

FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Derecho Administrativo: Acto y procedimiento*, México, Porrúa/UNAM, 2017, 346 pp.

Dar noticia de una obra y comentarla es el objeto de esta reseña del libro *Derecho Administrativo: Acto y procedimiento* bajo los sellos editoriales de Porrúa y UNAM. Los temas desarrollados los ha dividido el autor en 4 secciones, a saber: i. Introductoria, ii. Medular o capitular, a su vez integrado en tres partes, primera: *Los aspectos preliminares*; segunda: *El acto administrativo*, y tercera: *El procedimiento administrativo*, iii. Conclusiva y iv. Soporte documental. La obra se contiene en doce capítulos desarrollados en las citadas tres partes conectadas entre sí, producto del selecto ejercicio doctrinal, de derecho comparado y jurisprudencial.

El Dr. Jorge Fernández Ruiz entrega una obra valiosa y completa en sí, y a su vez parcial, por cuanto se suma a otras ya publicadas como *Derecho Administrativo servicios públicos*, *Derecho Administrativo contratos*, y *Derecho Administrativo y Administración Pública*, cuyo común denominador es “desarrollar los aspectos torales del derecho administrativo”, resultado del proyecto de investigación multianual registrado por el autor. Así, la íntima relación del binomio que analiza: acto y procedimiento, complementan ese gran proyecto, cuyo objetivo es, parafraseando al autor, esclarecer, desarrollar y actualizar la doctrina, colaborar al perfeccionamiento de la normativa jurídica aplicable y difundir sus fundamentos doctrinales entre quienes elaboran, interpretan, aplican y ejecutan las normas jurídico-administrativas, con el objeto adicional de incrementar bibliografía mexicana.

A partir de hacernos notar la distinción entre gobierno y administración pública donde el primero es “el conjunto de órganos depositarios de las funciones del poder del Estado y la actuación de todos ellos” y la segunda, un segmento de dicho aparato gubernamental, se ocupa de las teorías que han explicado y explican al Estado. Si uno pretende encontrar una visión analítica de todas esas teorías, incluso de las ya superadas, esta obra es altamente recomendable ya que no se limita al simple relato, tiene la cualidad

de pronunciarse e ir más allá del mero reporte teórico doctrinal y aportar el significado actual de las instituciones, por ejemplo, la de “Estado” al que concibe como:

El sistema integrado por un conjunto humano asentado permanentemente en una circunscripción territorial, organizado mediante la coincidencia constantemente renovada de voluntades de la parte más fuerte del conjunto, sujeto a un orden jurídico y a un gobierno soberano, cuyos objetivos, básicamente variables, son establecidos por la parte dominante del conjunto, aun cuando en ocasiones influya, en alguna medida, otra u otra de sus partes.¹

Ilustrativa e interesante resulta la explicación de los tipos de gobierno y sus manifestaciones en nuestro país, punto de partida para el capítulo tercero denominado *Administración Pública*. Después de analizar su estructura organizativa centralizada, descentralizada y desconcentrada, nos introduce en lo que llama transferencia de actividades administrativas a órganos u organismos constitucionales autónomos y a empresas productivas del Estado. Sobre éstas últimas, evidencia la falta de claridad de esta categoría que, a pesar de no formar parte de la administración pública por disposición de ley aunque materialmente integren la administración pública paraestatal, se siguen incluyendo en la Relación de Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal, una mera lista ordenada por la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, lo que produce confusión en torno a esta nueva categoría.

La segunda parte del libro corresponde a uno de los temas medulares y centrales de la obra, el *acto administrativo*, así transita por el hecho y el acto jurídico. Del vínculo que resulta de la influencia del Derecho Civil aplicada al Derecho Administrativo y que produce sus propias particularidades, surge entonces la concepción del *acto jurídico administrativo*, sus elementos, los vicios que le aquejan, qué lo causa, su finalidad, sus consecuencias y su

1 FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Derecho Administrativo: Acto y procedimiento*, México, Porrúa/UNAM, 2017, p. 18.

clasificación. Describe el acto antijurídico y la responsabilidad derivada, el delito y la falta administrativa, el acto simulado, sus tipos, y el acto ajeno como antecedente de la responsabilidad patrimonial objetiva y directa del Estado.

Expone los valores del Derecho Administrativo: justicia, libertad, seguridad, dignidad y lealtad desarrollando cada uno de ellos. Lo propio hace con sus principios generales que suman diecisiete. Con ello y con la explicación de los criterios para definir a esta rama jurídica, propone la siguiente definición:

“Es el conjunto de valores, principios y normas del derecho público que rigen la estructura, organización, y funcionamiento de las diversas áreas de la administración pública, de las relaciones de éstas entre sí, así como de sus relaciones con las demás instituciones del Estado y con los particulares”.²

Seguidamente nos ofrece en un pulido análisis los actos de la administración pública dividiéndolos en i. *Actos de administración y dominio* y ii. *El acto administrativo*, éste último es explicado desde su gestación hasta su extinción, sin dejar de abordar la discusión sobre su inexistencia, y desde luego, la nulidad y anulabilidad, así como el acto de gobierno y el acto político.

El cimiento constitucional federal del acto de autoridad es que sea por escrito, emitido dentro de la competencia del agente estatal, y además que el procedimiento esté debidamente fundado y motivado. De ahí que el acto administrativo sea uno de los aspectos concebidos como torales tratándose de la actuación administrativa en la ejecución de la ley, especialmente en su relación con los particulares. Cuando la autoridad no se conduce conforme a la ley estamos frente a una actuación aberrante, ilegal, arbitraria. La interrogante que el Maestro Fernández Ruiz formula es ¿puede ser buena una administración pública arbitraria? Época atrás, Bonnin en sus *Principios de la Administración* combatía los defectos de la administración entre los cuales figuraba la arbitrariedad; a

2 *Idem*, p. 125.

más de 200 años de distancia, la sociedad continúa resintiendo el mal comportamiento de algunos, por no decir, de múltiples servidores públicos, lo que ha producido que contemporáneamente se establezca el derecho a una buena administración. Con tal derecho, da inicio el referido capítulo tercero *La administración pública*, retomándolo en el capítulo séptimo *Aspectos generales del procedimiento administrativo*, en ellos da cuenta de los orígenes de esta figura tanto en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea como en la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano, además de establecer las diferencias entre ambos documentos.

Al analizar el procedimiento, configurado por la suma de varios actos administrativos, repasa los principios que lo sustentan tanto legales como doctrinales, y nos da muestra del derecho comparado. Inicia con los sujetos participantes: el particular y el público dotado de competencia, por ello examina la representación de la administración pública, la teoría del mandato, la teoría de la representación legal y la teoría del órgano, donde nuestro autor reconoce en el órgano del Estado a un personero del mismo, acto seguido describe los personeros de la administración pública. Continúa con las etapas del procedimiento: iniciación, subsanación y mejora de la solicitud, las medidas provisionales o cautelares, la acumulación, los incidentes y sus requisitos, la instrucción o sustanciación, el medio probatorio y sus diversas manifestaciones, la audiencia, y la terminación del procedimiento.

En lo que denomina *Secuelas del procedimiento administrativo* se ocupa del paso del tiempo y del silencio administrativo, así como de la impugnación mediante el recurso administrativo y la función jurisdiccional administrativa, todos ellos factores que repercuten en el procedimiento administrativo.

El *tiempo* comprende plazo, término, prescripción, preclusión y caducidad. Por lo que hace al *silencio administrativo*, analiza sus diferentes interpretaciones y su tratamiento jurisprudencial. Lo distingue del derecho de petición, y se pronuncia contra la indebida inercia de la administración pública.

Tanto el *recurso administrativo* como la *jurisdicción administrativa* son analizados como formas de control. Del primero al que define como “requerimiento de la aplicación de una medida correctiva...”, “en aras del interés legítimo vulnerado por el acto administrativo correspondiente”³ después de pronunciarse por la opcionalidad de su tramitación, repasa diversos recursos y sus requisitos a partir de la unificación recursiva dispuesta por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA) y los contenidos en ordenamientos exceptuados como sucede con el Código Fiscal de la Federación. Llama la atención sobre aquellos ordenamientos de publicación posterior a la LFPA que, a pesar de ésta, incluyen recursos administrativos tales como la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y las Leyes Federal y General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, con lo cual fácilmente podemos apreciar el comparativo entre ellos. Especialmente de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, nos participa en su análisis de los errores en que incurrió el legislador al expedirla por lo cual propone reformarla.

Con el panorama histórico de la jurisdicción administrativa y el devenir de sus antecedentes franceses explica los primeros intentos de aplicación en México, el surgimiento del Tribunal Fiscal de la Federación, su transformación en Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa así como su regulación orgánica y procedimental, sin soslayar los tribunales locales, por ejemplo, del Distrito Federal (ahora Ciudad de México), Sinaloa, Jalisco, Quintana Roo, Aguascalientes, Coahuila y Puebla. Merece destacarse que se ocupe de la jurisdicción administrativa municipal y dé cuenta de los estados que en su normativa interna han dispuesto un esquema de jurisdicción administrativa.

Como es sabido el Derecho Administrativo es dinámico y mutable, si alguna crítica pudiera hacerse a esta obra, no sería imputable al autor, libros como éste tienen un proceso de elaboración y de impresión largo; no obstante, a partir de lo expuesto por

3 *Idem*, p. 279.

el Maestro, los lectores fácilmente podemos actualizar la parte de la jurisdicción administrativa ya que nos permite seguir la huella de las instituciones que trata, por ejemplo, del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que ha visto modificado su nombre a Tribunal Federal de Justicia Administrativa y adicionada su competencia para juzgar no sólo los actos de los servidores públicos por los que se les imputen responsabilidades administrativas graves sino la de los particulares involucrados en actos de corrupción; lo que sucede igualmente con los tribunales de lo contencioso administrativo de las entidades federativas sea cual sea su nombre, cuyo establecimiento como tribunales de justicia administrativa no es ya optativo, sino un deber constitucional.

Consciente de la naturaleza del cambio, tanto el epílogo como sus *sugerencias de política administrativa*, y su *propuesta de reformas* son claras y precisas, de forma que cumple con el propósito anunciado de servir a todo operador que elabore, interprete, aplique o ejecute las normas jurídico-administrativas.

Congruente con el *derecho a la buena administración*, hilo conductor de la obra, *sugiere* a la Comisión Nacional de Derechos Humanos que en uso de sus atribuciones, proponga a los estados de la República que aún no cuentan con ley que regule el procedimiento administrativo, a expedirla a la brevedad posible. Por lo que toca a la Secretaría de Gobernación que ésta promueva ante los poderes legislativo y ejecutivo de los estados y ante los ayuntamientos el establecimiento de la jurisdicción administrativa, al menos en los de mayor población.

En sus *propuestas* llama la atención del estado mexicano a promover la adición al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos del derecho fundamental a una buena administración.

Propone asimismo una adición constitucional federal en el sentido de obligar a los estados a formular una ley de procedimiento administrativo que permita a sus habitantes defenderse de las arbitrariedades de la administración pública local y municipal. Disminuir el número de secretarías de estado es otra de sus propuestas a fin de evitar contradicción en las políticas públicas y

proveer al cabal y eficaz cumplimiento de las decisiones que por acuerdo presidencial permiten actuar a dichas dependencias, además de otras instituciones distintas de ellas.

En resumen, se trata de una obra imprescindible para los estudiosos del Derecho Administrativo y del actuar de la administración pública, es una aportación relevante a la disciplina jurídica explicada sin complicaciones innecesarias, en la cual relaciona con hermosa proporción las instituciones jurídicas y ofrece un aparato documental que nos brinda la riqueza de fuentes directas en su selecta bibliohemerografía.

Rosa Carmen RASCÓN GASCA