

## Sección de Reseñas y Comentarios de Libros

# El particular frente a la administración

**Miguel Pérez López**

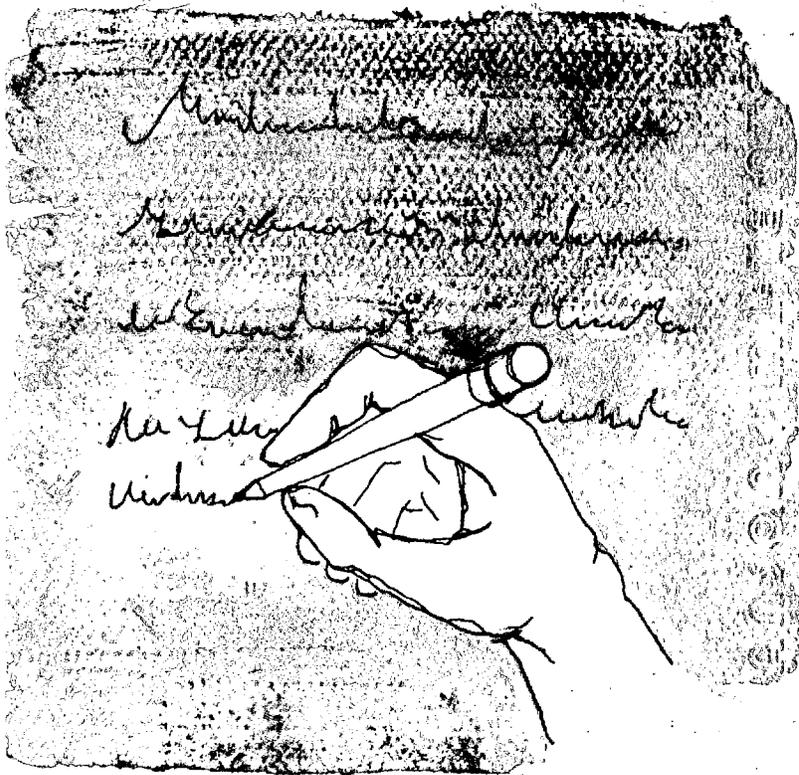
*La Ley Federal de Procedimiento Administrativo... es un implícito reproche a la indolencia de las autoridades de producir, o siquiera auspiciar, dicho ordenamiento en cualquiera de los órdenes del Estado mexicano.*

**SERRANO MIGALLÓN**, Fernando, *El particular frente a la administración. Necesidad de una ley federal de procedimientos administrativos*, (Prólogo de Alfonso Noriega Cantú y Presentación de Andrés Caso Lombardo), segunda edición corregida y aumentada, México, Editorial Porrúa, 1993, 151 pp.

La doctrina mexicana del derecho administrativo ha dedicado poco espacio a los trabajos monográficos o a los anteproyectos legislativos. Resultan preferidos el tratado, las notas de curso o el artículo en revistas especializadas. Los trabajos monográficos resultan contados, aunque recientemente hay visos que dan la esperanza de crecimiento. Pero los anteproyectos legislativos y reglamentarios parecen destinados a una circulación restringida, obviamente en las comisiones redactoras, tanto las integradas en la administración pública como las

formadas en los ámbitos académicos. Esa actitud elitista ha sido fracturada con la publicación, por parte de la Coordinación General Jurídica del Departamento del Distrito Federal en mayo de **1991**, del anteproyecto de la Ley de Procedimiento Administrativo para la capital del país. Dicho avance, auspiciado por el constitucionalista Diego Valdés, tiene como uno de sus antecedentes más publicitados el libro *El particular frente a la administración*, de Fernando Serrano Migallón.

El trabajo de Serrano Migallón viene a ser un anteproyecto de ley federal de procedimiento administrativo que participó en el concurso nacional organizado por el Instituto Nacional de Administración Pública en 1976, obteniendo el segundo lugar. Al ser publicado bajo el sello de dicha institución en 1977, fue agraciado con un enjundioso prólogo



El libro de Serrano Migallón se puede dividir en tres partes: una justificación teórica de regular de manera mínima al procedimiento administrativo, una exposición de motivos y el anteproyecto de la Ley Federal de Procedimientos.

En la justificación teórica, Serrano Migallón parte de la idea de que la modernización jurídica resulta infructuosa si mantiene fragmentada la defensa de los particulares ante el actuar administrativo. Por ello, es indispensable que, previo a la fijación de las bases unificadoras de la acción administrativa, sea revisada y depurada la legislación administrativa. Considera que esta labor legislativa depuradora debe ir concatenada con un proceso de educación de los servidores públicos para que asuman una auténtica vocación de servicio y no una actitud de desprecio hacia el particular. Estas dos tareas son los cimientos de un proyecto de modernización de la administración pública.

del maestro Alfonso Noriega, quien en la problemática de las relaciones entre la administración y los particulares penetró con su conocida sabiduría, alejada de la petulancia y cercana al penetrante análisis. Más que un prólogo, resulta todo un estudio preliminar de quien se distinguió como un tratadista del juicio de amparo.

La obra de Serrano Migallón conserva su frescura por razones obvias, a pesar de los nuevos intentos para llenar el vacío. La reciente expedición de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (**D.O.F.** de 4 de agosto de 1994), superará la carencia de una regulación uniforme del procedimiento en nuestro país y justifica la reedición de este libro. Además esta nueva ley. es un implícito reproche a la indolencia de las autoridades de producir, o siquiera auspiciar, dicho ordenamiento en cualquiera de los órdenes del Estado mexicano y también de buena parte de la doctrina -con las honrosas excepciones- de Gabino Fraga, Héctor Fix-Zamudio y de Fauzi Hamdampor motivar la expedición de una ley que regule el *iter* de la administración pública.

Destaca en esta primera parte una enumeración de los derechos de los particulares frente a la actividad administrativa, que de manera indubitable deberían aparecer en el orden positivo. Derivado de esta idea de Serrano Migallón, considero que resulta impostergable elevar al nivel constitucional los derechos y garantías del administrado, a fin de superar tanto interpretaciones desprendidas de preceptos constitucionales genéricos, como la ubicación en un nivel secundario de derechos reconocidos a los particulares frente a la administración pública.

En lo que viene a ser la exposición de motivos del anteproyecto, Fernando Serrano Migallón encuentra como idóneo el cambio del título de Ley por el de Código. El fundamento constitucional del anteproyecto está definido en el derecho de petición consagrado por el artículo 8º de la ley fundamental y en el uso de las facultades implícitas previstas en la fracción XXX del artículo 73 constitucional. Estimo que esta fundamentación podría completarse, dentro del ámbito de las facultades implícitas, con

la fracción I del artículo 89 del código político, ya que el acto administrativo es, en buena medida, la ejecución de una ley en los sentidos formal y material, tal y como se hace constar en la exposición de motivos de la nueva Ley Federal del Procedimiento Administrativo. Al provenir ese acto de un procedimiento, aparecen dos de los requisitos de las facultades implícitas (la ejecución de la ley) y la relación de medio (el procedimiento) y fin (la resolución). Por ello es que justifico ese complemento en la fundamentación constitucional del anteproyecto de Serrano Migallón.

El anteproyecto de la ley parte de regular los ámbitos de aplicación: las definiciones competenciales y las formas de superar conflictos de atribuciones; las formalidades a cumplir por las autoridades administrativas y por los particulares, las características de quiénes estarían legitimados en participar en el procedimiento administrativo, donde se sigue el típico sistema de legitimación de quienes tienen un interés jurídico, y es propuesto el mecanismo de protección de lo que son los "intereses difusos", y la configuración del acto administrativo y sus efectos.

En el segundo libro del anteproyecto se da cuenta de los procedimientos administrativos. Aquí continúa la línea de hacer de esta ley un conjunto de bases, no un ramillete totalizador de las vías en que puede transitar la actividad administrativa. Esto significa que resulta difícil catalogar los diversos procedimientos administrativos en categorías definitivas y tratar de traducir en el derecho positivo todas las formas procedimentales. Por ello, se procura sentar bases que proporcionen certeza y seguridad a los particulares y a la administración pública, a partir de las cuales quede un cuadro que actualice el ideal del Estado de Derecho.

Serrano Migallón comprende esta idea y proporciona una tipología mínima de procedimientos, con la cual trata de establecer la categoría de rectora a la ley de procedimientos (o código de procedimientos como indistintamente denomina a su propuesta legislativa) y no presentarla en un nivel supletorio, como aparece en el caso del código administrativo del estado de Chihuahua. El autor considera que esa rectoría legislativa no puede ser rígida, sino adaptarse a las particularidades técnicas de la cuestión, caso en el cual se deberán considerar las reglas específicas.

El procedimiento administrativo ordinario ofrece la innovación de la figura del "instructor", quien viene a ser el servidor público encargado de integrar el expediente, manifestación fáctica del procedimiento dotado con amplias facultades para hacer cumplir el principio de legalidad.

***...se procura sentar bases que proporcionen certeza y seguridad a los particulares y a la administración pública,...***

Opino que el anteproyecto me parece impreciso en lo referente a los recursos administrativos, en sus tipos de renovación (al parecer es una errata, pues más adelante es empleada la denominación de "revocación") y de reconsideración jerárquica. La terminología empleada es lo de menos, pues el caos nominativo es común no sólo en la legislación, también en las aportaciones doctrinarias. El problema radica en la obligatoriedad de agotar los recursos administrativos, para estar expedita la vía de ejercer la acción de nulidad ante los tribunales administrativos, pues resulta reclamo común la abrogación de esa obligatoriedad tanto por doctrinarios como por postulantes, al constituirse en un privilegio a favor de la administración, cuando resulta escasamente comprendida por los servidores públicos la función de autocontrol que se tiene al momento de resolver el recurso administrativo y son asumidas actitudes irracionales de confirmar el acto, impugnado, por un mal entendido principio de autoridad. Además resulta excesivo establecer la procedencia de un recurso contra las resoluciones de un recurso. Por otra parte, considero que las causales de ilegalidad requerirían de una readecuación y en cuanto a las medidas cautelares debe replantearse la suspensión y tratar de adoptar novedosas formas de tutela cautelar.

En el anteproyecto resultaría conveniente incorporar un conjunto de principios que normen a los procedimientos administrativos. Para este caso resultaría interesante tomar en cuenta las aportaciones de las leyes de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

Pareciera fácil criticar a este magnífico anteproyecto, si se considera que entre la primera y segunda edición median 16 años. Sin embargo, como ya expresé, debe ser duramente cuestionada la doble indolencia política y académica sobre la dispersa

regulación del camino formal que debe encauzar la actividad administrativa. Parece que se abre la posibilidad de expedir leyes del procedimiento administrativo, pues, además del intento procreado en la gestión de Diego Valadés en la Coordinación General Jurídica del Departamento del Distrito Federal, ya está en el nivel constitucional, en el nuevo artículo 122, la facultad explícita de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal de expedir dicha ley y especialmente la nueva ley federal que entrará en vigor el día 1º de junio de 1995.

En esta segunda edición fue retirado el apéndice de la primera, consistente en un cuadro comparativo entre la última Ley de Secretarías de Estado y Departamento Administrativo y la entonces recién expedida Ley Orgánica de la Administración Pública, producto del movimiento de reforma administrativa del sexenio del presidente José López Portillo.

Al momento de elaborarse los intentos locales de leyes del procedimiento administrativo en nuestro país, en especial en el Distrito Federal, una de las primeras fuentes consultadas será esta aportación de Fernando Serrano Migallón, que ojalá alcance mayores ediciones, pues la que se comenta ya está agotada.