

Primera parte
GENERALIDADES

I. PANORAMA ACTUAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO	3
La segunda posguerra del siglo XX	3
Prerrogativas de la administración pública	5
Restricciones impuestas a la administración pública	5
El Estado social de derecho	6
El Estado neoliberal	8
La privatización	9
La desregulación	10
La desmonopolización	11
Otros aspectos del derecho administrativo actual	12
La regulación emergente	12
La codificación del derecho administrativo	12
El llamado derecho privado administrativo	12

Primera parte
GENERALIDADES

I. Panorama actual del derecho administrativo

Sin pretender presentar en este espacio la historia del derecho administrativo, es pertinente hacer una breve reseña de su evolución en la segunda mitad del presente siglo y de su situación actual.

LA SEGUNDA POSGUERRA DEL SIGLO XX

Al inicio de la segunda mitad del siglo XX, pese a su relativamente corta existencia (poco más de un siglo), el derecho administrativo ya había sufrido sucesivas transformaciones que daban constancia de su carácter de derecho en construcción.

Hacia la mitad de la presente centuria, quedaron rebasados muchos criterios usados antes para estructurar y definir el derecho administrativo, como el legalista que viola la regla elemental de la definición al incluir en ella lo definido, pues lo explica como el conjunto de leyes *administrativas*, incurriendo en la falacia de la definición circular que requiere aclarar qué son las leyes *administrativas* para entender lo que es el derecho administrativo conforme a este criterio legalista.¹

En las postrimerías del siglo XIX y primeras décadas del presente, cobra auge pasajero el criterio de la actividad total del Estado para definir el derecho administrativo, habida cuenta de que sus impulsores, Lorenz von Stein, G. Meyer y Santi Romano, entre otros, lo consideraban como el relativo a la administración pública, entendiendo por ésta toda la actividad del Estado.²

Otro concepto, ya superado desde mediados de este siglo, es el que entendía el derecho administrativo como el destinado a regular la actividad del Poder Ejecutivo: este punto de vista llegó a tener muchos seguidores,³ mas perdió

¹ D. Serrigny, *Traité du Droit Public des Françaises*, Paris, 1846. A. Batbie, *Traité Théorique et Pratique de Droit Public et Administratif*, Paris, 1862 y José Gascón y Marín, *Tratado de derecho administrativo*, Madrid, 1928, t. I, p. 46, figuran entre quienes se pronunciaron por el criterio legalista para definir el derecho administrativo.

² *Vid.* Lorenz von Stein, *La Scienza de la Publica Amministrazione*, Turin, 1897, pp. 3 y 4. En el mismo sentido: G. Meyer, *La administración y la organización administrativa*, Madrid, 1892, p. 59. También: Santi Romano, *Principi di Diritto Amministrativo*, Milán, 1912, p. 6.

³ Entre quienes emplearon este criterio, figura el profesor Félix Sarria, *Derecho administrativo*, 3ª ed., Assandri, Córdoba, Argentina, 1946, p. 13.

presencia cuando se advirtió que tal derecho no regulaba toda sino sólo una parte de la actividad del poder mencionado.

También, a mediados del siglo XX, el derecho administrativo había dejado de tener como eje central el servicio público, con evidente abandono del criterio propuesto por Leon Duguit y Gaston Jèze, tan en boga en la segunda y tercera décadas del siglo XX. De acuerdo con la versión de Duguit: “El derecho público —no sólo el administrativo— es el derecho objetivo de los servicios públicos”,⁴ y según Jèze “el derecho público y administrativo es el conjunto de reglas relativas a los servicios públicos”.⁵

Así, en la segunda mitad del presente siglo el derecho administrativo va a mostrarse —de acuerdo con un criterio mixto— como un ordenamiento jurídico que regula 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 los que regulan la organización y las actividades tanto de los particulares como de otros sujetos de derecho público.

Desde luego, es inobjetable que para que haya un derecho administrativo específico se precisa que el ordenamiento jurídico regulador de la administración pública sea básicamente distinto de los que regulan la instalación y el funcionamiento de los órganos legislativos o de los órganos jurisdiccionales, así como diferente también del que rige las relaciones entre particulares.

En este orden de ideas, en la década de los cincuenta no sólo se considera al derecho administrativo como una rama del derecho público sino, como hace notar Juan Alfonso Santamaría Pastor, se da por descontado que cuando menos, uno de los sujetos de las relaciones reguladas por la norma jurídico-administrativa debe ser una administración pública.⁶

Desde aquella época, la administración pública admite dos interpretaciones: en sentido orgánico o formal, se entiende como la entidad integrada por las áreas del Poder Ejecutivo dotadas de competencia y de recursos para procurar la satisfacción de los intereses generales y, en sentido material o funcional, se interpreta como la actividad de dicha entidad para realizar su cometido.⁷

Otro supuesto del derecho administrativo que data desde aquellos años, es el que la administración pública, como codepositaria del poder público, debe estar investida de potestad pública o autoritaria, situación que no se da en el ámbito de los particulares, quienes carecen de tal potestad; tampoco se impone a ellos un conjunto de restricciones como las aplicables a la administración pública, que contribuyen a caracterizar y diferenciar el derecho administrativo hasta hacerlo un

⁴ Leon Duguit, *Las transformaciones del derecho público*. Librería Española y Extranjera, Madrid, 1915, trad. Adolfo Posada y Ramón Jaén, p. 93.

⁵ Gaston Jèze, *Principios generales del derecho administrativo*, t. I, Depalma, Buenos Aires, 1948, trad. Julio N. San Millán Almagro, p. 1.

⁶ Vid. Juan Alfonso Santamaría Pastor, *Principios de derecho administrativo*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1990, p. 38.

⁷ Vid. A. Molitor, UNESCO, París, 1958, p. 18

derecho específico que establece prerrogativas o atribuciones y restricciones o cortapisas peculiares.

Prerrogativas de la administración pública

En cuanto a las prerrogativas peculiares de la administración pública ya admitidas al inicio de la segunda mitad del presente siglo, es posible mencionar, entre otras, las siguientes:

- a) Expedir leyes en sentido material (que no son otra cosa los reglamentos), merced a la facultad reglamentaria con que se inviste a quien jefatura la administración pública.
- b) Formular declaraciones unilaterales de voluntad con efectos jurídicos directos respecto de casos individuales específicos, así como ejecutarlas sin intervención de la autoridad judicial, gracias a la facultad que la doctrina denomina de autotutela.⁸
- c) Celebrar actos bilaterales de tipo contractual con los privilegios inherentes a su situación jurídica, con subordinación a una relación preestablecida de derecho público o a supuestos expresamente previstos para regular tal relación en aras del interés público.
- d) Utilizar la fuerza pública para el cumplimiento de sus disposiciones.
- e) Imponer sanciones a los administrados cuando infringen el ordenamiento administrativo.

Ante tales circunstancias, Georges Vedel hace notar: “[...] la administración ostenta *prerrogativas exorbitantes del derecho común*; por ejemplo, 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”.⁹

Restricciones impuestas a la administración pública

En lo que concierne a las restricciones atinentes a la administración pública cabe recordar, entre otros aspectos:

- a) 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.
- b) En el modelo francés, el control jurisdiccional de su actividad mediante el tribunal contencioso-administrativo o por medio de los órganos jurisdiccionales ordinarios cuando se somete al derecho ordinario.

⁸ *Vid.* Juan Alfonso Santamaría Pastor, *op. cit.*, p. 38.

⁹ Georges Vedel, *Derecho administrativo*. Aguilar, Madrid, 1980, trad. Juan Rincón Jurado, p.

- c) El control presupuestal de su actividad por parte del Poder Legislativo mediante la aprobación del presupuesto al que debe sujetar su gasto.
- d) El control contable y financiero de su actividad a través de la revisión de la cuenta pública practicada por el tribunal de cuentas u órgano de fiscalización superior —en México, la Contaduría Mayor de Hacienda— dependiente del Poder Legislativo, sin perjuicio del autocontrol a que se someta la propia administración, como ocurre en México por medio de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.

EL ESTADO SOCIAL DE DERECHO

Suele atribuirse al alemán Robert von Mohl la autoría de la expresión *Estado de derecho* (*Rechtsstaat*), reiteradamente empleada en el rótulo y en el contenido de su libro *Die Polizeiwissenschaft nach den Grundsätzen Des Rechtsstaates*, publicado entre 1832-1833.

Desde su lanzamiento, la locución Estado de derecho tuvo una aceptación entusiasta entre los publicistas del Estado liberal, necesitados como estaban de cohesión sus fines y de justificar sus métodos; de ahí que se haya convertido en moneda corriente de la literatura jurídico-política germana desde mediados del siglo XIX y más tarde de la de todo el mundo occidental.

Entre la multitud de usuarios germanos de la expresión Estado de derecho en el ámbito jurídico-político, aunque con muy diversas interpretaciones conceptuales, puede mencionarse a Otto von Bahr, Carl Friedrich Gerber, Rudolf Gneist, Herman Heller, Paul Laband, Otto Mayer, Carl Schmitt, Rudolf Smend, Frederic Stahal, Ekkehart Stein y Lorenz von Stein.

Entre las características principales que identifican al Estado de derecho destacan: la división de poderes o de funciones del poder, el imperio del derecho, la creación formal de la norma jurídica por el órgano popular representativo competente —constituyente para el caso de la Constitución, ordinario para el resto de la legislación—, la legalidad de la administración mediante su actuación ajustada a la ley y el respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de las personas. Como señala Elías Díaz:

En el Estado de derecho la ley es la concretización racional de la voluntad popular, manifestada, con las posibles intervenciones del Ejecutivo a que después aludiremos, a través de un órgano de representación popular libremente elegido: la ley ordinaria se conecta y subordina a la ley fundamental y el control de constitucionalidad de las leyes asegura precisamente esa conexión y subordinación.¹⁰

En el Estado de derecho, como hace notar Elías Díaz, la ley ordinaria se subordina a la ley fundamental, de suerte que la Constitución es la base sobre la

¹⁰ Elías Díaz. *Estado de derecho y sociedad democrática*, Cuadernos para el diálogo, Madrid, 1979, p. 30.

que se erige todo el ordenamiento jurídico; la subordinación de la ley ordinaria a la ley fundamental entraña una evidente jerarquización de la norma jurídica, cuya supremacía se atribuye a la Constitución, tal y como se establece en México en el artículo 133 constitucional.

El descrédito del *laissez faire, laissez passer* del Estado liberal, así como el avance de las doctrinas socialistas y comunistas, a fines del siglo XIX, favorecieron las ideas del solidarismo —cuyo epítome pudiera ser “todos vamos en el mismo barco” y del Estado de bienestar, al ser toleradas y, en ocasiones, fomentadas por el capitalismo como un mal menor respecto del socialismo y el comunismo.

La terminación de la Segunda Guerra Mundial creó el ambiente propicio para el desarrollo a nivel mundial de un Estado intervencionista, solidario y benefactor, o sea, un Estado social de derecho que procura el bienestar de su pueblo, en sustitución del Estado policía.

La intervención del Estado invade entonces el ámbito económico y da paso a la era de las grandes nacionalizaciones en Francia, Gran Bretaña y otros muchos países de Europa y América Latina, donde, desde 1938, se había iniciado el combate al neocolonialismo económico con la nacionalización del petróleo mexicano.

El abuso del intervencionismo estatal en el campo económico convirtió al Estado social de derecho en obeso Estado empresario, enfermo de graves males, como corrupción, ineptitud e ineficacia, y con defectos evidentes de obesidad, burocratismo y regulación excesiva e inconexa, entre otros muchos etcéteras.

En referencia a la crisis del Estado empresario e intervencionista, que llamamos solidario, los profesores argentinos José Luis Palazzo, Domingo Juan Sesín y Víctor Armando Rolón hacen notar:

El desmedido crecimiento del aparato administrativo generó dificultades financieras al tesoro público que se expresan en el número y la complejidad de las normas legales reguladoras de la vida económica. Una maraña selvática de reglamentarismos no siempre concordantes promovió la ineficiencia del Estado en su gestión administrativa, y la dificultad para controlar los gastos inútiles. Todo ello, junto al exceso de burocracia y otras deficiencias del obrar estatal, gravitaron negativamente en la vida de los ciudadanos, originando en casi todos los países una tendencia correctora.¹¹

En México, de 206 entidades paraestatales existentes en el ámbito federal en 1962, la fiebre intervencionista las hizo llegar a mediados de 1982 a 742,¹² y al final del mismo año, con la estatización de la banca, a 1 155,¹³ lo que da idea de la desenfrenada creación de organismos descentralizados, instituciones y sociedades nacionales de crédito, empresas de participación estatal y fideicomisos públicos, en muchas ocasiones producto de la improvisación y del presidencialismo autoritario.

¹¹ José Luis Palazzo, Domingo Juan Sesín y Víctor Armando Rolón Lembeye. *La transformación del Estado*, Buenos Aires, 1992, p. 3.

¹² Jorge Fernández Ruíz. *El Estado empresario*, UNAM, México, 1982, pp. 243 a 265.

¹³ Jacques Rogozinski, *La privatización de empresas paraestatales*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993, p. 34.

El crecimiento del Estado implicó el de la administración pública y, en consecuencia, el del derecho administrativo, lo que, aunado a los numerosos casos en que la administración pública se sometía a las normas de derecho privado, dio lugar a continuas y crecientes mezclas entre éste y el derecho público, las cuales, como en pleno auge del Estado empresario, hiciera notar Fulvio Zuelli en 1973:

[...] no se daban cuando derecho público y derecho privado eran netamente separados y toda actividad del Estado acontecía disciplinada por el derecho público, es decir, cuando el adjetivo público tenía un significado bien preciso y sobre todo no existía en la dimensión actual, el fenómeno de los entes públicos... Mas hoy [...] la situación está profundamente cambiada; la tradicional distinción entre público y privado es mucho menos clara.¹⁴

EL ESTADO NEOLIBERAL

El crecimiento excesivo del Estado intervencionista en su versión de Estado social de derecho, además del colapso de los regímenes comunistas de Europa oriental, generó una reacción neoliberal a nivel mundial que proclama el adelgazamiento del Estado, la desregulación administrativa y la privatización de muchas instituciones y actividades públicas, bajo el *lema*: “El mejor Estado es el menor Estado” para poner al solidarismo social en retirada, en un giro de 180 grados, tras haber vivido el apogeo de su aceptación a fines de la década de los setenta, por considerársele, a nivel mundial, necesario y positivo.

La reacción neoliberal, hoy triunfante en la conformación del Estado contemporáneo, más temprano que tarde habrá de desgastarse, como ocurrió con los movimientos que le precedieron en el afán configurativo del ente estatal. 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 de esta suerte ven cancelada la posibilidad de una vida digna al no poder disfrutar sus derechos humanos económicos, sociales y culturales.

Como quiera que sea, a escala mundial el derecho administrativo actual se ve dominado en mayor o menor medida por los afanes de privatización, desregulación y “desmonopolización” peculiares del esquema neoliberal imperante en el mundo de nuestros días, acorde con los intereses de los países más ricos del mundo, a su vez dominados por unos cuantos dueños del dinero que, por medio 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.

¹⁴ Fulvio Zuelli, *Servizi Pubblici e Attività Imprenditoriale*, Dott. A. Giuffrè Editore, Milán, 1973, p. 11.

La privatización

En el contexto del neoliberalismo rampante de nuestros días, se entiende por privatización la acción de atribuir o de asignar a los particulares la facultad de realizar cotidianamente determinadas actividades, ya sean éstas inéditas —por derivar de nuevas tecnologías—, o bien, actividades que antes estaban atribuidas o asignadas al Estado o a la administración pública; en resumen, privatizar es transferir atribuciones, actividades, bienes o derechos del sector público al privado, o asignar a este último las atribuciones y actividades emergentes.

En opinión del jurista argentino Rodolfo Carlos Barra: “Privatizar es transmitir la titularidad de los medios o de la competencia para ejercer una determinada actividad, del sector público al privado.”¹⁵

La privatización puede ser a nivel macro o general, en cuyo caso se refiere a todo un sector de la actividad socioeconómica, por ejemplo, la privatización de la banca o de la industria siderúrgica; también puede ser a nivel micro o concreto, como ocurrió en el caso de la Compañía Industrial de Atenuquique, S. A. en el de Dina Nacional, S. A. y en el de Motores Perkins, S. A.

La privatización se realiza mediante diversas modalidades; una de ellas consiste en liberar del régimen de servicio público “propio”, en *stricto sensu* actividades específicas hasta entonces sometidas a él, mediante un procedimiento legislativo de reforma de la norma jurídica, a fin de que ésta deje de considerar servicio público a actividades que, por tanto, ya no quedan atribuidas al Estado.

Mediante el procedimiento anterior se privatizó, en 1992, el servicio *público* de banca en México, al convertirse en servicio de banca a secas, como resultado de la reforma del artículo 28 constitucional.

Por tanto, en la actualidad el servicio de banca en México ya no se concesiona sino que se “autoriza”; así, su prestación queda sujeta a una regulación jurídica específica distinta a la ordinaria, lo cual acredita su carácter de servicio público impropio, virtual o de interés público, como llama la doctrina a la actividad técnica no reconocida por la ley como servicio público, a pesar de que está destinada a satisfacer una necesidad de carácter general, bajo un régimen exorbitante del derecho privado.

Otra forma de privatizar consiste en vender a particulares las acciones de una empresa de participación estatal mayoritaria, por lo menos en cantidad suficiente para que éstos adquieran su administración.

Recuérdese el caso de Teléfonos de México, S. A., que dejó de ser una empresa de participación estatal mayoritaria, y por tanto en mano pública, al pasar a particulares la mayoría de las acciones comunes y la administración de tal empresa prestadora del tradicional servicio público telefónico.

El caso de Mexicana de Autobuses, S. A. también ejemplifica la privatización mediante la transmisión de propiedad de sus acciones y de su administración, de

¹⁵ Rodolfo C. Barra. “Prólogo”, en Mertschiklan, Eduardo. *La iniciativa privada en la concesión de obra y servicios públicos*. Editorial Ábaco, de Rodolfo de Palma, Buenos Aires, 1992, p. 35.

una empresa en mano pública, no con la prestación de un servicio público a su cargo, sino con una actividad económica no reservada al Estado.

Una tercera forma de privatizar consiste en vender a particulares una empresa en mano pública, ya sea como un todo o en partes; en esta última forma fue como se privatizaron Tabamex, Fertimex y el Instituto Mexicano del Café.

De conformidad con el principio de paralelismo, en México toda privatización de entidades paraestatales requiere de un acuerdo previo del Ejecutivo de desincorporación de la administración pública de la entidad paraestatal de que se trate; en el caso de las creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto o acuerdo presidencial, habrán de observarse formalidades iguales a las atendidas para su creación.

En razón de la participación de los particulares en el desempeño de actividades atribuidas o realizadas por la administración pública, se reconocen doctrinalmente algunas formas adicionales de privatización, como pueden ser, entre otras: la concesión de un servicio público hasta ese momento prestado bajo gestión directa de la administración pública; la subrogación o concierto, total o parcial, de un servicio público prestado de manera directa por la administración pública; y la locación o arrendamiento a particulares, con o sin opción de compra, de una empresa en mano pública.

En Argentina existen diversas modalidades de privatización, como se señala, por cierto no taxativamente, en el artículo 17 de la ley 23,696, que al respecto dispone:

Las privatizaciones reguladas por esta ley podrán materializarse por alguna de las modalidades que a continuación se señalan o por combinaciones entre ellas, sin que esta enumeración pueda considerarse taxativa:

1. Venta de los activos de las empresas, como unidad o en forma separada.
2. Venta de acciones, cuotas o partes de capital social o, en su caso, de establecimientos o haciendas productivas en funcionamiento.
3. Locación con o sin opción a compra, por un plazo determinado, estableciéndose previamente el valor del precio de su venta.
4. Administración con o sin opción a compra, por un plazo determinado, estableciéndose previamente el valor del precio de su venta.
5. Concesión, licencia o permiso.

La desregulación

Otra de las tendencias peculiares del neoliberalismo de nuestros días es la desregulación, cuya aplicación excesiva puede llevar a reimplantar el *laissez faire, laissez passer*. En el léxico neoliberal, desregular significa derogar las reglas jurídicas que limitan la libre actividad industrial y comercial.

La derogación pulcra y ortodoxa de normas jurídicas que implican regulaciones debe apegarse al principio de paralelismo, lo cual requiere de un procedimiento de derogación similar al de su creación.

Acerca de la desregulación, el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, señala:

Es necesario ampliar la seguridad jurídica de las empresas a través de acciones de desregulación en el ámbito federal, así como de la promoción de modificaciones a los ordenamientos estatales y municipales, para reducir costos y facilitar la apertura y la operación de negocios comerciales e industriales.

Se ejecutará un programa de desregulación y simplificación administrativa orientado a mejorar la eficiencia de la regulación vigente y a eliminar la discrecionalidad innecesaria de la autoridad y el exceso de trámites burocráticos que impiden a las empresas —especialmente a las micro, pequeñas y medianas— concentrar su atención y esfuerzo en la producción y las ventas.

Se hará un esfuerzo nacional, con la participación concertada de las autoridades estatales y municipales, de desregulación, eliminación de trámites innecesarios y simplificación de gestiones.

Se tendrán menos regulaciones y más simples, pero éstas habrán de cumplirse cabalmente. La regulación se concentrará en proteger los intereses de los consumidores, como en el caso de actividades que impliquen riesgos sustanciales de salud para el ambiente y para la población.¹⁶

La desmonopolización

El neoliberalismo predica también la abolición de monopolios como una medida para eliminar obstáculos que impiden o traban la libre concurrencia al mercado. Sobre este asunto, el profesor argentino Juan Carlos Cassagne, afirma:

En el actual proceso de transformación, el Estado debe desregular y desmonopolizar con el objeto de instituir un sistema de control eficaz de la actividad privada que emane de las propias fuerzas del mercado, para lo cual hay que eliminar las barreras que se oponen a la libre actividad industrial y comercial, suprimir subsidios y privilegios, al par que liberar al comercio exterior, con una reducción razonable de aranceles y la supresión de las trabas y prohibiciones a la importación.¹⁷

Acerca de la desmonopolización, el Plan Nacional de Desarrollo establece que: “Se combatirán las prácticas monopólicas, lo mismo por parte de empresas privadas que de empresas públicas.”¹⁸ A este respecto debe tenerse presente que existen los llamados monopolios naturales —que no conviene eliminar—, como los relativos al suministro de agua potable, a la emisión de papel moneda y a la recolección de aguas negras y pluviales vía drenaje y alcantarillado, para no citar sino unos cuantos ejemplos.

¹⁶ Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 1995, p. 159.

¹⁷ Juan Carlos Cassagne, *La intervención administrativa*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1992, pp. 147 y 148.

¹⁸ Poder Ejecutivo Federal, *op. cit.*, p. 159.

OTROS ASPECTOS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO ACTUAL

Además de la metamorfosis sufrida por el derecho administrativo como consecuencia del neoliberalismo imperante, se han registrado avances notorios en aspectos promovidos o existentes con anterioridad, tales como la regulación de ciertas facetas de la actividad socioeconómica, la codificación y el llamado derecho privado administrativo.

La regulación emergente

Pese a la tendencia desreguladora del Estado neoliberal, éste se ha visto en la necesidad de incrementar la normativa jurídica en algunas materias, al grado de provocar la aparición de nuevas ramas del derecho administrativo como son, entre otras, el derecho urbano o urbanístico y el derecho ecológico o del medio ambiente, como respuesta, respectivamente, al incesante flujo migratorio que ha despoblado las áreas rurales y acrecentado las urbanas, así como al alarmante incremento de la contaminación ambiental.

La codificación del derecho administrativo

La tendencia de codificar, o sea, de reunir de manera sistematizada en un solo cuerpo u ordenamiento legal las normas del derecho administrativo, registra algunos avances recientes.

Concretamente en México, pese a no haberse expedido un código federal administrativo —Chihuahua es el único estado de la República que cuenta con un código administrativo—, se puede interpretar como un paso más (ya estaban vigentes el Código Fiscal de la Federación, la Ley General de Salud y la Ley Aduanera), en su integración modular o por partes, la expedición de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo cuya vigencia inició apenas el 1 de junio de 1995.

El llamado derecho privado administrativo

El respetado jurista francés André de Laubadère empleó la expresión *droit privé administratif* para referirse a lo que otros autores llaman *derecho privado de la administración pública*.

Al respecto, cabe recordar que desde los inicios del derecho administrativo la administración pública se vio en la necesidad de emplear en algunos casos los mecanismos y troqueles del derecho privado; hubo una época, en que tal empleo se justificó con la hoy desechada teoría de la doble personalidad del Estado, conforme a la cual éste podía actuar como tal o como particular y en este último caso se sometía a las reglas del derecho privado.

Laubadère hace notar que si bien es cierto que la peculiaridad del derecho administrativo se ve moderada por los préstamos del derecho privado, cuando este último es convocado a regir algunas actividades de la administración pública, no es el mismo que se aplica a los particulares, porque: “La ley, particularmente, le introduce con bastante frecuencia reglas especiales con objeto de adaptarlo a las necesidades de la administración”.¹⁹

En opinión del autor, las expresiones *derecho privado administrativo* y *derecho privado de la administración pública* podrían ser sustituidas por *derecho administrativo de troquel privado*, pues se refieren a normas originalmente acuñadas en el derecho privado que, al ser llevadas a regular actividades de la administración pública, sufren adecuaciones o modificaciones en su aplicación, por disposiciones del derecho administrativo a cuya órbita son transferidas desde la del derecho privado.

En el caso anterior se encuentran, por ejemplo, las normas del derecho privado relativas a las asociaciones civiles y a las sociedades civiles y mercantiles cuando tales formas societarias se utilizan para constituir empresas de participación estatal mayoritaria, porque su aplicación se adecuará a lo dispuesto por el derecho administrativo para producir un marco jurídico específico, exorbitante del derecho privado, ya que, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 31 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales: “La organización, administración y vigilancia de las empresas de participación estatal mayoritaria, sin perjuicio de lo dispuesto en la legislación aplicable, deberán sujetarse a los términos que se consignan en este ordenamiento.”

¹⁹ André de Laubadère, *Droit Administratif*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 9ª ed. para Jean-Claude Venezia et Yves Gaudemet, Paris, 1984, t. 1, p. 38.