

DERECHO ADMINISTRATIVO MEXICANO. SURGIMIENTO Y EVOLUCIÓN

Jorge FERNÁNDEZ RUIZ

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Aparición del derecho administrativo mexicano*. III. *Evolución del derecho administrativo mexicano en el siglo XIX*. IV. *Evolución del derecho administrativo mexicano en el siglo XX*. V. *Inicio de la ciencia del derecho administrativo en México*. VI. *La ciencia del derecho administrativo en México en el siglo XX*. VII. *Bibliografía mexicana de derecho administrativo del siglo XXI*. VIII. *Situación actual del derecho administrativo mexicano*. IX. *Comentario final*. X. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

Existe consenso doctrinal para considerar al derecho administrativo como una rama del derecho público encargada de regular la estructura, la organización y el funcionamiento de la administración pública, así como de sus relaciones con los particulares; se trata de una disciplina jurídica relativamente joven —apenas bicentenaria— si se compara con el milenario derecho civil y el igualmente antiquísimo derecho penal, cuya existencia se comprueba en el Código de Hammurabi, que hace cuatro milenios regulaba los contratos de compraventa y arrendamiento y establecía penas para diferentes delitos.

Entonces, la pregunta obligada sería ¿acaso en el mundo antiguo no había administración pública?, ¿o por qué no había derecho administrativo hace más de doscientos años? Y claro que en la Antigüedad ya había administración pública, de ello dan testimonio las pirámides de Egipto, el coloso de Rodas, los jardines pensiles de Babilonia, el Faro de Alejandría y demás maravillas de mundo antiguo.

Lo que ocurre es que cuando se configura un orden regulador de la estructura y funcionamiento de la administración pública y de sus relaciones con los administrados de índole diversa, en lo sustancial, al orden jurídico ordinario que norma las relaciones entre los particulares, emerge entonces

el derecho administrativo; prueba de ello es que mientras eso no ocurrió, la regulación de la administración pública y de sus relaciones con los particulares se mantuvo bajo las reglas del derecho ordinario, con excepciones para casos específicos de nuevo cuño que no admitían la aplicación del derecho ordinario; al proliferar las excepciones, se hubo de reconocer que se había integrado un sistema normativo especial, diferente al del derecho ordinario, habida cuenta que, como apunta Georges Vedel: “Sólo existe derecho administrativo en el sentido preciso del término cuando ese sistema de normas es sustancialmente diferente del que se aplica a las relaciones de los particulares”.¹

La circunstancia antes señalada explica la relativa reciente aparición del derecho administrativo, cuya formación se efectúa en la Francia revolucionaria, durante la época de la Asamblea Constituyente, como producto de la sistematización de los principios racionales que fundan la acción administrativa, las atribuciones del poder público, los caracteres esenciales de las instituciones administrativas, así como los intereses y derechos del hombre.

Concomitantemente con el derecho administrativo surge la ciencia del derecho administrativo, a la que hicieron aportaciones importantes los exégetas de las numerosas leyes administrativas y de la jurisprudencia del Consejo de Estado francés del siglo XIX, como Luis Antonio Macarel, quien en 1818 publicó en París su libro *Elementos de jurisprudencia administrativa*, que inicia la bibliografía francesa de derecho administrativo; Luis María de Lahaye, vizconde de Cormenin, quien publicó su libro *Cuestiones de derecho administrativo*, también en 1818; así como Dionisio Serrigny, Luis Fermín Julien-Laferrière y (el hijo de este último) Eduardo Julien-Laferrière, quienes realizaron la obra *Traité de la jurisprudence administrative et des recours contentieux*, publicada en 1886, que es, para muchos, el auténtico punto de partida de la ciencia del derecho administrativo, dada su metodología y sistematización.²

Mas sería injusto olvidar que fue el italiano Gian Domenico Romagnosi quien escribió el primer libro de derecho administrativo, bajo el rótulo de *Principi fondamentali del diritto amministrativo onde tesserne le istituzione*, publicado en Milán en 1814.³

¹ Vedel, Georges, *Derecho administrativo*, trad. de Juan Rincón Jurado, Madrid, Aguilar, 1980, p. 40.

² Véase Díez, Manuel María, *Derecho administrativo*, Buenos Aires, Bibliográfica Argentina, 1963, t. I, p. 3.

³ Véase Mannori, Luca, *Storia del diritto amministrativo*, Roma, Editori Laterza, 2001, p. 5.

II. APARICIÓN DEL DERECHO ADMINISTRATIVO MEXICANO

Entendido entonces como conjunto de normas exclusivas destinadas a regular la actividad del Poder Ejecutivo, el derecho administrativo en México surge desde el inicio de su independencia, como lo acreditan diversos decretos de la Soberana Junta Provisional Gubernativa del Imperio Mexicano, entre otros, el de 5 de octubre de 1821, en cuya virtud se habilitó y confirmó provisionalmente a las autoridades existentes para el ejercicio de la administración de justicia y demás funciones públicas; el decreto de 12 de octubre de 1821, mediante el cual se asignó sueldo anual, retroactivo al 24 de febrero del mismo año, al regente del Imperio, Agustín de Iturbide; y el Reglamento para el Gobierno Interior y Exterior de las Secretarías de Estado y del Despacho Universal —antecedente remoto de la vigente Ley Orgánica de la Administración Pública Federal—, expedido mediante decreto de 8 de noviembre de 1821.

A las anteriores disposiciones normativas se agregaría luego un número considerable de ordenamientos que incidieron en el ámbito del derecho administrativo, que pronto sufriría importantes transformaciones, producto de un incesante proceso de reforma administrativa.

Dispuso la Constitución federal de 1824 la coexistencia de una administración pública federal y de tantas administraciones públicas locales como estados de la República existían entonces, al establecer en la fracción I de su artículo 161 la obligación de las referidas entidades federativas de organizar su administración interior, sin oponerse a dicha Constitución ni al Acta Constitutiva de la Federación.

La Constitución de 1824 reguló, por primera vez en el derecho mexicano, la figura jurídica de la expropiación forzosa —entendida como el acto de autoridad en cuya virtud se priva a una persona de su propiedad, aun sin su consentimiento—, condicionándola en la fracción III de su artículo 112 a la existencia de causa de utilidad pública, al pago de indemnización y a la aprobación del Senado.

Asimismo, en la fracción II de su artículo 110, la Constitución de 1824 confirió al presidente de la República, de manera clara y precisa, la facultad reglamentaria.

En lo concerniente a la normativa secundaria de derecho administrativo, derivada de la Constitución de 1824, sobresale, por una parte, la creación del Distrito Federal —lo que implica la formación de la administración pública del Distrito Federal—, mediante decreto de 18 de noviembre de 1824; y por otra parte, la reforma en materia educativa realizada en 1833 por Valentín Gómez Farías —en funciones de presidente de la República—

con sustento en dos bases fundamentales: la secularización de la educación, hasta entonces en manos del clero, y la organización sistemática de la actividad educacional del Estado, con la finalidad de hacer llegar la instrucción a todas las clases sociales.

III. EVOLUCIÓN DEL DERECHO ADMINISTRATIVO MEXICANO EN EL SIGLO XIX

1. *El Estado centralista y el derecho administrativo*

Derogada de manera espuria la Constitución federal de 1824, México se convirtió de hecho en un Estado unitario en el que, de conformidad con la sexta de las leyes constitucionales de la República mexicana de 1836, desaparecieron el Distrito Federal y los estados de la República, para dar paso a los departamentos que los sustituyeron, de acuerdo a un esquema centralista que repercutió en su organización administrativa, estructurada en una sola administración pública para todo el país.

2. *La Segunda República Federal y el derecho administrativo*

Restaurada la República Federal en 1846, resurgieron los estados y el Distrito Federal, y con ellos la pluralidad de administraciones públicas; durante esa etapa llamada Segunda República Federal destacan, en el ámbito del derecho administrativo, los ordenamientos expedidos en 1853 durante el gobierno de Antonio López de Santa Anna, como la Ley de Imprenta, la Ley para Corregir la Vagancia, y sobre todo, la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo, de 25 de mayo de 1853, inspirada en la doctrina y legislación francesas, que significó un intento frustráneo de sustituir el sistema judicialista adoptado por la Constitución de 1824 —que encomendaba a los tribunales ordinarios la resolución de las controversias suscitadas entre los particulares y la administración—, por el modelo francés.

Dicha Ley —al parecer redactada por Teodosio Lares—, que no llegó a tener eficacia, se integró con sólo catorce artículos, el primero de los cuales excluyó a la autoridad judicial del conocimiento de las cuestiones administrativas, las que, en los términos de su artículo 2o., eran, principalmente, las relativas a las obras públicas, los contratos celebrados por la administración, las rentas nacionales y los actos administrativos que tuvieran por objeto el interés general de la sociedad.

En los términos del artículo 3o. de la referida Ley, el conocimiento de las controversias suscitadas por la actuación de la administración pública no se encargaba a un organismo autónomo con jurisdicción y decisiones propias sino que era la misma administración activa la que conocía de tales cuestiones, toda vez que disponía que los ministros de Estado, el Consejo, y los gobernadores de los estados y del Distrito Federal conocieran de las cuestiones administrativas, en la forma y de la manera que se previniera en el Reglamento, según el cual, las reclamaciones de los particulares contra la administración pública debían ser presentadas ante el ministerio a cuyo ramo perteneciera la materia sobre la que versara la reclamación, o que hubiera dictado la medida administrativa reclamada; o bien, en su caso, ante el gobernador del Estado respectivo.

La Ley en comentario dispuso en su artículo 4o. la existencia, en el Consejo de Estado, de una sección compuesta de cinco abogados nombrados por el presidente de la República, para conocer de lo contencioso administrativo.

De igual modo, la ley en análisis prohibió a los tribunales judiciales despachar mandamientos de ejecución o dictar providencia de embargo en contra de los caudales del erario o bienes nacionales, ni contra los fondos o bienes de los Estados y ayuntamientos, ni contra los establecimientos públicos dependientes de la administración; asimismo, les prohibió proceder contra los agentes de la administración, por crímenes o delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones, sin la previa consignación de la autoridad administrativa.

Previo también la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo, la expedición de su Reglamento, en el que, además de identificar las obras públicas y las cuestiones contencioso-administrativas, se detalló, entre otros aspectos, el procedimiento administrativo, los recursos administrativos, el procedimiento en rebeldía y la manera de resolver los conflictos de competencia.

3. La Constitución de 1857 y el derecho administrativo

La Constitución de 1857 optó por la forma federal de Estado, empero, la defección del presidente Ignacio Comonfort, traducida en su ataque a la recién jurada Constitución por medio del Plan de Tacubaya que pretendió derogarla, impidió su cabal vigencia durante largos años que se prolongaron hasta después de concluida la intervención francesa.

Entre las aportaciones de la Constitución de 1857 al derecho administrativo mexicano, figuran la distinción entre sanciones penales y administra-

tivas, reservando a la autoridad judicial la facultad de imponer las primeras y facultando a la autoridad administrativa a aplicar las segundas que se hicieron consistir en multa de hasta quinientos o reclusión hasta por un mes.

El artículo 117 de la Constitución de 1857 estableció las bases para la distribución de competencias —incluida la que ataña a la materia administrativa— entre la Federación y los estados de la República, conforme a la breve fórmula siguiente: “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados”, misma que reproduce literalmente nuestra Constitución vigente.

Por su parte, el artículo 119 de la Constitución de 1857 dispuso: “Ningún pago podrá hacerse, que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior”. La esencia de este precepto que impuso orden y disciplina en el ejercicio del gasto público, fue retomada por el artículo 126 de la Constitución de 1917.

La legislación secundaria expedida dentro del periodo formal de vigencia de la Constitución de 1857, en lo concerniente al derecho administrativo, tuvo importantes aportaciones, especialmente durante los gobiernos de los presidentes Benito Juárez y Porfirio Díaz.

4. El derecho administrativo durante el gobierno juarista

Se emitieron, durante el gobierno del presidente Benito Juárez, diversos ordenamientos jurídicos que nutrieron al derecho administrativo mexicano; destacan entre ellos: la Ley de Nacionalización de Bienes Eclesiásticos, de 12 de julio de 1859, complementada por la Ley de Ocupación de Bienes Eclesiásticos, expedida al día siguiente de la anterior; la Ley Orgánica del Registro Civil, de 28 de julio de 1859; el Decreto de 31 de julio de 1859, por el que cesa toda intervención del clero en los cementerios y camposantos; el Decreto de 11 de agosto de 1859 para establecer el calendario oficial que determinó los días festivos y eliminó la asistencia oficial de los funcionarios públicos a los actos eclesiásticos, y el Decreto de 2 de febrero de 1861, que secularizó los hospitales y establecimientos de beneficencia que administraban las autoridades o corporaciones eclesiásticas.

La Ley Orgánica del Registro Civil, de 28 de julio de 1859, oficialmente denominada Ley sobre el Estado Civil de las Personas, tuvo repercusiones tanto en el derecho constitucional, como en el derecho administrativo; en el primero, porque puso los cimientos del Estado laico, en el segundo porque organizó la institución pública del Registro Civil a cuyos funcionarios, de-

nominados jueces del Registro Civil, encomendó la averiguación y el procedimiento de hacer constar el estado civil de cuantas personas residiesen en el territorio nacional, en lo concerniente a su nacimiento, adopción, arrogação, reconocimiento, matrimonio y fallecimiento, a cuyo efecto dispuso que los gobernadores de los estados, del Distrito y de los territorios federales, designaran las poblaciones en que debieran residir dichos jueces, el número que de ellos debiera haber en las grandes ciudades y la determinación territorial de su jurisdicción; asimismo, fijó los requisitos para ocupar dicho cargo.

En el proemio de la Ley en comentario, expedida en Veracruz el 28 de julio de 1859, el presidente interino Benito Juárez expresó:

Considerando: Que para perfeccionar la independencia en que deben permanecer recíprocamente el Estado y la Iglesia, no puede ya encomendarse a ésta por aquél el Registro que había tenido del nacimiento, matrimonio o fallecimiento de las personas; registro cuyos datos eran los únicos que servían para establecer todas las aplicaciones prácticas de la vida el estado civil de las personas;

Que la sociedad civil no podría tener las constancias que más le importan sobre el estado civil de las personas, si no hubiese autoridad ante la que aquéllos se hiciesen registrar y hacer valer.⁴

Contenida en apenas cuarenta y tres artículos, la Ley de referencia guarda estrecha relación con la Ley del Matrimonio Civil, de 23 de julio de 1859, y con el Decreto conocido como Ley de Secularización de Cementerios y Camposantos, de 31 de julio de 1859, circunstancia que dio lugar a que las tres fueran normadas por el Reglamento para los Juzgados del Registro Civil, publicado por el gobernador del Distrito de México, Miguel Blanco, el 5 de marzo de 1861.

5. El derecho administrativo en el porfiriato

En el tercio de siglo de la dictadura del general Porfirio Díaz se advierte un evidente retroceso del Estado frente a los particulares, en especial los extranjeros, en aras supuestamente de la modernidad; así, por ejemplo, se renunció al dominio eminente o potestad soberana —expresión jurídico-política de la soberanía interna— del Estado mexicano sobre su territorio, acerca del cual, conviene recordar que en el México colonial, en los tér-

⁴ *Ibidem*, p. 696.

minos de las Ordenanzas de Minería de 1793, se reputaban minas propias de la Real Corona, las de antimonio, azogue, bismuto, cobre, estaño, oro, piedra calaminar, piedras preciosas, plata, plomo, sal gema y cualesquiera otros fósiles, fuesen metales perfectos o medios minerales, bitúmenes o jugos de la tierra, y que, consumada la independencia mexicana, estuvieron vigentes, sustituyendo, desde luego, al rey, al Real Patrimonio y a la Real Corona, por la “Nación”, quien asumió los derechos, propiedades y obligaciones que por sí y ante sí se habían adjudicado los reyes españoles a partir de la conquista; siendo sustituido además el Real Tribunal de Minería por las Diputaciones de Minería de cada entidad federativa.

Durante el interregno de Manuel González, incluido en el porfiriato, se renunció a la potestad soberana de México sobre su territorio, mediante la expedición del Código de Minería de 1884, que en su artículo 1o. disponía:

Son de la exclusiva propiedad del dueño del suelo, quien por lo mismo, sin necesidad de denuncio o adjudicación especial, podrá explotar y aprovechar:

I. Los criaderos de las diversas variedades de carbón de piedra

...

IV. Las sales que existan en la superficie, las aguas puras y saladas, superficiales o subterráneas; el petróleo y los manantiales gaseosos o de aguas termales o medicinales.

IV. EVOLUCIÓN DEL DERECHO ADMINISTRATIVO MEXICANO EN EL SIGLO XX

Los cambios importantes en el derecho administrativo mexicano se producen a partir de la Revolución de 1910, y empiezan a instrumentarse en la Constitución queretana de 1917, y posteriormente, mediante reformas a la misma y por medio de la legislación secundaria.

1. *La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917*

Ratificó la Constitución de 1917 la forma federal de Estado y la republicana de gobierno; la administración pública federal se estructuró de acuerdo con la tendencia organizacional de la centralización administrativa, mediante dos formas de unidades administrativas de alto rango: la secretaría de Estado y el departamento administrativo, con la idea de encomendar a la primera el despacho de los asuntos políticos, y de encargar al departa-

mento administrativo el manejo de las cuestiones técnicas y la prestación de los servicios públicos. En la práctica, los departamentos administrativos o desaparecieron o evolucionaron para convertirse en secretarías de Estado; por ello, en la actualidad no existe ninguno.

La Constitución de 1917 no sólo reivindicó para la nación el dominio eminente sobre su territorio, y con ello la soberanía nacional en el ámbito interno, sino que sentó las bases del nuevo derecho administrativo mexicano, principalmente mediante los artículos 16, 21, 27, 28, 89, 90, 92, 115, 124, 126, 127 y 134 constitucionales. Posteriormente, el Poder Revisor de la Constitución amplió y modificó, en el siglo XX, las bases de nuestro derecho administrativo, mediante sendas reformas a diversos de los citados artículos, y a otros, como los marcados con los numerales 25, 26, 116, 122 y 123.

De conformidad con su texto original, la Constitución de 1917 concibió un esquema de administración pública distribuido en cinco ámbitos distintos: el federal, el del Distrito Federal, el de los territorios federales, el estatal y el municipal. La administración pública federal, guiada por el principio de la centralización administrativa, se diseñó, repito, con base en dos tipos diferentes de unidades administrativas: la secretaría de Estado y el departamento administrativo; la primera se pretendió destinar al ejercicio de atribuciones políticas o político-administrativas; en tanto que el departamento administrativo se pensó como una forma de gestión de los servicios públicos.

Conviene recordar que la empresa en mano pública apareció en México desde la época colonial, a través de los estancos del alumbre, del azogue, de los naipes, de la nieve, de la pólvora, de la sal, y del tabaco, instituciones antecesoras de la entidad paraestatal; en el México independiente se agregan otros entes precursores de lo que, con el correr de los años, habría de ser la administración paraestatal, tales como el Banco de Avío (1830), el Banco de Amortización de la Moneda de Cobre (1837), y ya en el siglo XX, la Caja de Préstamos para Obras de Irrigación y Fomento de la Agricultura (1908).

También se debe tener presente que, cuando se instala el Congreso Constituyente de Querétaro, en la segunda década del siglo XX, no existía en México, ni en rigor estaba previsto, un subsector descentralizado o paraestatal dentro de la administración pública; en tanto que en Europa cobraban auge —al empuje de las ideas de Georges Teissier, León Duguit, Gastón Jèze y Mauricio Hauriou— las teorías relativas a la descentralización administrativa y al servicio público, este último encomendado en Francia al establecimiento público, inspirador del organismo descentralizado mexicano.

En tal circunstancia, el constituyente de Querétaro recogió la idea del departamento administrativo, como una nueva forma de organización ad-

ministrativa dentro del esquema centralizado, al que se pensó encargarle el desempeño de actividades no políticas sino administrativas referidas a la prestación de un servicio público, tarea que en Francia, como ya se dijo, se recomendaba al establecimiento público.

Así pues, conforme al esquema organizacional diseñado por el Constituyente de 1916-1917, se crearon, junto a las secretarías de Estado, los departamentos administrativos; entre otros, el de Marina, Trabajo, Agrario, Turismo y Pesca, los cuales, en la práctica evolucionaron hasta convertirse en secretarías de Estado; ello propició que, posteriormente, la prestación directa de los servicios públicos y la realización de la actividad industrial del Estado se encomendasen en gran medida a los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, formas de gestión que no conoció dicho Constituyente.

Con posterioridad, el legislador ordinario importó el esquema de la descentralización administrativa, y con ella los troqueles, no previstos en la Constitución, del organismo descentralizado y de la empresa de participación estatal, en los cuales se acuñarían las más importantes empresas en manos públicas del país.

Por las razones anteriores, el texto original de la Constitución de 1917 carece de normas regulatorias referidas expresamente a las entidades paraestatales, empero, sus artículos 27, 28, 73, fracciones X y XVIII, y 134 integraron el andamiaje para estructurar, años más tarde, un marco normativo regulatorio de la administración paraestatal.

Es evidente que la mayor aproximación del referido texto constitucional original, al tema de la administración paraestatal, se da en su artículo 73, al asignar al Congreso facultades para establecer casas de moneda (f. XVIII) y el Banco de Emisión único (f. X) en los términos del artículo 28, que a la sazón ya proscribía las prácticas monopólicas, con excepción —entre otras— de las relativas a la acuñación de moneda y a la emisión de billetes por medio de un solo banco bajo el control del Gobierno federal.

A continuación se analiza brevemente cómo inciden algunos artículos del texto original de la Constitución de 1917, en nuestro derecho administrativo.

A. El artículo 3o. constitucional

El Constituyente de Querétaro adoptó la educación laica; prohibió a las corporaciones religiosas y a los ministros de cualquier culto establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria; sujetó a vigilancia oficial a las escue-

las primarias particulares, y dispuso la impartición gratuita de la enseñanza primaria en los establecimientos oficiales.

B. El artículo 16 constitucional

Sirvió el último párrafo del artículo 16 constitucional para precisar los propósitos de las visitas domiciliarias a cargo de autoridades administrativas y determinar los requisitos y las formalidades a que debe sujetarse la práctica de las mismas.

C. El artículo 21 constitucional

En este precepto, el constituyente no sólo separó la impartición de justicia de su procuración y de la persecución del delito, sino también deslindó la parcela de la justicia administrativa, al establecer que el castigo de las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía —a los que implícitamente confirió carácter autónomo— era de la competencia de la autoridad administrativa. Además, modificó los límites para las sanciones administrativas, tanto pecuniarias como de privación de la libertad.

D. El artículo 27 constitucional

Temas torales del derecho administrativo, como la expropiación, el patrimonio nacional, el dominio público, el servicio público, la concesión administrativa, el reparto agrario y las diversas formas de tenencia de la tierra, fueron regulados por el artículo 27 constitucional.

Reivindicó éste la propiedad originaria de las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional; además, la propiedad se distinguió en pública, social y privada, dejando de ser esta última un derecho absoluto, al quedar limitada por el interés público, y la pública quedó sometida a normas exorbitantes del derecho privado que la hacen inalienable, imprescriptible e inembargable, mismas que luego serían desarrolladas por diversos ordenamientos legales administrativos, entre los que destacan las diferentes leyes reglamentarias de este artículo en sus diversas materias: la Ley de Bienes Nacionales, la Ley Federal de Aguas y la Ley de Vías Generales de Comunicación.

Asimismo, el artículo 27 constitucional mantuvo el condicionamiento de la figura jurídica de la expropiación, a la causa de utilidad pública y al pago de indemnización.

De especial relevancia para el derecho administrativo fue la disposición contenida en la parte final del artículo 27 constitucional, por declarar revisables todos los contratos y concesiones hechas por los gobiernos anteriores desde el año de 1876, que hubieran ocasionado el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la nación por una sola persona o sociedad, así como por facultar al Ejecutivo federal para declararlos nulos en caso de perjudicar gravemente al interés público.

E. El artículo 28 constitucional

Sirvió este numeral de la Constitución de 1917 para reservar al Estado los correos, los telégrafos, la radiotelegrafía, la acuñación de moneda y la emisión de billetes por medio del banco central, actividades que posterior reforma de este artículo denominaría como “áreas estratégicas”.

F. El artículo 89 constitucional

Confirió este artículo al presidente de la República la facultad reglamentaria, e implícitamente lo erigió en jefe de la administración pública federal, de la del Distrito Federal y de las de los territorios federales, al otorgarle la facultad para nombrar y remover libremente a los secretarios de Estado, a los gobernadores del Distrito Federal y de los territorios federales, así como “a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes”.

G. Los artículos 90 y 92 constitucionales

Conviene tener presente que el texto del artículo 90 del Proyecto de Constitución presentado por el “Primer Jefe” Venustiano Carranza, no incluía a los departamentos administrativos, sino sólo a las secretarías.

El 16 de enero de 1917, en la sesión vespertina del Congreso Constituyente, la Segunda Comisión de Constitución presentó el dictamen relativo a los artículos 80 a 90 y 92; el 90 diseñaba la estructura organizacional del Poder Ejecutivo federal mediante un esquema de administración pública federal centralizada, con dos tipos de órganos: las secretarías de Estado y los departamentos administrativos, incluyendo la relación de unas y otros. El

artículo 92 establecía el “refrendo ministerial”, a cargo de los secretarios del despacho, respecto de los reglamentos, decretos y órdenes del presidente, como requisito para ser obedecidos, y añadía: “Los reglamentos, decretos y órdenes del presidente, relativos al Gobierno del Distrito Federal y a los departamentos administrativos, serán enviados directamente por el presidente al gobernador del Distrito y al jefe del Departamento respectivo”.

Asimismo, se presentó en la referida sesión vespertina el voto particular del diputado Paulino Machorro Narváez, mediante el cual manifestaba su desacuerdo de que fuese la Constitución, y no la respectiva ley orgánica, la que determinase el número y la denominación de las secretarías y de los departamentos.

Tanto el dictamen de la Segunda Comisión de Constitución, como el respectivo voto particular del diputado Machorro Narváez acerca del artículo 90, se pusieron a debate en la sesión nocturna del 18 de enero de 1917; ambas propuestas fueron impugnadas por el diputado Luis G. Monzón, por considerar inaceptable la creación de los departamentos administrativos, a los que llamó “pedazos de ministerio”; sin que se hubieran sometido a votación el dictamen y el voto particular mencionados, se pasó a discutir el texto propuesto por la Comisión para el artículo 92, mismo que fue aprobado por unanimidad.

Pasada la media noche, a propuesta del diputado Félix F. Palavicini, fue retirado el dictamen de la Segunda Comisión y el respectivo voto particular del diputado Machorro Narváez, acerca del artículo 90, tras de lo cual, se puso a votación el texto del artículo 90 contenido en el Proyecto del “Primer Jefe”, mismo que fue aprobado por unanimidad. Por tal motivo, el artículo 90 ignoró a los departamentos administrativos considerados en el texto del artículo 92, el cual, como acabamos de recordar, fue aprobado unas horas antes.

H. *El artículo 115 constitucional*

Mediante este precepto, la Constitución erigió al municipio libre, con personalidad jurídica propia, como base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados de la Federación; depositó la administración municipal en un ayuntamiento de elección popular directa, y prohibió la existencia de toda autoridad intermedia entre el ente municipal —al que confió la libre administración de su hacienda— y el Gobierno del Estado.

I. El artículo 124 constitucional

Con la breve fórmula “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados”, tomada literalmente del artículo 117 de la Constitución de 1857, el artículo 124 constitucional estableció las bases para la distribución de competencias —incluida la relativa a la materia administrativa— entre la Federación y las entidades federativas.

J. El artículo 126 constitucional

Base fundamental del ejercicio del gasto público viene a ser el artículo 126, que reproduce en su esencia el artículo 119 de la Constitución de 1857, al disponer: “No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado en ley posterior”.

K. El artículo 127 constitucional

Los principios que deben regir la remuneración, por cierto irrenunciable, de los servidores públicos, quedaron contenidos en este precepto, que reprodujo, casi literalmente el artículo 120 de la Constitución de 1857.

L. El artículo 134 constitucional

El contrato administrativo de obra pública adquirió base constitucional, al disponer este artículo que cuanto contrato celebrase el Gobierno, para la ejecución de obras públicas, debería adjudicarse mediante el procedimiento en él delineado. El artículo 134 constitucional, sin antecedente alguno en los textos constitucionales mexicanos del siglo XIX, fue la respuesta del Constituyente de Querétaro a la corrupción imperante durante la dictadura porfirista en la contratación de la obra pública.

2. Las reformas constitucionales del siglo XX

Evoluciona durante el siglo XX el régimen constitucional regulatorio de la administración pública y de la relación de ésta con los particulares,

mediante adiciones y reformas a los artículos 3, 25, 26, 27, 28, 90, 93, 108, 110, 113, 115, 122, 123 y 134, principalmente.

3. La legislación ordinaria

En consonancia con el texto constitucional del que se desprende, el conjunto de leyes y decretos debidos a la actividad del legislador ordinario que regula la organización, el funcionamiento y el control de la administración pública, así como las relaciones de ésta con los particulares, ha estado sujeto a un proceso dialéctico permanente de reforma administrativa, que refleja en todo momento la ideología imperante en las cúpulas de poder del Estado mexicano.

Así, durante los primeros regímenes de gobierno, emanados de la Revolución mexicana, se conserva el clisé organizacional del porfiriato de la administración pública centralizada, basada en los dos tipos de unidades administrativas previstos en el artículo 92 constitucional: la secretaría de Estado y el departamento administrativo. Ya en la tercera década del siglo XX irrumpen en la administración pública federal, que no en la Constitución, los organismos descentralizados, lo que habrá de bifurcarla en dos vertientes: la centralizada y la descentralizada o paraestatal.

Recién promulgada la Constitución de 1917, el 14 de abril de ese año se publicó la Ley Orgánica de las Secretarías de Estado a la que sucedieron sucesivamente las del mismo nombre, publicadas el 31 de diciembre de 1917 y el 6 de abril de 1934.

Posteriormente, el 31 de diciembre de 1935, se publicó la primera Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, que fue sucesivamente sustituida por las de igual nombre publicadas el 30 de diciembre de 1939, el 13 de diciembre de 1946, y el 24 de diciembre de 1958, la última de las cuales fue abrogada por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada el 29 de diciembre de 1929, misma que, con múltiples reformas, está en vigor.

La iniciativa de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal fue la primera que el presidente José López Portillo envió al Congreso de la Unión, misma que, una vez aprobada, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* de 29 de diciembre de 1976, abrogando a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado publicada el 24 de diciembre de 1958; en ella se dispuso, antes que en la Constitución, la bifurcación de la administración pública en centralizada y paraestatal.

En los términos del artículo 1o. de dicho ordenamiento legal, la Presidencia de la República, las secretarías de Estado, los departamentos administrativos y la Procuraduría General de la República integraban la administración centralizada. Empero, de acuerdo a las reformas a la ley en análisis, publicadas el 28 de diciembre de 1994, la Procuraduría General de la República ya no se incluyó como parte de la administración pública; de igual manera, de ser una dependencia del Poder Ejecutivo federal, en los términos de su Ley Orgánica de 1983, pasó a quedar simplemente ubicada en el ámbito del Poder Ejecutivo federal, de acuerdo con el artículo 1o. de su nueva Ley Orgánica de 1996, sin precisarse el carácter de dicha ubicación. Por otra parte, se creó, dentro de la administración pública centralizada, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

En tanto que los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componían, como hasta ahora, la administración paraestatal.

A partir del segundo tercio del siglo XX se empezó a reducir el número de departamentos administrativos de la administración pública federal, hasta que, finalmente, en 1997, al suprimirse el Departamento del Distrito Federal, ya no hubo ninguno.

La desaparición de la figura del departamento administrativo en la administración pública federal se debió, en buena medida, a la utilización, a partir de la tercer década del siglo XX, del organismo descentralizado, versión mexicana del establecimiento público francés, caracterizado por tener personalidad jurídica y patrimonio propio, cuyo troquel se utiliza para la prestación de los servicios públicos federales; por ejemplo, la prestación de los servicios públicos de suministro de energía eléctrica, de seguridad social, y de correos, se encomienda a los organismos públicos descentralizados: Comisión Federal de Electricidad, Instituto Mexicano del Seguro Social y Servicio Postal Mexicano, respectivamente.

V. INICIO DE LA CIENCIA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO EN MÉXICO

Teodosio Lares, jurista y político aguascalentense, inicia en México el estudio sistematizado del derecho administrativo, con la publicación, en 1852, de su libro intitulado *Lecciones de derecho administrativo*, que resumió el curso previamente impartido, un año antes, sobre esa materia en el Ateneo Mexicano. En

la primera de tales lecciones —usando el criterio en boga de entender a esta rama jurídica como la destinada a regular la actividad del Poder Ejecutivo— definía a esta disciplina como “la ciencia de la acción y de la competencia del Poder Ejecutivo, de sus agentes y de sus tribunales administrativos, en relación con los derechos e intereses de los ciudadanos, y con el interés general del Estado”.⁵

El derecho administrativo, al decir de Lares, encuentra su base en “los principios del orden racional apoyados en la naturaleza del hombre y de la sociedad. Las instituciones administrativas son la realización o las consecuencias de los principios”.⁶

En 1818, Luis Antonio Macarel y Luis María de Lahaye, vizconde de Cormenin, iniciaron la bibliografía francesa de derecho administrativo con la publicación de sus respectivos libros: *Elementos de jurisprudencia administrativa* y *Cuestiones de derecho administrativo*. Apenas un tercio de siglo más tarde aparecen las *Lecciones de derecho administrativo* de Teodosio Lares, primera obra publicada en México acerca de esta nueva disciplina jurídica, en las que recoge el jurista mexicano las ideas de Macarel, de Cormenin, de Luis Fermín Laferrière, de Adolphe y de Serrigny, entre otros autores que menciona en dichas lecciones.

Sin embargo, Lares no se limitó a promover la ciencia del derecho administrativo, sino que también contribuyó a la configuración de tal rama jurídica, como norma, mediante la Ley para el arreglo de lo contencioso administrativo, de 25 de mayo de 1853.

Propuso Teodosio Lares, en sus *Lecciones de derecho administrativo*, un modelo de tribunal contencioso administrativo que después, durante la dictadura de Antonio López de Santa Anna, trataría de establecer en la práctica, mediante la citada Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo, expedida en el Palacio Nacional el 25 de mayo de 1853 por el dictador, en su carácter formal de presidente de México, con el refrendo del autor de la Ley, por ser a la sazón ministro de Justicia.

José María del Castillo Velasco, distinguido jurista oaxaqueño, fue otro gran impulsor del derecho administrativo mexicano, a cuyo desarrollo contribuyó por medio de su obra en dos tomos *Ensayo sobre el derecho administrativo mexicano*, publicado en 1874, el primer tomo, y en 1875, el segundo; en dicha obra, con un criterio legalista, definió: “llámase derecho

⁵ Lares, Teodosio, *Lecciones de derecho administrativo*, México, Imprenta de Ignacio Cumplido, 1852, p. 2.

⁶ *Ibidem*, p. 5.

administrativo al conjunto de leyes y disposiciones que en cada nación forma su administración particular”.⁷

Castillo Velasco se guió por el método y las ideas del jurista español Manuel Colmeiro, expuestas en su libro *Derecho administrativo*, del que hace citas recurrentes, lo que no le impide citar a otros autores, como el inglés William Blakstone, y los franceses Charles de Secondat Montesquieu y Alexis de Tocqueville.

A diferencia de Teodosio Lares, quien basaba el derecho administrativo en principios del orden racional cuyas consecuencias son las instituciones administrativas, Castillo Velasco consideró que el fundamento de dicha disciplina es el Estado de derecho, con el que, como señala al inicio del capítulo I del primer tomo de su *Ensayo sobre el derecho administrativo mexicano*: “Aseguran los pueblos su propia libertad por medio de las constituciones o códigos políticos y apoyándose en esta robusta base, buscan los mismos pueblos en el acierto de las instituciones administrativas su desarrollo físico y moral y el mejoramiento incesante a que aspira el hombre en fuerza de su organización”.⁸

En el último cuarto del siglo XIX, la investigación y estudio del derecho administrativo caen en un letargo, por cuya razón en esa época, la bibliografía mexicana de derecho administrativo, digna de consulta, estaba reducida a las obras citadas de Lares y de Castillo Velasco, al *Curso de derecho constitucional y administrativo* del jurista michoacano Eduardo Ruiz, publicado en México en 1888,⁹ y al libro de Manuel Cruzado, *Elementos de derecho administrativo*, publicado en México en 1895.¹⁰

VI. LA CIENCIA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO EN MÉXICO EN EL SIGLO XX

Es de enfatizarse que en los albores del siglo XX, la naciente doctrina mexicana de derecho administrativo aún no había abordado el estudio e investigación de temas torales de esta disciplina, que acaparaban la atención de los iusadministrativistas de otras latitudes, como el servicio público y el acto administrativo.

⁷ Castillo Velasco, José María del, *Ensayo sobre el derecho administrativo mexicano*, México, Taller de Imprenta de la Escuela de Artes y Oficios para Mujeres, 1874, t. I, p. 9.

⁸ *Ibidem*, t. I, p. 5.

⁹ Ruiz, Eduardo, *Curso de derecho constitucional y administrativo*, México, Oficina Tipográfica de la Secretaría de Fomento, 1888.

¹⁰ Cruzado, Manuel, *Elementos de derecho administrativo*, México, Antigua Imprenta de Eduardo Murguía, 1895.

Salvo el pequeño libro *Derecho administrativo mexicano*, del profesor Trejo Lerro de Tejada,¹¹ durante el primer tercio del siglo XX no se publicó en México ninguna obra doctrinaria importante de derecho administrativo, lo cual evidencia la falta de interés por esta disciplina jurídica, circunstancia reflejada en un marco jurídico rudimentario y deficiente de la administración pública y de su relación con los gobernados, producto del desconocimiento generalizado de los principios, fines y avances del derecho administrativo como ciencia.

Tales circunstancias propiciaron la creación, imprevista en la Constitución y en el marco jurídico de la administración pública, de organismos descentralizados, sin otra regulación jurídica que la contenida en sus respectivos instrumentos creadores, toda vez que el esquema jurídico regulador de la administración pública no contemplaba la existencia de la administración pública descentralizada.

En cambio, en el segundo tercio del siglo XX tuvo lugar un auge del derecho administrativo mexicano con la publicación de las grandes obras de Gabino Fraga: *Derecho administrativo* (1934), y de Andrés Serra Rojas: *Derecho administrativo* (1959); entre ambas fechas, Antonio Carrillo Flores publicó en 1939 su libro *La defensa jurídica de los particulares frente a la administración en México*, a las que se sumaron otras dos importantes obras, a saber: la de Efraín Urzúa Macías *Derecho administrativo* (1955) y la de Jorge Olivera Toro, *Manual de derecho administrativo* (1963). No es mera coincidencia que en esta época el marco jurídico de la administración pública mejora sensiblemente mediante una más adecuada regulación jurídica de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, y controles más elaborados de la administración pública federal.

Con su libro *Derecho administrativo*, el eminentе jurista michoacano don Gabino Fraga Magaña inició la conformación de una escuela mexicana de esta disciplina y tuvo por propósito, según apunta en la advertencia preliminar de su primera edición, sistematizar el conjunto de conocimientos, de muy diversos orígenes, que han venido sirviendo para la enseñanza en México del derecho administrativo, así como establecer un punto de partida para el examen de las doctrinas sustentadas respecto de la realidad de administración pública mexicana y, en su caso, sustituirlas por otras más adecuadas, o adaptarlas o complementarlas de conformidad con nuestro medio jurídico y las peculiaridades de nuestro sistema administrativo, con el propósito de formar una doctrina cada vez más completa del derecho ad-

¹¹ Lerdo de Tejada, Trejo, *Derecho administrativo mexicano*, México, Tipografía de la Viuda de F. Díaz de León, Suces., 1911.

ministrativo mexicano, para lograr en nuestro país la sumisión del poder administrativo a un régimen de derecho.

Don Andrés Serra Rojas, ilustre jurista chiapaneco, fue el otro gran impulsor del derecho administrativo mexicano en el siglo XX, quien, como dejé dicho, publicó en 1959 la primera edición de su libro intitulado *Derecho administrativo*, que junto con el del mismo nombre de don Gabino Fraga, constituyen las dos obras maestras del aspecto sustantivo del derecho administrativo mexicano del siglo XX.

En el último tercio del siglo XX, se sumaron a las grandes obras de derecho administrativo, la de Rogelio Martínez Vera, *Nociones de derecho administrativo* (1968); la de Miguel Acosta Romero *Teoría general del derecho administrativo* (1973); para luego publicarse las de Roberto Ríos Elizondo, *Acto de gobierno, poder y derecho administrativo* (1975); Arturo González Cosío, *El poder público y la jurisdicción administrativa en México* (1976); Fernando Serrano Migallón, *El particular frente a la administración* (1977); Miguel Duhalt Krauss, *Una selva semántica y jurídica* (1977); Alberto Trueba Urbina, *Nuevo derecho administrativo del trabajo* (1977), y José Francisco Ruiz Massieu, *Reformas recientes al derecho administrativo mexicano* (1980).

De la penúltima década del siglo XX, recordamos los libros de Jorge Witker, *La empresa pública en México y España* (1982); Héctor Fix-Zamudio, *Introducción a la justicia administrativa en el ordenamiento mexicano* (1983); Emilio Chuayffet Chemor, *Derecho administrativo* (1983); Miguel Ángel García Domínguez, *Las multas administrativas federales y su impugnación* (1985); Santiago Barajas Montes de Oca, *Manual de derecho administrativo del trabajo* (1985); Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, *Elementos de derecho administrativo* (1986); Gonzalo Armienta Hernández, *Tratado teórico práctico de los recursos administrativos* (1986); Antonio Carrillo Flores, *Estudios de derecho administrativo y constitucional* (1987); Marcos Kaplan et al., *Regulación jurídica del intervencionismo estatal en México* (1988); Miguel Acosta Romero, *Catálogo de ordenamientos jurídicos de la administración pública* (1989); Roberto Báez Martínez, *Manual de derecho administrativo* (1990), y Mario Ayluardo Saúl, *Lecciones de derecho administrativo* (1990).

Tenemos presentes, de la última década del siglo XX, las obras de Alfonso Nava Negrete, *Derecho administrativo* (1991); Rafael I. Martínez Morales, *Derecho administrativo. Primer curso y segundo curso* (1991); Jorge Ricardo Canals Arenas, *El contrato de obra pública* (1991); León Cortiñas Peláez, *Introducción al derecho administrativo* (1992); Manuel Lucero Espinosa, *La licitación pública* (1993); Ernesto Gutiérrez y González, *Derecho administrativo y derecho administrativo al estilo mexicano* (1993); Joaquín Martínez Alfaro, *Los contratos derivados del artículo 134 constitucional* (1993); Luis Humberto Delgadillo Gu-

tiérrez y Manuel Lucero Espinoza, *Compendio de derecho administrativo* (1994); Emilio Margain Manatou, *Introducción al estudio del derecho administrativo mexicano* (1994); Ignacio Orendain Kunhardt, *Nueva Ley Federal de Procedimiento Administrativo (análisis y comentarios)* (1994), Jorge Fernández Ruiz, *Derecho administrativo (servicios públicos)* (1995); Miguel Galindo Camacho, *Derecho administrativo* (t. I, 1995 y t. II, 1996); Andrés Garrido del Toral, *Las formas de organización administrativa en México y en Querétaro* (1997); Jorge Fernández Ruiz, *Derecho administrativo* (1997); Narciso Sánchez Gómez, *Primer y segundo curso de derecho administrativo* (1998); Jorge Fernández Ruiz, *Derecho administrativo. Contratos* (2000), y Gabino Castrejón García, *Derecho administrativo mexicano* (2000).

VII. BIBLIOGRAFÍA MEXICANA DE DERECHO ADMINISTRATIVO DEL SIGLO XXI

Merced al impulso dado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México a la investigación del derecho administrativo mediante la celebración de congresos, simposios y coloquios nacionales e internacionales de esta disciplina, así como el apoyo para crear las asociaciones mexicana, iberoamericana, interamericana e internacional de derecho administrativo, se ha incrementado notoriamente el interés por su estudio e investigación, lo cual se traduce en una copiosa producción bibliográfica, como lo acredita el hecho de que en los primeros catorce años del siglo XXI se han publicado en México más libros de derecho administrativo que la suma de los editados en los siglos XIX y XX.

En lo que va del siglo XXI, se han publicado en México las obras de derecho administrativo siguientes: de Humberto Oropeza Martínez, *Administración pública municipal* (2001); de varios autores, *Responsabilidad social, autorregulación y legislación en radio y televisión* (2002); de varios autores, *Perspectivas del derecho administrativo en el siglo XXI* (2002); de Jorge Fernández Ruiz, *Servicios públicos municipales* (2002); de Andrés Garrido del Toral, *Derecho administrativo estructural* (2002); de varios autores, *Perspectivas del derecho administrativo en el siglo XXI* (2002).

De Sergio Valls Hernández y Carlos Matute González, *Nuevo derecho administrativo* (2003); de Jorge Fernández Ruiz, *Seguridad pública municipal* (2003); de Gabino Castrejón García, *Sistema jurídico sobre la responsabilidad de los servidores públicos* (2003); de Rodrigo Zamora Techaren, *Acceso a la información pública gubernamental* (2003); de varios autores, *Régimen jurídico municipal* (2003); de varios autores, *Servicios públicos de salud y temas conexos* (2003); de varios autores, *Diccionario de derecho administrativo* (2003).

De Jorge Fernández Ruiz y José Alfonso Herrera García, *Teoría y praxis de la contratación administrativa* (2004); de Libardo Rodríguez Rodríguez, *Derecho administrativo colombiano* (2004); de André Maurin, *Derecho administrativo francés* (2004); de Hugo Haroldo Calderón Morales, *Derecho administrativo guatemalteco* (2004).

De varios autores, *Derecho administrativo. Memoria del Congreso Internacional de Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados* (2005); de varios autores, *Estudios en homenaje a don Jorge Fernández Ruiz, Responsabilidad, contratos y servicios públicos* (2005); de Jaime Rodríguez-Arana Muñoz et al., *Derecho administrativo español* (2005); de Carlos Delpiazzo, *Derecho administrativo uruguayo* (2005); de Mario Jesús Aguilar Camacho, *Acto de gobierno* (2005).

De Celso Antonio Bandeira de Mello, *Curso de derecho administrativo* (2006); de Jorge Fernández Ruiz, *Derecho administrativo y administración pública* (2006); de Jorge Fernández Ruiz, *Derecho administrativo de Aguascalientes* (2006); de Luis José Béjar Rivera, *Curso de derecho administrativo*; de José Roldán Xopa, *Derecho administrativo* (2006); de Julio Rodolfo Comadira, *Derecho administrativo argentino* (2006); de Enrique Rojas Franco, *Derecho administrativo de Costa Rica* (2006).

De Jorge Fernández Ruiz y Daniel Márquez Gómez, *Derecho administrativo del Estado de Baja California* (2007); de Jorge Fernández Ruiz y Manuel Jiménez Dorantes, *Derecho administrativo del Estado de Campeche* (2007); de Jorge Fernández Ruiz y Santiago López Acosta, *Derecho administrativo del Estado de Guanajuato* (2007); de Jorge Fernández Ruiz y Miguel Alejandro López Olvera, *Derecho administrativo del Estado de Hidalgo* (2007); de varios autores, *Seguridad pública* (2007); de varios autores, *Régimen jurídico de la radio, televisión y telecomunicaciones en general* (2007); de varios autores, *Régimen jurídico del agua* (2007); de varios autores, *Contratos administrativos* (2007); de varios autores, *Control de la administración pública* (2007).

De Jorge Fernández Ruiz y Filiberto Otero Salas, *Derecho administrativo del Estado de Puebla* (2008); de Jorge Fernández Ruiz y David Cienfuegos Salgado, *Derecho administrativo del Estado de Guerrero* (2008); de Jorge Fernández Ruiz y Germán Cisneros Farías, *Derecho administrativo del Estado de Nuevo León* (2008); de Rolando Pantoja Bauzá et al., *Derecho administrativo chileno* (2008).

De Jorge Fernández Ruiz y Eréndira Salgado Ledesma, *Derecho administrativo del Estado de Sinaloa* (2009); de Jorge Fernández Ruiz y Sonia Venegas Álvarez *Derecho administrativo de Quintana Roo* (2009); de Jorge Fernández Ruiz, *Derecho administrativo del Distrito Federal* (2009).

De Alberto Pérez Dayán, *Teoría del acto administrativo* (2010); de Jorge Fernández Ruiz y Antonio de Jesús Gordillo Ozuna, *Derecho administrativo del Estado de Chiapas* (2010).

De Jorge Fernández Ruiz y Mayolo García García, *Derecho administrativo del Estado de Oaxaca* (2011); de varios autores, *Derecho registral* (2011); de varios autores, *Régimen jurídico de las fuerzas armadas* (2011); de Karlos Navarro Meddal, *Derecho administrativo de Nicaragua* (2011).

De Jorge Fernández Ruiz, *Derecho administrativo del Estado de Jalisco* (2012); de varios autores, *Estudios jurídicos sobre administración pública* (2012).

De Jorge Fernández Ruiz y Eliseo Muro Ruiz, *Derecho administrativo del Estado de Zacatecas* (2013); de varios autores, *Los procedimientos administrativos expropiatorios* (2013); de varios autores, *Derecho administrativo global* (2013).

De Jorge Fernández Ruiz y Carla Huerta Ochoa, *Derecho administrativo del Estado de Querétaro* (2014); de Jorge Fernández Ruiz y Rosa Carmen Rascón Gasca, *Derecho administrativo del Estado de Chihuahua* (2014); de Jorge Fernández Ruiz y María Inés Aragón Salcido, *Derecho administrativo del Estado de Sonora* (2014).

De José Araujo Juárez, *Derecho administrativo venezolano* (2015), y de Jorge Fernández Ruiz y José René Olivos Campos, *Derecho administrativo del Estado de Michoacán* (2015).

VIII. SITUACIÓN ACTUAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO MEXICANO

En el imberbe siglo XXI se advierte que el derecho administrativo mexicano, visto tanto como ciencia, que considerado como conjunto de valores, principios y normas, ha sufrido numerosas transformaciones.

Entendido como ciencia, el derecho administrativo mexicano ya ha descartado muchos criterios anteriormente usados para explicarlo y definirlo, criterios como el legalista que viola la regla elemental de la definición al incluir en ésta lo definido, pues lo explicaba como el conjunto de leyes administrativas, incurriendo así en la falacia de la definición circular, por dejar pendiente de aclarar lo que son las leyes administrativas, lo cual resulta indispensable para entender lo que, conforme a este criterio legalista, es el derecho administrativo.¹²

De igual modo, desde hace más de medio siglo se abandonó el criterio de la actividad total del Estado para definir al derecho administrativo, al que interpreta como el que regula jurídicamente toda la actividad del Estado.

¹² En México, José María del Castillo Velasco figura entre quienes se pronunciaron por el criterio legalista para definir al derecho administrativo.

Igualmente, quedó superado el criterio que interpretaba al derecho administrativo como el encargado de regular toda la actividad del órgano ejecutivo del poder público, porque no regula toda sino sólo una parte de la actividad del órgano ejecutivo, y además, norma también una parte de la actividad de los otros órganos del poder público, pues no todo el órgano ejecutivo es administración pública, ni toda la administración pública se inserta en dicho órgano.

De la misma manera, desde hace más de media centuria, la ciencia del derecho administrativo en México dejó de tener como idea fundamental al servicio público, con manifiesto olvido del criterio promovido por León Duguit y Gaston Jèze, tan aceptado en la segunda y tercera décadas del siglo pasado, de acuerdo con el cual, en la versión de Duguit, “El derecho público —no sólo el administrativo— es el derecho objetivo de los servicios públicos”,¹³ y según Jèze “el derecho público y administrativo es el conjunto de reglas relativas a los servicios públicos”.¹⁴

A consecuencia de su evolución, el derecho administrativo, como ciencia, se ocupa en México del estudio e investigación de los valores, principios y normas que regulan la estructura, organización y funcionamiento de la administración pública y de sus relaciones con los particulares.

Como orden normativo, el derecho administrativo mexicano se presenta —mediante una combinación de criterios— como regulador de la estructura, la organización, el funcionamiento y las relaciones de la administración pública en sus distintos niveles y modalidades, bajo características específicas de prerrogativas y restricciones que lo diferencian de las otras ramas del derecho que regulan la organización y actividades tanto de los particulares como de otros sujetos de derecho público.

En consecuencia, en el siglo XXI el derecho administrativo mexicano es la rama jurídica más robusta, dado el amplio espectro de los temas sometidos a su regulación, lo que genera una copiosa emisión de normas jurídicas dispersas en múltiples ordenamientos que no siempre guardan entre sí la debida coherencia y congruencia, y en ocasiones se contradicen.

Merced a sus prerrogativas, la administración pública puede expedir leyes en sentido material, como son los reglamentos emitidos por el órgano ejecutivo, en ejercicio de la facultad reglamentaria que se le otorga; también puede formular declaraciones unilaterales de voluntad, con efectos jurídicos

¹³ Duguit, Léon, *Las transformaciones del derecho público*, trad. de Adolfo Posada y Ramón Jaén, Madrid, Librería Española y Extranjera, 1915, p. 93.

¹⁴ Jèze, Gaston, *Principios generales del derecho administrativo*, trad. de Julio N. San Millán Almagro, Buenos Aires, Depalma, 1948, t. I, p. 1.

directos respecto de casos individuales específicos, así como ejecutarlas sin intervención de la autoridad judicial, gracias a su facultad que la doctrina denomina de autotutela.¹⁵

La administración pública mexicana también está facultada para celebrar actos contractuales con los privilegios inherentes a su situación jurídica, con subordinación a una relación pre establecida de derecho público o a supuestos expresamente previstos para regular tal relación en aras del interés público. Además, puede utilizar la fuerza pública para el cumplimiento de sus disposiciones e imponer sanciones a los administrados cuando infringen el ordenamiento administrativo, pues, como dice Georges Vedel, “la administración ostenta *prerrogativas exorbitantes del derecho común*; p. ej., el derecho de expropiar, de requisar, de dictar reglamentos de policía, de hacer uso, en determinadas condiciones, de la fuerza para la ejecución de sus propias decisiones”.¹⁶

Desde el último tercio del pasado siglo se imponen en México importantes restricciones a la administración, como la sujeción de su actividad a procedimientos formales y trámites precisos, para garantizar su legalidad, su imparcialidad y la igualdad de trato a los administrados; el control presupuestal de su actividad por parte del Poder Legislativo, mediante la aprobación del presupuesto al que debe sujetar su gasto; el control contable y financiero de su actividad a través de la revisión de la cuenta pública, practicada por la Auditoría Superior de la Federación, sin perjuicio del autocontrol a que se someta la propia administración.

El crecimiento exagerado del Estado intervencionista, sumado al colapso de los régimenes comunistas de Europa oriental, generó una reacción neoliberal a escala mundial en pro del adelgazamiento del Estado, la desregulación administrativa y la privatización de muchas instituciones y actividades públicas, bajo el *slogan*: “El mejor Estado es el menor Estado”, para poner al solidarismo social en retirada, en un giro de 180 grados, tras haber vivido su apogeo a fines de la década de los setenta del siglo XX, por considerársele necesario y positivo.

Las ideas neoliberales, hoy imperantes en la conformación del Estado, dan muestras de agotamiento, como ocurrió con los movimientos que les precedieron en el afán configurativo del ente estatal, porque no puede perpetuarse un esquema que en aras de la libertad de enriquecimiento insultante de unos pocos, arroja a los abismos del desempleo, la ignorancia, la insalubridad, la miseria y la hambruna a millones de seres humanos, que

¹⁵ Véase Santamaría Pastor, Juan Alfonso, *Principios de derecho administrativo*, Madrid, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, 1990, p. 38.

¹⁶ Vedel, Georges, *op. cit.*, p. 15.

de esta suerte ven cancelada la posibilidad de una vida digna al no poder disfrutar sus derechos humanos económicos, sociales y culturales.

De cualquier modo, como ocurre en todo el mundo, en México, el derecho administrativo se advierte en retirada en diferentes frentes, dominado en mayor o menor medida por los afanes de privatización, desregulación y “desmonopolización” peculiares del esquema neoliberal y globalizador imperante en el mundo de nuestros días, acorde a los intereses de los países más ricos del mundo, a su vez dominados por unos cuantos dueños del dinero que, a través del Fondo Monetario Internacional e instituciones afines, imponen esquemas de actuación y de organización a todos los países, en especial a los necesitados de apoyo financiero.

IX. COMENTARIO FINAL

La evolución del derecho administrativo mexicano ha provocado, a su vez, una transformación de la estructura y organización de la administración pública hasta antes de la Constitución de 1917, que se configuró, salvo algunos atisbos de empresas públicas —Banco de Avío, Banco de Amortización de la Monda de Cobre y Caja de Préstamos para Obras de Irrigación y Fomento de la Agricultura—, de manera centralizada en el clisé de la secretaría de Estado.

La Constitución de 1917 agregó a la secretaría de Estado el departamento administrativo, con la idea de que la primera atendiera los asuntos políticos y, el segundo las cuestiones técnicas y los servicios públicos.

Al conocerse en México la teoría de la descentralización administrativa, que en Francia dio lugar a la creación del *establecimiento público*, sin que estuviera previsto en la Constitución se trajo a México y se le denominó organismo descentralizado.

La reforma administrativa del presidente José López Portillo sistematizó la administración pública y la dividió en centralizada y paraestatal, en la primera se ubicó a las oficinas de la presidencia de la República, a la Procuraduría General de la República, a las secretarías de Estado y a los departamentos administrativos; en la paraestatal se situaron los organismos descentralizados, que a la poste hicieron innecesarios a los departamentos administrativos, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos.

Durante la presidencia de Ernesto Zedillo Ponce de León se excluyó formalmente de la administración pública a la Procuraduría General de la República, y se creó a la Consejería del Ejecutivo Federal como dependencia centralizada de la administración pública.

La reforma administrativa del presidente Enrique Peña Nieto agregó, en la administración centralizada a los órganos reguladores coordinados en materia energética, dotados de personalidad jurídica, en tanto que Petróleos Mexicanos dejó de ser un organismo descentralizado para convertirse en una empresa productiva del Estado con personalidad jurídica y régimen jurídico especial, lo que significa su exclusión formal de la administración pública federal.

X. BIBLIOGRAFÍA

- CASTILLO VELASCO, José María del, *Ensayo sobre el derecho administrativo mexicano*, México, Taller de Imprenta de la Escuela de Artes y Oficios para Mujeres, 1874.
- CRUZADO, Manuel, *Elementos de derecho administrativo*, México, Antigua Imprenta de Eduardo Murguía, 1895.
- DÍEZ, Manuel María, *Derecho administrativo*, Buenos Aires, Editorial Bibliográfica Argentina, 1963.
- DUGUIT, Léon, *Las transformaciones del derecho público*, trad. de Adolfo Posada y Ramón Jaén, Madrid, Librería Española y Extranjera, 1915.
- JÈZE, Gaston, *Principios generales del derecho administrativo*, trad. de Julio N. San Millán Almagro, Buenos Aires, Depalma, 1948, t. I.
- LARES, Teodosio, *Lecciones de derecho administrativo*, México, Imprenta de Ignacio Cumplido, 1852.
- LERDO DE TEJADA, Trejo, *Derecho administrativo mexicano*, México, Tipografía de la Viuda de F. Díaz de León, Sucs., 1911.
- MANNORI, Luca y SORDI, Bernardo, *Storia del diritto amministrativo*, Roma, Editri Laterza, 2001.
- RUIZ, Eduardo, *Curso de derecho constitucional y administrativo*, México, Oficina Tipográfica de la Secretaría de Fomento, 1888.
- SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, *Principios de derecho administrativo*, Madrid, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, 1990.
- VEDEL, Georges, *Derecho administrativo*, trad. de Juan Rincón Jurado, Madrid, Aguilar, 1980.