

RESEÑA BIBLIOGRÁFICA

Miguel Alejandro López Olvera*

SUMARIO: I. Introducción. II. Siglo XIX. III. Siglo XX. IV. Siglo XXI.

I. Introducción

Esta reseña bibliográfica para la obra *200 Años de Administración Pública en México* tiene como objetivo destacar los principales autores que han escrito acerca del derecho administrativo y de la administración pública en México en los últimos dos siglos.

Al realizar una búsqueda por algunas bibliotecas encontré importantes obras, en las cuales los autores analizan en alguno de sus apartados, lo relacionado con la administración pública federal, principalmente lo que se refiere a su funcionamiento y organización.

Para ello, dividí el estudio de estas obras en tres apartados. En el primero analizo las obras publicadas en el siglo XIX. En el segundo estudio las obras publicadas en el siglo XX. Por último, examino las obras publicadas en lo que va del siglo XXI.

Así, en el siglo XIX encontré cuatro importantes obras, escritas por distinguidos juristas de la época. Estas obras son muy valiosas, pues son las primeras en las cuales se analiza a la administración pública desde la perspectiva constitucional y administrativa. Una de ellas, la escrita por Teodosio Lares, es de gran valía, pues es la primera de derecho administrativo publicada en nuestro país, en donde se analiza por primera vez en nuestra historia la administración pública federal.

* Agradezco muy especialmente la colaboración del licenciado Erick Zavala Gallardo en la elaboración de esta reseña bibliográfica.

Las otras tres obras también son importantes, pues se publicaron durante la vigencia de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1857.

En el siglo xx aparecieron publicados importantes libros, donde se analiza la estructura y funcionamiento de la administración pública federal. Son importantes estas obras, pues ya se analiza la administración pública federal con base en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

En lo que va del siglo xxi también han aparecido importantes obras que estudian el funcionamiento y la organización de la administración pública federal. En el apartado respectivo realizamos los comentarios correspondientes.

II. Siglo XIX

En este apartado analizamos las primeras obras que se publicaron en nuestro país, dedicadas al estudio del derecho administrativo y de la administración pública federal.

1. Teodosio Lares

Las *Lecciones de derecho administrativo*, obra fundamental en el desarrollo del derecho administrativo mexicano y de la administración pública federal, recoge las 14 lecciones que en 1851 dictó Teodosio Lares en el Ateneo Mexicano, y que un año después se imprimieron en la imprenta de Ignacio Cumplido.

En esta magnífica obra, el destacado jurisconsulto divide al Poder Ejecutivo, en “poder ejecutivo puro” y “administración activa”. El “poder ejecutivo puro”, señala Lares, es el encargado de la ejecución de las leyes por medio de órdenes y reglamentos, actos que, según el mismo autor, no podían ser susceptibles de reclamación alguna.

Por otro lado, destaca la “administración activa”, que se encarga de otorgar permisos, tolerancias, concesiones, favores, gratificaciones, indemnizaciones, sueldos y pensiones, a los particulares, entre otros actos.

Sostiene también que la administración pública se manifiesta en la protección de los intereses generales de la sociedad, vigilando la acción de cada ciudadano, por lo que asegura que no hay administración sin acción del Ejecutivo sobre las personas o sobre las cosas de las personas.

Hace también una distinción de la propia “administración activa” en relación con la afectación de los intereses o derechos de las personas, ya que, comenta, son considerados como la llave de la competencia administrativa.

Señala el autor que surge un “poder gracioso” cuando existe una reclamación de las personas por tocar sus intereses, y un “poder contencioso” si se lastiman sus derechos. Respecto a este último “poder” se justifica el origen del derecho de las personas de interponer un recurso en contra de sus decisiones.

Así, se plantea la distinción entre la “administración graciosa” y “administración contenciosa”, esta última considerada como uno de sus mayores aportes al derecho administrativo, ya que es el primer autor que plantea y justifica la necesidad de la existencia de una jurisdicción contenciosa administrativa en México.

2. José María del Castillo Velasco

En los dos tomos que integran el *Ensayo sobre el derecho administrativo mexicano*, editado en el Taller de Imprenta de la Escuela de Artes y Oficios para Mujeres en 1874, José María del Castillo Velasco expuso una visión de la administración pública basada en el respeto no sólo de los intereses generales, sino también de los intereses particulares, además de señalar la trascendencia para el desarrollo del país, de la prudencia y acierto con que se conduzcan sus funcionarios.

Al distinguir la “ciencia administrativa” de la “ciencia política”, el autor señala cuáles son los límites y los principios de la actuación de la administración pública. En este punto, señala que en la práctica la administración pública no puede sacrificar ningún interés por pequeño que éste sea, o que la administración pública no puede estar enfocada a satisfacer intereses determinados, sino que debe buscar la armonía absoluta entre los intereses sociales y los individuales, y que debe siempre estudiar las necesidades del individuo para poder satisfacer las necesidades comunes.

Explica que la organización administrativa debe cumplir con dos condiciones: 1) la administración (su “legislación administrativa”) debe estar en perfecta armonía con las instituciones políticas, y 2) la administración debe ser independiente, esencialmente activa y responsable.

Reconoce que el ejercicio de un poder tan amplio como el administrativo, necesariamente debe estar limitado por la responsabilidad de sus funcionarios para que este poder no se convierta en arbitrario y despótico.

Finalmente, debo destacar que a pesar de que en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1857 la organización administrativa de nuestro país era eminentemente central, esta circunstancia no impidió que José María del Castillo Velasco reconociera la importancia de que cada una de las partes que componían los distritos pudieran satisfacer y proteger sus intereses particulares con una administración pública propia y completa, con libertad de acción para que su administración fuera oportuna y justa.

3. Eduardo Ruiz

El *Curso de derecho constitucional y administrativo*, editado por la Oficina Tipográfica de la Secretaría de Fomento en 1888, consta de dos tomos. En dicha obra se estudia, artículo por artículo, el contenido y alcance de los derechos establecidos por la Constitución de 1857 y de las leyes vigentes en el momento; también analiza su vigencia, y contrasta su opinión con la de otros tratadistas.

En el primer tomo de su obra, en la lección XLI, estudia el contenido del artículo 40 de la Constitución, que versa sobre la forma de gobierno y el sistema federal mexicano. En ese punto, señala el autor que dicha forma de gobierno y el mencionado sistema son una invención de hombres inspirados en el patriotismo, en el que por medio de la descentralización administrativa se consigue el mejor desempeño de las funciones públicas.

En el segundo tomo, Eduardo Ruiz continúa con el análisis de los preceptos constitucionales. En la lección XIX desarrolla el carácter del Poder Ejecutivo, del Presidente de la República, su elección, duración y el modo de cubrir sus faltas.

Al analizar el artículo 75 de la Constitución de 1857, estudia la naturaleza y las funciones del Poder Ejecutivo; destaca que la función del Ejecutivo es compleja y difícil, ya que su actividad se desarrolla en todos los ramos de la acción administrativa, que tiende al mejoramiento social, al progreso material y a todas las vías que facultan la marcha del gobierno.

Señala que el gobierno debe dar ejemplo de cumplimiento y observancia de los actos administrativos, y que si hay necesidad de variar cualquier acto, debe hacerlo por medio de un acto que revista la misma forma con que se emitió y que sólo obligue para el futuro.

Finalmente, en la lección XXI estudia lo relativo a la organización y labores de cada una de las secretarías de Estado, así como la distribución de los negocios de la administración.

4. Manuel Cruzado

En la obra *Elementos de derecho administrativo*, editada por la Antigua Imprenta de Eduardo Murguía en 1895, Manuel Cruzado estudia la ciencia administrativa en general, el derecho administrativo en México, la organización y competencia de las autoridades administrativas y los procedimientos ante ellas.

Para Manuel Cruzado, el oficio de la administración es muy noble, y se concreta con asiduidad al mejoramiento de la estirpe humana, provee a su desarrollo en todos los pe-

riendos de la vida, acompaña hasta su última morada y vela por el reposo de las cenizas depositadas en los asilos que eleva, para perpetuar la memoria de nuestros antepasados.

Sostiene que a la reunión de servicios públicos con el conjunto de reglas que dirigen las relaciones entre la autoridad administrativa y los particulares se le da el nombre de administración. La administración considerada abstractamente es la intermediaria entre el Estado y sus miembros por efecto de las relaciones que determinan las leyes.

Destaca que la administración puede llegar a confundirse con la función de policía, ya que ésta comprende todo lo necesario al buen orden de la ciudad, pero mientras que la administración hace el bien, la policía impide el mal, previniéndolo o reprimiéndolo.

Por ello, la administración debe sujetarse a las siguientes condiciones: a) ser esencialmente civil; b) procurar constantemente la gestión de los intereses públicos; c) imprimir cierta rapidez, y d) adoptar en sus determinaciones la energía necesaria.

Con respecto a la discusión que se daba en esa época de la pertinencia de la centralización administrativa, Manuel Cruzado se ubica en una posición conciliadora entre las distintas posiciones, y señala que la concentración del poder general se debe constreñir a todo lo relativo a las leyes generales, como son las que se refieren a las relaciones con los países extranjeros, el establecimiento de la fuerza pública permanente, la acuñación de la moneda, el timbre, la emisión del papel moneda y de todo aquello que se refiera al mantenimiento de la paz, el orden público y vigorice el pacto federativo.

Por otra parte, considera que la administración local debe encargarse de la gestión de los negocios propios y de todo lo que atañe a su régimen interior.

También estudia el principio de amovilidad de los empleados de la administración (consagrada en la Constitución vigente de la época) en beneficio de la sociedad, mas no del empleado público.

También señala el autor que en virtud de que las funciones de la administración son casi semejantes a las profesiones ordinarias, éstas requieren de una educación especial, que sólo se puede adquirir con la práctica, y que con ello se puede llegar a fundar una clase laboriosa de la sociedad que procure el buen servicio público.

Señala la diferencia entre empleado público y funcionario público: el primero es la persona que tiene el carácter de subalterno o auxiliar de la administración, y el segundo es la persona a quien se encomienda una función pública, como los secretarios de Estado, los gobernadores, los magistrados, prefectos, jefes políticos, alcaldes y regidores. Enumera las atribuciones, responsabilidades y los casos de responsabilidad en que éstos podían incurrir.

III. Siglo XX

En este apartado, que corresponde a los autores que escribieron acerca del derecho administrativo y de la administración pública federal en el siglo xx, analizamos las obras que hemos considerado como las más importantes y más representativas en todo el siglo que hace poco dejamos atrás.

1. Carlos Trejo Lerdo de Tejada

Carlos Trejo Lerdo de Tejada se desempeñó como diputado federal, ministro plenipotenciario en Argentina, Chile y Cuba; subsecretario de Educación Pública en el gabinete de presidente Ortiz Rubio y gobernador del distrito y del territorio norte de Baja California. Además de sus responsabilidades públicas, también desarrolló numerosos estudios, entre los que destacan *Nuestra verdadera situación política y el partido democrático*; *La revolución y el nacionalismo*. *Todo para todos*; *Norte contra Sur*. *Obregón-Calles-Ortiz Rubio*; *Ensayo de sociología política mexicana y La educación socialista*.

En 1911, con motivo de la conmemoración del centenario de la independencia mexicana, estudió la evolución del derecho administrativo desde 1810 a 1910 en su libro *Derecho administrativo mexicano. Su formación y desarrollo de 1810 a 1910*, publicado por la Tipografía de la Viuda de F. Díaz de León, Sucs.

En esa obra, el autor analiza en cada uno de los seis capítulos que integran el libro, todo lo relativo a la legislación vigente en 1810, así como las sucesivas leyes y reformas, señalando las innovaciones y modificaciones a la legislación minera, de la propiedad intelectual industrial, agraria, sobre las vías generales de comunicación, de aguas, con especial atención en el impacto que tuvo el ferrocarril para el desarrollo de México.

Concluye el autor señalando que para que el país pueda desarrollarse de mejor manera es indispensable que el gobierno y sus administraciones tengan la confianza del pueblo que gobiernan y que inquebrantablemente inspiren sus actos y disposiciones en los intereses públicos de su cargo, para lo cual su oráculo debe ser perpetuo y oriente único, para que sobre la base de la confianza y el respeto se estrechen armoniosamente el gobierno y los gobernados.

2. Gabino Fraga

Gabino Fraga, en su obra intitulada *Derecho administrativo*, publicada por la editorial Porrúa en 1934, abarca una gran cantidad y variedad de tópicos del derecho administrativo, desde la concepción del poder del Estado, sus funciones y actividades; precisando el contenido de derecho administrativo y del acto administrativo; el régimen financiero y patrimonial del Estado y la situación jurídica de los particulares frente a la administración.

Respecto de la administración pública, el maestro Gabino Fraga señala que se trata de una organización especial constituida para satisfacer los intereses colectivos o generales, que carece de una personalidad propia, pues constituye sólo uno de los conductos por los cuales se manifiesta la personalidad misma del Estado.

Estudia también la individualidad de los órganos administrativos y de sus titulares. Respecto de las formas de organización administrativa, distingue cuatro tipos: la centralización, la desconcentración, la descentralización administrativa y las empresas de participación estatal.

Establece como características fundamentales de la administración centralizada los poderes de nombramiento, de mando, de vigilancia, disciplinario, de revisión y el poder para la resolución de conflictos de competencia.

Sostiene que la desconcentración y los convenios de coordinación con las entidades federativas son la forma en que la administración central delega sus facultades administrativas.

En cuanto a la organización descentralizada, el autor conviene en distinguirla, en atención a sus características específicas, en tres tipos: por servicio, por colaboración y por región. Dice que este tipo de organización se fundamenta en la necesidad de dar satisfacción a las “ideas democráticas” y para dotar de una mayor eficacia a la gestión de los intereses locales.

3. *Efraín Urzúa Macías*

En su obra *Teoría general del derecho administrativo*, editada por la Imprenta de la Universidad de Guadalajara en 1955, Efraín Urzúa Macías señala que la administración pública, a semejanza de la justicia, se halla vinculada por normas jurídicas que la condicionan materialmente, y por tanto, las personas poseen una acción para hacer valer sus derechos frente a la administración pública.

Analiza, en esta importante obra, lo que él denomina como “arbitrio administrativo”, que es la facultad que tienen los órganos de la administración pública para actuar libremente, expresando su propia libertad, sin estar vinculados jurídicamente.

El “arbitrio administrativo” no es el resultado de una deficiencia de la administración, sino que es una necesidad que se impone a la administración en la aplicación de una ley; pero destaca que el arbitrio puede conducir a la arbitrariedad cuando se trata de una conducta irreflexiva, irracional o injusta del órgano, lo que también desencadena en una desviación y abuso del poder.

Por otra parte, señala que los órganos administrativos son parte del cuerpo de la administración pública, que adoptan determinados caminos para su integración, funcionamiento y para relacionarse entre sí.

Para este autor existen diferentes sistemas de organización administrativa, como el de elección y el de nombramiento respecto a la integración de los órganos; el de los funcionarios honorarios y el de los funcionarios profesionales, en relación con las condiciones que deben llenar los componentes de los órganos.

En cuanto a las funciones de los órganos de la administración pública, señala el sistema territorial o descentralizado y el sistema monocrático y colegiado.

Finalmente, destaca que los problemas relativos a la organización no corresponden exclusivamente a la administración pública, sino que abarcan toda la actividad del Estado.

4. *Andrés Serra Rojas*

El maestro Andrés Serra Rojas, en su obra *Derecho administrativo*, publicada en 1959, distingue, antes de explicar el contenido y significado de la administración pública, entre las formas de organización política y las formas de organización administrativa. La primera forma se refiere a la organización general del Estado, y la segunda, a un aspecto parcial de la actividad del Estado, es decir, a la actividad de los órganos del Poder Ejecutivo.

Ya dentro del tema de la organización administrativa, destaca cuáles son los órganos que componen la administración pública federal, como por ejemplo los centrales de la administración pública federal.

Especialmente, Serra Rojas analiza los procedimientos necesarios para realizar la centralización de la administración: la concentración de la coacción, la concentración del poder de decisión y de expedir órdenes, la concentración de la competencia técnica y la concentración del poder de nombramiento.

Explica como formas de desconcentración, a la horizontal o periférica y la vertical o central, y expone cuales son las instituciones desconcentradas en la legislación administrativa mexicana.

Destaca dentro del ámbito del Poder Ejecutivo, las características, atribuciones y facultades del presidente de la República y de los secretarios de Estado, y menciona el papel que tienen los demás funcionarios de la administración, como los subsecretarios, oficiales mayores, directores; jefes de departamento administrativo, de oficina, de sección de mesa, etcétera.

Establece cuál es la relación y las diferencias entre las secretarías y los departamentos de Estado, su evolución y competencia. Respecto de este tema, finaliza con el análisis de la situación histórica y jurídica del gobierno del Distrito Federal.

5. Jorge Olivera Toro

En su obra *Manual de derecho administrativo*, publicada en 1963, Jorge Olivera Toro desarrolla un amplio estudio sobre la organización administrativa, robustecida con la opinión de juristas de otros países y de México. Señala que para el reparto de funciones y actividades de prestación, la administración pública hace uso de la desconcentración, descentralización y de la empresa pública.

Así, sostiene que la organización administrativa se crea y se desenvuelve por medio de normas y de relaciones jurídicas, por lo que una reforma administrativa debe ir presidida de la reforma de la organización en cuanto a la adecuada repartición de funciones públicas entre los órganos administrativos, al perfeccionamiento de los medios de selección, distribución y formación de funcionarios públicos, a la racionalización de los procedimientos y garantías de la acción administrativa y a la simplificación y claridad de las normas legales administrativas.

Destaca que en México se han creado entidades legislativamente imprecisas, con el ánimo de seguir los principios de la descentralización administrativa, con una confusa naturaleza jurídica, porque no se precisa si pertenecen a la organización central, si son organismos desconcentrados o bien descentralizados, y que hasta existen instituciones públicas de hecho.

Finalmente, destaca que el reparto de competencias administrativas realizada por las formas de organización centralizada o descentralizada es coexistente, ya que existen grados intermedios sin que los dos sistemas se contrapongan.

6. Miguel Acosta Romero

El maestro Miguel Acosta Romero, en su obra intitulada *Teoría general del derecho administrativo*, publicada por la editorial Porrúa por primera vez en 1973, hace un completo y pedagógico estudio de la disciplina del derecho administrativo.

En cuanto al concepto de administración pública, señala que es la parte de los órganos del Estado que dependen directa o indirectamente del Poder Ejecutivo, que tienen a su cargo la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes y cuenta con elementos personales, patrimoniales, una estructura jurídica y determinados procedimientos técnicos. Explica los distintos tipos de vista para su estudio (orgánico y funcional) y las diferentes clasificaciones doctrinarias que se han hecho de la administración pública.

Plantea también que la administración pública no se rige por un solo cuerpo legal, sino por un conjunto de normas a partir de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, leyes orgánicas y reglamentarias que regulan la organización, estructura y funcionamiento de cada una de las dependencias centralizadas y de las entidades paraestatales, por reglamentos interiores, manuales de organización y métodos, circulares, acuerdos, instrucciones, entre muchas otras disposiciones legales.

Cabe destacar que el análisis que ofrece en su obra lo complementa con útiles cuadros sinópticos, donde expresa de una manera didáctica el contenido de cada tema que desarrolla.

7. *Emilio Chuayffet Chemor*

En la obra *Derecho administrativo*, editada por la Universidad Nacional Autónoma de México en 1981, Emilio Chuayffet Chemor estudia y analiza los temas de la organización administrativa, la función pública, el régimen patrimonial del Estado, la actividad de la administración pública y la justicia administrativa.

Destaca que la multiplicación de los fines de la administración y la complejidad de la organización administrativa han provocado que en el derecho positivo la organización pierda su carácter instrumental y se convierta en una cuestión esencial del derecho administrativo, por lo que la administración pública mexicana ha venido diversificando sus tareas a partir de la Constitución de 1917, en particular en lo que se refiere al aumento de órganos y organismos administrativos, y su creciente especialización.

Derivado del análisis que realiza de las distintas disposiciones normativas que regulan a la administración pública federal, del 1o. de enero de 1977, destaca que las secretarías y departamentos de Estado carecen de personalidad jurídica propia, y participan sólo de la personalidad del Ejecutivo, ejercen su competencia por acuerdo del presidente de la República.

Aclara que el instrumento jurídico a través del cual se distribuye la competencia entre cada uno de los órganos internos que forman la administración es el reglamento interior, expedido por el presidente de la República.

Señala que los manuales de organización se redactan algunas veces bajo la forma de normas reglamentarias, cuando deben tratarse de meros documentos informativos, sin valor legal alguno.

Destaca que no puede hablarse de una base constitucional para la creación y funcionamiento de las entidades paraestatales, puesto que la Constitución sólo se refiere a ellas para reservar a la jurisdicción federal sus controversias laborales, para disponer la obligación, de quienes la dirigen, de comparecer ante las Cámaras, o para facultar a éstas a

realizar investigaciones sobre su operación; además de que existen imprecisiones sobre su naturaleza administrativa.

Finalmente, señala que las principales actividades de la administración pública federal son: la facultad reglamentaria; el régimen de policía; los servicios públicos; las obras públicas y la planeación institucional; refiriéndose no sólo a las formas jurídicas a través de las que se desenvuelven, sino además a la materia que contienen.

8. *Alejandro Carrillo Castro*

En la obra *La política y la administración pública en México*, editada por el Instituto de Capacitación Política en 1982, Alejandro Carrillo Castro analiza, desde la perspectiva de la acción de los partidos políticos, los programas y acciones de los personajes que han ocupado la Presidencia de la República.

Señala las diferentes etapas que ha tenido la administración pública en México desde la independencia; destaca los periodos históricos de nuestra historia, que según el autor están determinados por una gran inestabilidad política y que influyeron indudablemente en la administración pública, propiciando su caos y desunión.

Dice que fue a partir de 1917 cuando el cúmulo de demandas sociales propició que la administración pública tuviera que acoger distintas reformas en beneficio de determinados sectores sociales.

También señala que durante el periodo de gobierno del general Lázaro Cárdenas del Río fue la primera vez que se siguió un programa de gobierno, de conformidad con un Plan Sexenal elaborado por el Partido Nacional Revolucionario.

Sin embargo, reconoce que los esfuerzos por reformar la administración pública han sido aislados, carentes de un marco global que los dote de unidad y de continuidad por no contar también con el apoyo político y técnico adecuado, ni con las decisiones de alto nivel y de los recursos indispensables para su eficaz implantación y seguimiento.

Concluye afirmando que una verdadera reforma administrativa requiere de un esfuerzo nacional, solidario y democrático, de eficiencia, eficacia, congruencia y honestidad, para el mejoramiento de la capacidad administrativa del gobierno para cumplir los compromisos políticos contraídos con el pueblo; y que dicha reforma no debe ser vista únicamente como un mero ejercicio neutro de antiburocracia, sino como uno de los instrumentos más importantes de la acción política.

9. *Ignacio Pichardo Pagaza*

En la obra *Introducción a la administración pública de México*, editada por el Instituto Nacional de Administración Pública en 1984, Ignacio Pichardo Pagaza, a través de un

claro planteamiento de los temas y de los objetivos que pretende obtener en el desarrollo de cada capítulo, nos muestra un panorama del funcionamiento de la administración pública en México.

Ignacio Pichardo Pagaza destaca dentro de su obra, las funciones que tiene encomendada la administración pública en México, como son las de planeación, de programación y presupuesto, hacendaria, de control y evaluación, de administración de recursos humanos, de adquisiciones y de obra pública.

Entre estas funciones, señala que la planeación que se lleva a cabo en la administración pública es de carácter económico y social; se trata de una “planeación para el desarrollo”, y constituye un estilo definido de gobierno.

Concibe a la planeación como la identificación de los objetivos generales de una institución o de un conjunto de instituciones a corto, mediano y largo plazos, y que con la planeación se dan las bases para que la administración pueda realizar las siguientes funciones: la programación, el financiamiento, la administración del personal, el control y la evaluación de resultados. Esta planeación puede revestir dos formas básicas: a) obligatoria o forzosa, y b) inducida o indicativa.

Cabe señalar que en este importante libro, la comprensión de los temas se facilita gracias a que el autor los explica a través de cuadros sinópticos y resúmenes.

10. Antonio Carrillo Flores

La obra titulada *Estudios de derecho administrativo y constitucional*, publicada por la Universidad Nacional Autónoma de México en 1987, recopila un conjunto de artículos escritos por el autor respecto del derecho administrativo y constitucional. En especial, en el trabajo intitulado “El proceso administrativo en la Constitución mexicana”, Antonio Carrillo Flores hace importantes reflexiones y propuestas sobre los límites que tiene la administración pública para tomar decisiones que afectan los derechos e intereses de los particulares. En este estudio, el autor concluye que debe concederse al particular una adecuada oportunidad de defensa y debe estar regulado un buen sistema de oposición jurisdiccional a los actos ilegítimos o abusivos de la administración.

Al cuestionarse sobre cuáles son los requisitos o formalidades de carácter procesal que la autoridad administrativa debe cumplir antes de emitir una decisión definitiva, concluye que no existe una garantía en el texto constitucional relativa a los procedimientos administrativos, y que por ello es conveniente que exista una ley general reguladora de los procedimientos administrativos, notificaciones, plazos, pruebas, posición de terceros, significación jurídica del silencio, recursos, etcétera.

También se pregunta acerca de cuál es el sistema o sistemas que acoge la Constitución para regular la impugnación de los actos de la autoridad administrativa y para obligar al Estado a reparar la acción ilegítima. En respuesta, destaca la labor del Tribunal Fiscal de la Federación como instancia para dirimir controversias que se susciten entre la administración pública y los particulares.

También plantea la conveniencia y la necesidad de que se incluya en el texto constitucional, de una manera sistemática e integral, el problema de la justicia administrativa, y propone la desconcentración de algunas de las salas del entonces Tribunal Fiscal de la Federación.

Destaca que el Estado debe aceptar su responsabilidad financiera por el funcionamiento defectuoso de los servicios públicos, pero limitada a los casos de culpa verdaderamente grave y con preferencia a las reclamaciones de las personas de más bajos ingresos.

Estas propuestas, que en la actualidad ya son una realidad, no hubieran sido posibles sin la pluma inspiradora de notables juristas, como Antonio Carrillo Flores, que se anticiparon a su tiempo.

11. Ernesto Gutiérrez y González

Con la obra *Derecho administrativo y derecho administrativo al estilo mexicano*, publicada por la editorial Porrúa en 1993, Ernesto Gutiérrez y González pretende, desde su muy particular punto de vista, abordar la problemática de la aplicación de la teoría y de los principios de la teoría administrativa, por los funcionarios al servicio del Estado, lo que el autor denomina como “derecho administrativo al estilo mexicano”.

La obra del maestro Gutiérrez y González, según su propio autor, está dirigida a los estudiantes de la licenciatura en derecho (por sus numerosos ejemplos), con la intención de que conozcan, además de las teorías administrativas, la práctica diaria del derecho administrativo en México, refiriéndose especialmente a las desviaciones, abuso de poder, tergiversación de las instituciones jurídicas y la falta de conocimiento de los funcionarios de la administración.

Concibe a los Estados Unidos Mexicanos y a su órgano Ejecutivo u órgano administrativo como un fuerte “robot”, revestido con láminas que cubren todo su cuerpo y se suponen de acero, remachadas; muy pesado, pues es una mole enorme, “omnisapiente”, pues se entera de todo lo que sucede a su alrededor, por lo que nadie de los que lo manejan son capaces de engañarlo; es, sobre todo, lento, pues en los zapatos tiene “orugas”, como las que usan los tanques de guerra. Es un ente sin piernas, pues si las tuviera, tendría mejor movilidad y quizá hasta celeridad.

En su obra estudia, a través de los ordenamientos que se han expedido para organizar la función de la administración en México, las facultades del órgano Ejecutivo; analiza cada una de sus secretarías y al entonces llamado “Departamento del Distrito Federal”.

12. Emilio Margáin Manautou

En su obra *Introducción al estudio del derecho administrativo mexicano*, editada por Porrúa en 1994, Emilio Margáin Manautou destaca, desde el análisis de los preceptos constitucionales, la figura del “Supremo Poder Ejecutivo”, que se deposita en el presidente de los Estados Unidos Mexicanos; señala los requisitos para poder ocupar el cargo, su protesta y duración, su renuncia y sus facultades y obligaciones.

Únicamente se limita a señalar, de conformidad con el artículo 90 constitucional y con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la conformación y organización de la administración pública federal.

13. Miguel Galindo Camacho

Miguel Galindo Camacho, en su obra intitulada *Derecho administrativo*, publicada en 1995, señala que la administración pública es la parte orgánica del Estado, encargada de realizar la función administrativa.

Destaca, principalmente, que toda la actividad de la administración pública se debe desarrollar siguiendo y acatando el principio de legalidad, por lo que todas las leyes administrativas deben establecer y desarrollar este principio.

En este sentido, considera que para que el Estado pueda llevar a cabo todos los actos relativos a la administración pública se requiere de ordenamientos legales que determinen la naturaleza jurídica de la administración pública, sus formas de realizarla y los órganos encargados de llevarlas a cabo.

Respecto a las formas de organización administrativa, considera que la administración pública federal, la del Distrito Federal, la de las entidades federadas y la de los municipios, representan la totalidad de la administración pública que realizan todas las autoridades del Estado mexicano.

Considera que los organismos paraestatales, descentralizados y las empresas de participación estatal han disminuido debido al avance del liberalismo, y que muchas de sus instituciones han pasado o pasarán a manos de los particulares.

En su obra, Galindo Camacho hace un especial análisis de la administración pública del Distrito Federal, y de las reformas al artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos realizadas en 1993 y 1996.

Finalmente, precisa que toda la actividad de la administración pública se debe llevar a cabo de conformidad con las reglas y principios que establece y precisa el derecho administrativo, ya que éste, considera, es su marco jurídico.

14. Alfonso Nava Negrete

En la obra *Derecho administrativo mexicano*, editada por el Fondo de Cultura Económica en 1995, Alfonso Nava Negrete nos presenta de una manera ordenada y sencilla, un panorama acerca del derecho administrativo, del acto administrativo y de la administración pública.

En esta importante obra, Alfonso Nava Negrete considera que la administración pública es una herramienta de trabajo que está siempre al servicio de los fines políticos de los gobiernos, y que los cambios y las reformas que sufra la administración serán impuestos invariablemente por los criterios políticos.

Al referirse a los elementos que conforman la administración pública, analiza no sólo aspectos jurídicos o dogmáticos, sino que examina también aspectos sociales y económicos para explicar el crecimiento exponencial de la administración pública desde la Constitución de 1917, como el crecimiento sostenido de la población.

Estima que la política económica que ha seguido el Estado mexicano que instauró el proteccionismo de la industria y la entrega de subsidios provocó que el número de secretarías de Estado, organismos descentralizados, empresas de participación mayoritaria estatal y fideicomisos públicos aumentaran.

Destaca que en 1988 inició la pulverización de la administración con la desincorporación, fusión o extinción de las empresas estatales, y también debido a circunstancias internas o externas, como la deuda externa excesiva o a los criterios impuestos por la banca internacional.

En cuanto a las formas de organización administrativa, Nava Negrete resalta la importancia de la desconcentración, no sólo vista como una simple acción de buena voluntad administrativa, sino como una grave decisión política, que ha probado tener una gran efectividad social, puesto que acerca el servicio estatal a los pobladores más lejanos de la geografía nacional.

Menciona que si bien no siempre la desconcentración ha producido resultados positivos, esto se debe a la mala aplicación o ejecución y al egoísmo de los funcionarios públicos, los intereses creados, la ineptitud o inmoralidad de los funcionarios, o bien porque se han seguido los mismos vicios administrativos de los organismos centrales.

IV. Siglo XXI

1. Consideraciones generales

El siglo XXI lo iniciamos con la aparición de nuevas formas de organización administrativa. Al lado de los órganos tradicionales de la administración pública han aparecido otros, que en nuestra opinión rompen los esquemas habituales de la organización administrativa.

Un ejemplo de lo anterior es la llamada Comisión Nacional SEP-SNTE de Carrera Magisterial, que se integra con servidores públicos de la Secretaría de Educación Pública y con miembros del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. Otro ejemplo son los comités de selección del servicio profesional de carrera de la administración pública federal.

Al lado de estos nuevos órganos también han aparecido nuevas publicaciones dedicadas al estudio tanto del derecho administrativo como de la administración pública.

Aparecieron en este siglo XXI, las obras de Matute González, Carlos y Valls Hernández, Sergio Armando, *Nuevo derecho administrativo*, México, Porrúa, 2003; Martínez Morales, Rafael I., *Derecho administrativo*, México, Oxford, 2005, 2 tomos; Márquez Gómez, Daniel, *Función jurídica de control de la administración pública*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005; Fernández Ruiz, Jorge, *Derecho administrativo y administración pública*, México, Porrúa, 2006; Béjar Rivera, Luis José, *Curso de derecho administrativo*, México, Oxford, 2007; Roldán Xopa, José, *Derecho administrativo*, México, Oxford, 2008, entre otros.

También cabe destacar que por primera vez en la historia de nuestro país, en este siglo se comenzaron a publicar estudios jurídicos dedicados al análisis del derecho administrativo y de la administración pública de los estados de la República. El promotor de esta novedosa idea es el distinguido jurista Jorge Fernández Ruiz, investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

En este apartado sólo nos referiremos a aquellas obras que consideramos son las que han aportado interesantes ideas al estudio de la administración pública federal.

2. Carlos Matute González y Sergio Armando Valls Hernández

Carlos Matute González y Sergio Armando Valls Hernández exponen en su obra *Nuevo derecho administrativo*, publicada por Porrúa en 2003, que los principios de la organización administrativa pueden ser aplicados a cualquier empresa humana, sin importar sus fines concretos, el origen de los recursos que la integran, la ideología que la inspira, la naturaleza de sus actividades, la forma de integración, ni el régimen jurídico público o privado al que se sometan.

Así también, destacan que el derecho administrativo ya no es el régimen jurídico específico del Poder Ejecutivo, ni éste es el sujeto único, ya que cualquier organización administrativa pública puede tener relevancia frente a terceros cuando contrata o realiza funciones de policía administrativa dentro de la función principal que desarrolla el poder al que pertenece.

Destacan que la administración pública está integrada por medios objetivos y subjetivos. Los primeros comprenden a las partes que integran las administraciones públicas (órgano o entidad) que interactúan bajo un complejo sistema de atribuciones y competencias para delimitar el campo de acción de cada uno de ellos, con base en los principios de jerarquía y coordinación. Los segundos, los medios subjetivos, son las voluntades de los hombres que concretan las atribuciones y competencias que las normas otorgan a los órganos o entidades de la administración pública.

Haciendo uso frecuente de los criterios establecidos por el Poder Judicial de la Federación, analizan la evolución y el nuevo papel que ha venido tomando la justicia administrativa como garantía de legalidad de la actuación de la administración pública, encauzando el actuar de los funcionarios de la administración pública.

3. Daniel Márquez Gómez

En la obra intitulada *Función jurídica de control de la administración pública*, editada por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM en 2005, Daniel Márquez Gómez estudia los diferentes mecanismos de control de la administración pública en México.

Destaca que la razón o fundamento de la existencia de estos mecanismos se debe a la corrupción (en el manejo de los recursos públicos), problema que a juicio del autor, constituye uno de los males más grandes de nuestro siglo.

En el ámbito de la administración pública el control constituye un poder que el orden jurídico asigna a órganos del Estado; este control puede llevarse a cabo en un ámbito interno o externo. El control interno lo atribuye a las unidades administrativas que se ocupan de las funciones de control, inspección, evaluación y vigilancia de las operaciones de las dependencias y unidades que la conforman.

El control externo se encomienda a órganos que tradicionalmente desarrollan funciones legislativas, con el propósito de cuidar la recaudación, el uso y destino de los recursos públicos.

Señala el autor que los controles que existen actualmente carecen de eficiencia y efectividad, porque existe un amplio margen de discrecionalidad en el actuar de las autoridades encargadas de las funciones de control de la administración, así como un exceso

de regulación, a la que están sujetas la multiplicidad de órganos especializados en la fiscalización de las actividades administrativas; además de que estos órganos no sólo realizan actividades administrativas, sino funciones materialmente jurisdiccionales.

4. Jorge Fernández Ruiz

A. Aportes al derecho administrativo y a la administración pública locales

Jorge Fernández Ruiz integra el grupo de iuspublicistas mexicanos que son reconocidos en otras latitudes del planeta, por su importante producción bibliográfica, por su aporte a la ciencia del derecho administrativo, así como por el gran impulso a los estudios de derecho administrativo y de la administración pública tanto en el ámbito federal como local.

En esta labor de impulso al derecho administrativo mexicano destaca la Colección Mexicana de Derecho Administrativo, que desarrollará, en 32 volúmenes, el tratamiento doctrinal del derecho administrativo y de la administración pública de cada uno de los estados de nuestro país. Ya aparecieron los volúmenes correspondientes a Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Guanajuato, Hidalgo, Nuevo León y Puebla.

Al respecto, señala Jorge Fernández Ruiz en su obra *Derecho administrativo de Aguascalientes*:

ante la carencia de bibliografía relativa al derecho administrativo de cada una de las entidades federativas del país, el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México ha resuelto, con el decidido respaldo de la editorial Porrúa, publicar en treinta y dos volúmenes –uno por cada entidad federativa– la “colección mexicana de derecho administrativo”.

Este impulso de don Jorge Fernández Ruiz a los estudios de derecho administrativo y de la administración pública estatales es, sin lugar a dudas, uno de los aportes más importantes en toda la historia de nuestro país.

B. Aportes al derecho administrativo y a la administración pública federales

En la obra titulada *Derecho administrativo y administración pública*, editada por Porrúa en 2006, Jorge Fernández Ruiz ofrece un significativo aporte a la ciencia administrativa contemporánea.

En los primeros capítulos estudia las diferentes teorías y definiciones acerca del Estado, para que el lector adquiera una mayor capacidad de entender el porqué y el funcio-

namiento de la estructura orgánica de la administración pública, parte del elemento gubernamental del Estado.

Analiza también la evolución del derecho administrativo mexicano, conceptualiza al derecho administrativo, sus objetos y sujetos, y explica cuáles son sus vínculos con otras disciplinas.

Jorge Fernández Ruiz concibe a la administración pública como el conjunto de áreas del sector público del Estado que intenta lograr los fines del Estado mediante el ejercicio de la función administrativa, la prestación de servicios y obras públicas, y otras actividades socioeconómicas de interés público, pero hace la precisión de que la actividad administrativa no sólo se constriñe a la estructura y actividad de la administración pública federal, que se ubica dentro del ámbito del Poder Ejecutivo, sino que también está presente en la esfera de los poderes Legislativo y Judicial.

Dentro de la organización administrativa ubica a la centralización como una de las formas más importantes. Estudia también la desconcentración y la descentralización administrativa, y precisa, como formas complementarias de organización de la administración pública, a las empresas de participación estatal mayoritaria en el ámbito federal, en el Distrito Federal, en las entidades de la República y en los municipios de nuestro país; los fideicomisos públicos, la sectorización administrativa, las comisiones intersecretariales y a la oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República.

Finalmente señala los diferentes mecanismos o formas, internos y externos, de control y vigilancia de la administración pública.