; rompería la telaraña de procedimientos en que se anida la corrupción burocrática; limpiaría el camino de abrojos administrativos que estorban y retardan injustificadamente las decisiones; acortaría los pasos administrativos y la justicia en la administración sería pronta y auténtica. Es la ley, en otras palabras, una reforma administrativa vital.

2 Vivancos Eduardo. “Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo”, pág. 24, Ed. A.H.R., Barcelona, España, 1959.