

2

SÍNTESIS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

por

GABINO FRAGA

CAPÍTULO I

INTRODUCCIÓN

En México, como en otros países, ha habido en este siglo un considerable desarrollo del Derecho Administrativo, especialmente a partir de la Constitución Federal de 1917 y más tarde con los cambios que trajo consigo la Segunda Guerra Mundial.

Se hace patente ese fenómeno de desarrollo comparando las ideas y el conjunto de leyes administrativas que existían hasta 1917 con los desarrollos doctrinales y la estructura que ha venido a formar en la actualidad esa rama del Derecho.

Las causas son bien conocidas. De un Estado típicamente liberal con atribuciones reducidas a la conservación, sostenimiento y defensa y en que, por tanto, la intervención estatal se limitaba notoriamente, se ha pasado a la constitución de un Estado que abandonando su actitud abstencionista pretende convertirse en el creador de un ambiente que, al mismo tiempo que sea propicio para el desarrollo de las libertades humanas, se acerque al logro de la justicia social.

Así es como la organización de la Administración Pública Federal se presentaba durante el primer periodo de la vida independiente de México, como una estructura sencilla con el presidente de la República como Jefe de la Administración que no requería sino un grupo reducido de colaboradores, los secretarios de Estado, para atender y ejecutar todas las tareas que en el orden administrativo estaban conferidas al Poder Ejecutivo.

Aunque en México la burocracia fue hasta antes del desarrollo industrial y comercial de los tiempos modernos, el refugio obligado de todos los ciudadanos aptos, no llegó a definirse un estatuto de los servidores públicos que los protegiera contra el arbitrio de los gobernantes.

Puede decirse que sólo en dos ramos especiales se hizo ostensible la labor administrativa autorizada por la legislación de la época; a saber, por una parte, en materia de los bienes que por tradición histórica se consideraron como bienes del dominio de la Nación, y por otra parte, en aquellas materias que requerían el patrocinio y fomento del Estado para iniciar el desarrollo necesario para vitalizar el país.

Así dentro del primero de los ramos señalados, se pueden citar como de las más importantes, las leyes sobre terrenos baldíos y colonización, las de minas, las de aguas de jurisdicción federal.

Dentro del segundo grupo se pueden señalar las leyes sobre vías generales de comunicación, especialmente, de ferrocarriles tan necesarios para comunicar las grandes distancias de los centros de producción y de consumo en el país, las leyes sobre moneda, pesas y medidas, patentes y marcas, correos, comercio exterior, fomento de la agricultura, sobre protección a las nuevas industrias, sobre instituciones de crédito, salubridad e instrucción pública.

Toda esa legislación se elaboró con principios bastante claros y armónicos pero que sin embargo, no ocultaban la influencia de ideas e instituciones de derecho civil.

No fue sino hasta las postrimerías del siglo pasado cuando se marcó en una forma expresa un principio de separación entre algunas instituciones administrativas y las del derecho común. Así en la ley sobre Ferrocarriles de 29 de abril de 1899 se reglamentó la explotación del servicio ferroviario por medio de preceptos de carácter general, no con simples bases para las estipulaciones de las concesiones respectivas y se declaró en forma terminante que los preceptos de dicha ley “no constituyen derechos adquiridos y que en consecuencia, ellos podrán ser en todo tiempo modificados o derogados”.

Más clara todavía la exposición de motivos de la Ley de Instituciones de Crédito de 19 de marzo de 1897 en la que se dijo que:

en todo aquello que se refiera a la subsistencia de la concesión, a las bases constitutivas de la sociedad que la explota y a los alicientes de exención o reducción de impuestos ofrecidos por la Ley, no pueden tener los Bancos que se les haga una condición menos ventajosa, en virtud de una ley posterior, porque equivaldría a que se les arrebatase un derecho adquirido en toda forma. Pero no sucede lo mismo con las prescripciones de carácter general que no son objeto de estipulación alguna en la concesión ni en el contrato de sociedad y que forman más bien parte de la legislación que establece y reglamenta los derechos y obligaciones del Banco para el público o para con el Gobierno en su carácter de representante de los intereses sociales porque esta legislación como todas las demás, no puede permanecer inmutable ni debe contener restricciones que impidan al Poder Público alterarla, cuando y como lo juzgue conveniente al bienestar general.

Otro de los aspectos que dan su carácter a un régimen administrativo es el de la situación que guardan uno enfrente del otro el poder ejecutivo y el poder judicial, o de otro modo dicho, el de las atribuciones que al segundo se le otorguen para la revisión de los actos del primero.

En el año de 1853, el gobierno de la república central, entonces establecida, expidió la Ley “para el arreglo de lo contencioso-administrativo” que en una forma clara y terminante consagró el

principio de separación e independencia de la autoridad administrativa tanto en sus actos como en sus agentes frente al poder judicial disponiendo que “no corresponde a la autoridad judicial el conocimiento de las cuestiones administrativas” y agregando que los tribunales judiciales no pueden 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.

Se mandó integrar una sección especial del Consejo de Estado con competencia para conocer las cuestiones administrativas relativas a obras públicas, a las rentas nacionales, a los actos administrativos en materias de policía, agricultura, comercio que tengan por objeto el interés general de la sociedad; a la inteligencia, explicación y aplicación de los actos administrativos y a su ejecución y cumplimiento cuando no fuere necesaria la aplicación del derecho civil.

Ese régimen tuvo una vida precaria, pues al caer la república central, fue derogado, viniendo un poco más tarde la Constitución del año de 1857 que en su artículo 50 prohibió que los Poderes Administrativo y Judicial se reunan en una sola persona o corporación y que en sus artículos 97 y 98 estableció la amplia competencia de los Tribunales Federales.

Por lo demás, no fue exigida en esa época una mayor protección para los derechos de los gobernados pues como sostén el maestro Jacinto Pallares “entre nosotros no hay lugar al conflictivo-administrativo, pues él está suplido y con ventaja con el recurso de amparo . . .”

Toda la situación antes descrita vino a variar en forma trascendental al reformarse el régimen constitucional con la nueva Carta Política del año de 1917, pues al cambiar los principios de organización del Poder Ejecutivo, titular de todas las atribuciones administrativas, han tenido que variar las leyes que regulan al detalle la organización de las autoridades que integran la Administración Pública Federal y no serán ya sólo el presidente de la República y los secretarios de Estado los que realicen el despacho de todos los asuntos encomendados a dicha administración, sino que habrá que organizar un nuevo tipo de autoridades que la Constitución ha creado: los Departamentos Administrativos.

De igual manera, las actividades patrimoniales que originan múltiples relaciones de carácter administrativo han tenido que regularse en la forma especial que impone el régimen establecido por las prescripciones del artículo 27 de la nueva Constitución respecto del dominio de la nación sobre tierras y aguas, sobre substancias minerales e hidrocarburos, y las atribuciones que el propio precepto consigna para afectar las propiedades privadas en el cum-

plimiento de la reforma agraria y para la conservación y desarrollo de los elementos naturales susceptibles de apropiación.

Por lo demás como la misma Constitución Federal de 1917 y sus múltiples reformas dan mayor extensión a las atribuciones del Estado respecto de los particulares ha sido natural el desarrollo desmesurado de la legislación administrativa en este campo, bien reglamentando con normas imperativas la actividad privada, bien aumentando los requisitos de autorización y vigilancia de esa actividad o por último, multiplicando las entidades que se han sustituido parcial o totalmente a la iniciativa privada.

Por otra parte, nuevas interpretaciones del principio de separación de poderes han permitido la creación de Tribunales Administrativos que por reformas sucesivas tienden, sin perder su especialidad, a quedar sometidos a la jerarquía judicial.

Será en una forma muy sumaria como daremos a continuación una ojeada al régimen administrativo que existe actualmente en México.