

INTRODUCCIÓN

En el contexto de los festejos para conmemorar el primer centenario de la promulgación de nuestra ley fundamental de 1917, el Instituto de Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México (INEHRM), encabezado por su directora general, doctora Patricia Galena, conjuntamente con el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (IIJ-UNAM), dirigido por el doctor Pedro Salazar Ugarte, decidieron publicar en coedición la Serie “Grandes Temas Constitucionales” de la que forma parte este libro desarrollado bajo el rótulo *Derecho administrativo*.

Se justifica la inserción de este libro en la serie de los grandes temas constitucionales porque, como lo señala la doctrina alemana de mediados del siglo XX: “El derecho administrativo es el derecho constitucional concretizado”.¹

Como rama del derecho público cuyo objeto incluye regular a la administración pública, el derecho administrativo nace cuando se conforma un orden jurídico distinto al ordinario, aplicable a la administración pública; en tanto ello no ocurre, no aparece el derecho administrativo.

¹ Fritz Werner, *Verwaltungsrecht als konkretisiertes Verfassungsrecht (Derecho administrativo como derecho constitucional concretado)*, Hamburgo, Deutsches Verwaltungsblatt, 1959, p. 527.

A lo largo de su desarrollo, el derecho administrativo ha sido definido de diversas maneras, pero hoy en día se puede entender como el conjunto de valores, principios y normas que rigen la estructura, la organización y el funcionamiento de las diversas áreas de la administración pública, así como de sus relaciones con las demás instituciones del Estado y con los particulares.

El derecho administrativo es una rama del derecho público cuyo desenvolvimiento propicia el surgimiento de la ciencia del derecho administrativo que tiene por objeto construir, sistematizar, interpretar y evaluar el contenido de los valores, los principios y las normas jurídicas que regulan la estructura, la organización y el funcionamiento de la administración pública, de las relaciones entre sus diversos órganos, dependencias y entidades; de sus relaciones con otras instituciones del Estado y con los particulares, lo cual genera una útil interacción entre la doctrina y la norma, lo mismo que entre la teoría y la praxis, en aras de una mejor regulación jurídica de la administración pública en beneficio de la sociedad y de sus integrantes.

Producto de la Revolución Francesa, el derecho administrativo defiende la libertad y protege a los particulares contra la posible arbitrariedad del poder público ejercido por la administración pública mediante el desarrollo de sus actividades, mismas que obligatoriamente deben sujetarse a un procedimiento específico determinado.

Los valores, los principios y las normas del derecho administrativo, representan un dique de contención al poder público depositado en la administración pública, con el propósito de proteger y preservar los derechos fundamentales de los particulares, lo que permite proteger y preservar el derecho humano a una buena administración pública, además de crear instrumentos para asegurar el interés público y social, en aras de un sano equilibrio con los gobernados que debe caracterizar al Estado social y democrático de derecho.

Debo enfatizar que nuestra ya centenaria Constitución cimentó, desde su texto original, al derecho administrativo mexicano, principalmente mediante los artículos 3o., 14, 16, 21, 27, 28, 73 (X y XVIII), 89, 90, 92, 115, 124, 126, 127, y 134.

En su versión 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 con base en dos tipos diferentes de unidades administrativas: la secretaría de Estado y el departamento administrativo; la primera pretendió destinarse 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 y de actividades técnico-administrativas.

Apareció en México la empresa en mano pública desde la época colonial, configurada 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 desconcentrada y la descentralizada o 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).

Mas, en la segunda década del siglo xx, época en la que desarrolló sus trabajos el Congreso Constituyente de Querétaro, no existía en México, ni en rigor estaba previsto, un sector 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 Jéze y Maurice Hauriou– las teorías relativas a la descentralización administrativa y al servicio público, este último encomendado con frecuencia al establecimiento público, inspirador del organismo descentralizado mexicano.

La figura del departamento administrativo fue adoptada por el Constituyente queretano como una nueva forma de organización administrativa, en la sesión del 16 de enero de 1916, 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 encomendaba al establecimiento público.

El esquema organizacional diseñado por el Constituyente de 1916-1917 dio lugar a crear, junto a las secretarías de Estado, los departamentos administrativos; entre otros el de Marina, el de Trabajo, el Agrario, el de Turismo y el de 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. Tal circunstancia propició que, posteriormente, el legislador importara el esquema de la descentralización administrativa y con ella los troqueles del organismo descentralizado y de la empresa de participación estatal; formas de gestión que no conoció el Constituyente de Querétaro y en las cuales se acuñarían las más importantes empresas públicas del país.

Por los motivos antes apuntados, el texto original de la Constitución de 1917 careció de normas regulatorias referidas expresamente a las entidades paraestatales; sin embargo, 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.

La mayor aproximación del referido texto constitucional original al tema de la administración paraestatal o descentralizada se dio en su artículo 73, al asignar al Congreso facultades para establecer casas de moneda (fracción XVIII) y el Banco de Emisión Único (fracción 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 señalo, aun cuando sea someramente, cómo inciden algunos artículos del texto original de la Constitución de 1917 en nuestro derecho administrativo.

El artículo 3o. de nuestra ley fundamental determinó el carácter laico de la educación en México y dispuso que cuando la impartiera el Estado fuese gratuita.

En el artículo 14, el Constituyente de Querétaro sembró el germen del debido procedimiento administrativo que décadas después explicitara la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Se utilizó 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 debía sujetarse la práctica de las mismas. Además, el Constituyente separó en este precepto, la impartición de justicia de su procuración y de la persecución del delito, y 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, fijó límites para las sanciones administrativas, tanto pecuniarias como de privación de la libertad.

Merced al restablecimiento de la propiedad originaria del Estado mexicano, en el artículo 27 constitucional se atribuyó a éste la potestad soberana sobre las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional; además, la propiedad se distinguió en pública, social y privada, dejando de ser ésta 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, que luego serían desarrolladas por diversos ordenamientos legales en materia administrativa, entre los que destacan las diferentes leyes reglamentarias de este artículo en sus diversas materias: la Ley General de Bienes Nacionales, la Ley de Aguas Nacionales y la Ley de Vías Generales de Comunicación.

El artículo 27 de la Constitución de 1917 reservó al Estado los correos, los telégrafos, la radiotelegrafía, la acuñación de moneda y la emisión de billetes por medio del banco central, actividades que una posterior reforma de este artículo denominaría como “áreas estratégicas”.

El artículo 89 constitucional otorgó la facultad reglamentaria al presidente de la República, 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”.

El texto original del artículo 90 de la Constitución no incluyó, para el despacho de los negocios administrativos de la Federación a los departamentos administrativos, sino sólo las secretarías de Estado, no obstante lo cual, el artículo 92 –aprobado por el Constituyente antes que el 90– dispuso que 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”.

Mediante su artículo 115, 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.

La distribución de competencia –incluida la relativa a la materia administrativa– entre la federación y sus estados quedó establecida en 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”.

Corolario básico del ejercicio del gasto público vino a ser el artículo 126 constitucional, al disponer que “no podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado en ley posterior”.

Conforme al texto original del artículo 127 constitucional, la remuneración de los servidores públicos se debería determinar por la ley, de acuerdo con los principios de invariabilidad durante el periodo que el funcionario ejerciera el cargo, y de irrenunciabilidad, contenidos en este artículo.

El Constituyente de Querétaro dispuso, en el artículo 134 constitucional, que cuanto contrato celebrase el gobierno para la ejecución de obras públicas, debería adjudicarse en subasta, mediante el procedimiento en él delineado, con lo que el contrato administrativo de obra pública adquirió base constitucional.

