

# I

## MARCO ADMINISTRATIVO DE UNA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS

En cualquier forma de Estado o de Gobierno, se presentan siempre dos elementos: los gobernantes y los gobernados. Los gobernados son en general el elemento peor organizado y menos articulado del cuerpo social; se manifiestan a través de la voluntad pública, la cual es flexible y está sujeta a cambios.

El actuar de los gobernados recibe como el de cualquier individuo, determinados impulsos, puede buscar ideales o rechazarlos, y en un momento histórico puede ser generoso o egoísta; este actuar aprende de su propia experiencia y de la acción que desarrolla, y está tan cargado de eventualidades, que la mayoría de las veces prácticamente no se puede predecir.

La voluntad pública, no es ni se puede considerar como una suma matemática de las voluntades privadas, ni tampoco el total de esas voluntades eliminando los extremismos, sino que representa el interés común y el bien general, es por esto que podemos afirmar que es una fuerza latente que constituye el motor de los cambios sociales y la finalidad de la democracia.

La idea de democracia no es de anarquía, pero sí representa los caminos y canales para que el Gobierno conozca los valores populares y actúe conforme a ellos. Los gobernantes, a su vez, pueden influenciar directamente a la voluntad general, la que en un momento dado puede eliminarlos, y abrir así y en todo caso, nuevas perspectivas a la evolución constante de los deseos y valores de una sociedad.

Los gobernantes actúan con valores políticos e instrumentos administrativos; es en la política, en la política democrática, donde se manifiestan las acciones recíprocas de las opiniones y voluntades de los ciudadanos y de las instituciones estatales en general, es donde deben radicar las limitaciones al poder de los funcionarios y el poder y facultad del pueblo para elegir a sus dirigentes, para poder ser electo en un momento dado y participar siempre y en todo caso, en los actos de autoridad que le afecten.

En este orden de cosas, los problemas de aplicación administrativa que resienten los gobernados, tienen un potencial explosivo menor que los provocados por las decisiones fundamentales de un sistema político, pero sin embargo, un grupo pequeño e inconforme puede llegar a pesar más en un momento dado, que el desacuerdo político.

Son los responsables de la dirección política y administrativa del país quienes tienen que hacer lo necesario para mantener en forma viva el imperio del derecho, de no ser así y debido a la poca cohesión del cuerpo social, los intereses y derechos de los particulares, pueden quedar desatendidos o sufrir una marcada demora en su defensa.

Una administración democrática debe de contemplarse dentro de la libertad; para que esto tenga todo su sentido, debe considerar los intereses tanto sociales como gubernamentales. En el caos no hay libertad, en la marginación si la hay, no produce satisfacción duradera. La vida social exige libertad y su organización la protección de los derechos de las mayorías.

El auge de la sociología, de la economía y la asunción por parte del Estado de tareas que hasta ahora le eran ajenas, evidencia la necesidad de examinar bajo una nueva óptica el fenómeno de la administración pública, ya no se puede concebir que tenga como finalidad principal la realización fría del derecho, sino por el contrario, debe tener como objeto la conformación del actuar social, el ser instrumento para la realización de las finalidades políticas y servir al derecho siempre que éste tenga un contenido de justicia.

La administración pública como instrumento de Gobierno debe ser buena y útil para el ciudadano que tiene que hacer uso de ella; debe ser además clara y ágil, señalar en forma específica los mecanismos necesarios para su empleo, el cómo, el dónde y el cuándo.

Ya la Organización de las Naciones Unidas señala los objetivos y fines fundamentales a los que debe consagrarse una administración: proteger “la dignidad y el valor de la persona humana”, “promover el progreso social”, y “elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de libertad”<sup>1</sup>, así como asegurar “el respeto a los derechos humanos y a las

<sup>1</sup> *Carta de las Naciones Unidas*. Preámbulo.

libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivo de raza, sexo, idioma o religión”.<sup>2</sup>

A pesar de los esfuerzos sostenidos por mejorar el conjunto de órganos de la administración pública, el particular se enfrenta al fenómeno gubernamental con un sentimiento de que existen “varias administraciones y no una sola administración”.<sup>3</sup>

El ciudadano no tiene la misma actitud mental al recurrir a un órgano o dependencia gubernamental que a otro; hay unos a los que considera más nobles o mejor organizados, otros, en cambio, más hostiles y complicados, y si a esto agregamos que cada servicio administrativo tiene una clara tendencia a constituirse en un universo cerrado y sus empleados desprecian e ignoran a los servicios vecinos, podemos concluir que la concepción autárquica interna de la administración contribuye a situar al ciudadano en un estado de virtual indefensión.

En este sentido, la administración pública es esencialmente diferente a la privada porque “La administración es conocida del público en la medida en que asigna un cierto número de servicios irremplazables. Ella es más conocida por el público de lo que ella lo conoce a él: no necesita asegurar ninguna venta, y está desprovista de instrumentos de medida para analizar las reacciones y prever las tendencias”.<sup>4</sup>

Nos encontramos así, a una organización en general cerrada a la crítica directa, cuya finalidad principal

<sup>2</sup> *Carta de las Naciones Unidas*, Artículo 1o.

<sup>3</sup> DEBBASCH, Charles. *L'Administration au pouvoir*. Editorial Calman-Lévy, París, 1969, pág. 141.

<sup>4</sup> MASSENET, Michel. *La nouvelle gestion publique*. Editions Hommes et Techniques, París, 1975, pág. 109.

es trabajar para el público y de ahí su característica de interés social, pero a la que el cliente, siempre cautivo, cuando se ve lesionado en sus intereses, no le puede hacer frente en muchos casos más que por procedimientos jurisdiccionales.

Un factor importante dentro de todo tipo de organización es el elemento humano, cuyas características contribuyen a determinar la conformación de la administración, de ahí que se exija de sus funcionarios, determinadas cualidades, como por ejemplo las que nos señala Paul H. Appleby:

- I. Carácter;
- II. Lealtad a las instituciones;
- III. Disposición para asumir responsabilidades;
- IV. Capacidad para enfrentar los problemas;
- V. Inclinação a la acción;
- VI. Accesibilidad para el público y subordinado;
- VII. Facultad de percepciones emocionales;
- VIII. Contar con un buen equipo de trabajo;
- IX. Utilizar los recursos institucionales en lugar de confiar en él mismo;
- X. Buscar eficacia y no únicamente el ejercicio del poder;
- XI. Tener confianza en él mismo y no ocultar ignorancia o fallas personales;

XII. No acobardarse frente a la adversidad y los informes perturbadores;

XIII. Facultad para trabajar en equipo; y

XIV. Buscar incansablemente la mejoría del servicio que tiene encomendado.

Estas peculiaridades que conforman la administración pública y la falta de consistencia de una estructura jurídica firme y homogénea hacen difícil que el particular pueda ejercer los derechos concretos que tiene frente a aquélla.

Podemos señalar como derechos fundamentales del particular en su relación con los órganos administrativos, los siguientes:

- “a) El derecho a ser tratado con la debida observancia a las normas del derecho y con justicia e imparcialidad;
- b) El derecho a apelar contra las decisiones administrativas, para protegerse del trato arbitrario y tendencioso, y a obtener justicia;
- c) El derecho a saber que dicen las leyes y los reglamentos y cuales son sus prerrogativas y sus deberes;
- d) El derecho a estar informado acerca de los propósitos, organización y actividades del gobierno; y
- e) El derecho a participar en los negocios públicos, en la medida de lo posible, en el plano nacional, regional y local”<sup>5</sup>

<sup>5</sup> O.N.U. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. *Manual de Administración Pública*, Nueva York, 1962, pág. 13.

Por otra parte, no se puede pretender un derecho administrativo ajeno a las técnicas y a las realidades administrativas, que trate de regular un cuerpo teóricamente perfecto pero prácticamente inaplicable, no se busca un texto profundo y elitista que lo haga reservado exclusivamente a los profesionales, sino por el contrario, una norma accesible y aplicable en el ámbito de los particulares, y que sea fácilmente aprensible por éstos.

Las leyes administrativas en sí, no pueden ser una mera concretización formal de la realidad, una conformación jurídica de los hábitos y del orden establecido, sino al contrario, deben de alterar, modificar y reestructurar el actuar de la administración en lo que tiene de inconveniente y de imperfecto.

Se quiere al mismo tiempo un derecho considerado en su exacto nivel “La sobrevalorización moral del derecho administrativo es una de las causas principales de que, desde hace decenios, el arte de gobernar haya descendido con frecuencia, a una mera organización que no apela a la voluntaria colaboración y decisión creadora del hombre”.<sup>6</sup>

Desde el punto de vista de estructura normativa, las características de singularidad e inconexión con que muchas veces funcionan los órganos de la administración pública, debido al fraccionamiento y multiplicidad tanto de disposiciones legales como de controles, los cuales muchas veces no se encuentran institucionalizados, lo que hace que “no pueda escapar a la acusación de ilegalidad”.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> NASS, Otto. *Reforma Administrativa y Ciencia de la Administración*. Publicaciones del Centro de formación y Perfeccionamiento de Funcionarios. Madrid, 1964, pág. 144.

<sup>7</sup> DARBEL, Alain, y SCHNAPPER, Dominique. *Le Systeme*

Es importante para el funcionamiento del aparato administrativo que éste cuente con un sistema adecuado de control interno, que le indique el momento en que se produzca una desviación de la actividad gubernamental y de la efectividad de los servicios que presta.

Los controles internos incorporados a la estructura de la organización proporcionan un historial continuo de los errores y aciertos que tiene la administración.

El control, sin embargo, no debe representar para la administración una carga desproporcionada con la utilidad que preste tanto por ella como por los particulares.

De esta manera se nos presenta como una necesidad manifiesta la renovación indispensable de la administración pública y de su marco jurídico.

La reforma de la administración se tiene que realizar de acuerdo con un programa mínimo que contemple:

I. *Idea de la necesidad de cambio.* Aquí se siente la necesidad de la modificación y al mismo tiempo se acepta como un hecho dado;

II. *Estudio para trazar el plan.* Ya aceptada la necesidad de la modificación, ésta se tiene que prever en un plan estructural;

III. *Examen, negociación o decisión.* Toda reforma administrativa afecta esferas de influencia, funcio-

*me Administrative.* CAHIERS DU CENTRE DE SOCIOLOGIE EUROPEENNE IX. Ecole pratique des Hautes Etudes, Paris, 1972, pág. 123.



nes, facultades, atribuciones, es decir, intereses que hay que conciliar;

IV. *Estudios de como poner en práctica un plan.* Aquí se plantean la implementación del plan en relación con el exterior; y

V. *Puesta en ejecución del plan.* El plan de reforma se aplica con todas las consecuencias políticas, jurídicas y administrativas que ello implica.

De esta manera estaremos en posibilidad de alcanzar los objetivos que en sí tiene la administración y que Frederick C. Mosher considera:

“I. Mayor control en el nivel más alto y operaciones mejor coordinadas;

II. Descentralización de la toma de decisiones y operaciones;

III. Aumento de la productividad y de la eficiencia;

IV. Reducción de los costos de ejecución de los programas vigentes; y

V. Aplicación de principios administrativos”.<sup>8</sup>

La indispensable renovación de la administración pública para cumplir con los requisitos prefijados, puede incluir todos los aspectos de la misma, como son:

I. *Cambio de programas y políticas en vigor.* Puede consistir en llevar a efecto, o hacer factible, un cambio en las perspectivas del programa acerca del

<sup>8</sup> MARTIN, Roscoe C., *Administración Pública*. Herrero Hermano Sucs., S. A., México, 1967, pág. 170.

cual ya se ha tomado una decisión; en otros casos, únicamente cambiar los centros de poder como primer paso para lograr el cambio de programa;

II. *Mejoramiento de la eficacia administrativa.* Se busca hacer efectivas las obligaciones y responsabilidades de los organismos y dependencias ya existentes;

III. *Problemas de personal.* Aquí, la relación es más o menos específica con las capacidades, requisitos, bienestar, satisfacción en el empleo, adelanto, y hasta en algunos casos, la superación o atenuación de problemas individuales del personal; y

IV. *Respuestas a críticas o amenazas.* Se prevé la reacción ante las críticas o amenazas ya manifestadas o en previsión de éstas, por órganos, organismos, o grupos específicos que ejerzan presión.

Ya hemos visto las deficiencias que persisten derivadas de inercias y prácticas administrativas tradicionales; el aislamiento entre las instituciones, la resistencia al cambio, los intereses creados dentro y fuera de la administración, la carencia de información adecuada, la multiplicación de organismos, las desigualdades entre ellos y la falta de definición de las responsabilidades.

Por eso, el Ejecutivo Federal para asegurar la realización de los objetivos y programas gubernamentales y proporcionar un mejor servicio a la ciudadanía, ha procedido a establecer los mecanismos necesarios para la revisión permanente de su organización y funcionamiento, ha iniciado programas tendientes a incrementar su capacidad administrativa para evitar los desequilibrios institucionales, la duplicación de esfuerzos y la coordinación deficiente.

En México la reforma administrativa fue concebida de manera eminentemente participativa, tanto de los empleados como de los particulares que acuden a ella y observando básicamente dos aspectos:

El relacionado con la coordinación, colaboración y complementarización de las dependencias y organismos que constituyen el Poder Ejecutivo Federal;<sup>9</sup> se han constituido Comisiones, Comités, Organos Colegiados con el fin de hacer más lógica la actividad del sector público y evitar duplicidad en las acciones que éste ejecute.

Por otro lado, y tan importante como el anterior, se ha reestructurado el conjunto de sistemas y procedimientos para incrementar la eficiencia gubernamental <sup>10</sup>

9 En este sentido: ACUERDO por el que se dispone que los titulares de cada una de las Secretarías y Departamentos de Estado deben procurar dar la atención que requiere el programa de reforma administrativa de su dependencia: TERCERO. Que en dicho acuerdo se pudieron apreciar los logros y obstáculos experimentados durante el proceso inicial del programa de reforma administrativa tendiente a plantear y llevar a cabo las modificaciones necesarias en los sistemas y estructuras administrativas del Ejecutivo Federal para garantizar el debido cumplimiento de los objetivos y programas de las dependencias que lo integran, procurando que al mismo tiempo que incrementan su propia eficiencia, contribuyan a la del sector público en su conjunto, dentro de los marcos de la actual estrategia de desarrollo. D. O. de la Federación, 5 de abril de 1973.

<sup>10</sup> De esta manera: ACUERDO por medio del cual se dan a conocer que corresponde a la Secretaría de la Presidencia llevar a cabo visitas periódicas de evaluación en materia de reforma administrativa, así como elaborar los diagnósticos necesarios, relacionándose para ello con las Comisiones Internas de Administración y con las Unidades de Organización y Métodos. Que el Ejecutivo Federal a mi cargo se ha propuesto incrementar la eficacia del sector público federal, mediante el

Si en su relación con el público se deja que las diferentes dependencias se sigan rigiendo por normas de distinto grado de generalidad, flexibilidad y permanencia, el Gobierno no podrá fincar bases firmes sobre tales variables en juego.

Con estas tendencias creemos que se justifica dar un paso más dentro del proceso permanente y constante de reforma administrativa.

Este paso implica el fin de una serie de esfuerzos, pero al mismo tiempo abre un nuevo sendero para la sucesión ininterrumpida del perfeccionamiento del aparato administrativo y de su concepción política.

mejoramiento de sus sistemas, estructuras y procedimientos para cumplir sus objetivos con un máximo aprovechamiento de los recursos del Estado. D. O. de la Federación, 16 de abril de 1974.