

ALFONSO NAVA NEGRETE

DERECHO
administrativo
mexicano



NUEVA EDICIÓN • CORREGIDA Y AUMENTADA

POPULAR

COLECCIÓN POPULAR

513

**DERECHO ADMINISTRATIVO
MEXICANO**

ALFONSO NAVA NEGRETE

DERECHO
ADMINISTRATIVO
MEXICANO



FONDO DE CULTURA ECONÓMICA

Primera edición, 1995
Segunda edición, corregida y aumentada, 2001
Tercera edición, corregida y aumentada, 2007
Primera reimpresión, 2014

[Primera edición en libro electrónico, 2011]

Nava Negrete, Alfonso

Derecho administrativo mexicano / Alfonso Nava Negrete.
— 3ª ed. — México : FCE, 2007
624 p. ; 17 × 11 cm — (Colec. Popular ; 513)
ISBN 978-968-16-8518-8

1. Derecho administrativo – México I. Ser. II. t.

LC KGF3220

Dewey 342 N339d

Distribución mundial

D. R. © 1995, Fondo de Cultura Económica
Carretera Picacho-Ajusco, 227; 14110 Ciudad de México
www.fondodeculturaeconomica.com
Comentarios: editorial@fondodeculturaeconomica.com
Tel.: 55-5227-4672

Se prohíbe la reproducción total o parcial de esta obra,
sea cual fuere el medio, sin la anuencia por escrito
del titular de los derechos.

ISBN 978-968-16-8518-8 (rústica)

ISBN 978-607-16-2938-8 (pdf)

ISBN 978-607-16-0598-6 (epub)

Impreso en México • *Printed in Mexico*

ÍNDICE

Primera Parte

EL DERECHO ADMINISTRATIVO

<i>Preliminar – homenaje</i>	15
I. <i>¿Qué es?</i>	17
Identidad del derecho administrativo	17
Expansión del derecho administrativo	27
Ramificación del derecho administrativo ...	34
Membresías del derecho administrativo	37
Relaciones del derecho administrativo con ciencias y tecnologías no jurídicas	47
Codificación del derecho administrativo... ..	79
Derecho privado de la administración pú- blica.....	84
Perspectiva del derecho administrativo. ¿Cuál fue y cuál es su estado actual?.....	90
II. <i>¿Cómo nace?</i>	99
Legisladores y tribunales	99
Fuentes del derecho administrativo.....	100
III. <i>Estructura de la legislación administrativa federal</i>	122
Leyes constitucionales, anticonstitucionales e inconstitucionales.....	124
Leyes del Congreso de la Unión	126
Reglamentos	132

Decretos y acuerdos del presidente de la República	151
Circulares	153
Convenios administrativos	158
Dos principios básicos.....	160
Criterios formal y material acerca de la naturaleza de los actos del gobierno	163
Interpretación de la ley administrativa.....	168

Segunda Parte

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

IV. <i>Nuevo tamaño de la administración pública</i>	181
Desorbitado crecimiento de la administración	181
Tónica actual de su tamaño	194
V. <i>Organización</i>	197
Centralización administrativa	199
Desconcentración administrativa	278
Descentralización administrativa	283
Empresas de participación estatal.....	307
Fideicomisos públicos	314
Empresa pública.....	319
VI. <i>Trabajadores</i>	324
¿Quiénes son los trabajadores del Estado?... ..	324
Deberes y derechos de los trabajadores	342
Responsabilidades de los trabajadores.....	368
VII. <i>Bienes</i>	374
Propiedad pública y propiedad privada	374
Bienes de la propiedad pública.....	378

Expropiación pública.....	467
Nacionalización.....	479

Tercera Parte

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
DEL DISTRITO FEDERAL

VIII. <i>Administración pública del Distrito Federal...</i>	497
Gobierno local	497
Antecedentes del gobierno.....	498
Gobierno autónomo	503
Organización actual	522

Cuarta Parte

EL ACTO ADMINISTRATIVO

IX. <i>¿Qué son los actos administrativos?</i>	537
Concepto.....	537
Elementos del acto administrativo	540
Procedimiento administrativo.....	547
Ejecución	555
Extinción.....	559
X. <i>Clasificación del acto</i>	566
Actos de autoridad y actos de gestión	566
Actos reglados y actos discrecionales	568
Actos unilaterales, bilaterales, colectivos y complejos	570
Actos que amplían, certifican y restringen la esfera jurídica de los particulares	572
XI. <i>Contratos administrativos</i>	579
Contratos del Estado.....	579
Contratos administrativos	580

Contrato administrativo	581
Criterios de distinción	582
Contrato de obra pública	586
XII. <i>Servicio público</i>	607
Importancia del servicio público	607
Evolución del servicio público.....	610
Concepto de servicio público	612
Clasificación de los servicios públicos.....	615
Formas jurídicas de prestación de los servi- cios públicos	618
<i>Bibliografía</i>	621

*A mis alumnos
de la Facultad de Derecho de la UNAM*

PRIMERA PARTE
EL DERECHO ADMINISTRATIVO

PRELIMINAR – HOMENAJE

Mi maestro Andrés Serra Rojas falleció el 23 de septiembre de 2001.

En las aulas de la Escuela Nacional de Jurisprudencia, del antiguo barrio universitario de San Ildefonso, me dio derecho administrativo I, en 1953; el curso era anual. Entrar al salón lleno de alumnos y ver la disciplina impuesta, sentir el esfuerzo asiduo de explicar temas, leyes, realidades económicas, sociales y políticas del país, advertir la asistencia a clase todos los meses, fue un ejemplo que nunca olvidé; llegar a ser profesor requiere reunir esas virtudes del maestro. Su examen final fue duro, no sé si por las preguntas en examen oral o por todas las páginas del libro de texto *Derecho administrativo*, del maestro Gabino Fraga.

Llegué al Seminario de Derecho Administrativo, terminada la carrera de cinco años, en la Facultad de Derecho de Ciudad Universitaria, el director era el maestro Andrés Serra Rojas. Propuse el tema de justicia administrativa y el maestro lo aceptó, me dio orientaciones sobre su desarrollo y la indicación de los libros a consultar. Concluido el trabajo, el maestro fue presidente del jurado de mi examen profesional, en 1958. Al año siguiente empecé como profesor de derecho administrativo y recibí todo el apoyo académico del maestro, sus orientaciones y consejos siempre; en el mismo año me distinguió con un prólogo a mi libro *Derecho procesal administrativo*. En 1960, el maestro publicó su *Derecho administrativo*, que uso como libro de texto en mi clase.

Empecé como profesor ayudante del seminario en 1957, dirigiendo tesis profesionales. Muchos años después, el maestro fue electo senador de la República y dejó el seminario, por lo que el Consejo Técnico de la Facultad de Derecho me nombró su director. En esos años, el maestro fue profesor, director de tesis y jurado de varios miembros de mi familia que se recibieron de licenciados en derecho en esa Facultad. Fueron décadas de estrecha relación académica, profesional y, lo que me hace sentir más privilegiado, de amistad con el maestro.

Hago memoria de esos lazos que ataron mi vida académica y personal con el maestro, en el paraíso de una amistad única, sólo para testimoniar con estas líneas mi recuerdo y mi reconocimiento al jurista, al científico de la ciencia política y, sobre todo, al maestro siempre ejemplar y al amigo inolvidable. Maestro, siempre seré su alumno.

ALFONSO NAVA NEGRETE
Julio de 2006

I. ¿QUÉ ES?

IDENTIDAD DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

Todas las relaciones que existen entre el Estado y los particulares se rigen por la ley. Así es o debiera ser en los países que viven bajo un régimen de Estado de derecho, es decir, un régimen en que todos los actos de las autoridades públicas se someten a los mandatos de la ley. Esto sucede en México: todos los actos de las autoridades administrativas, legislativas y judiciales se subordinan a los dictados de la ley.

Es posible, sin embargo, que en el campo dilatado y complejo de esas relaciones no exista una norma jurídica que regule a alguna o a varias, totalmente factible; en la práctica se presentan muchos casos, pero conservan su carácter de excepciones. Es algo irrefutable: los hechos se adelantan con frecuencia a la ley, y antes de que ésta lo piense aquéllos ya se produjeron. A esto se suele llamar “laguna” de la ley. El legislador será el responsable de llenarla con prontitud; el juez, ante el suceso, buscará el apoyo de la justicia, y el administrador público deberá seguir el camino del bien común y evitar actos arbitrarios —al margen de la ley existente o ausente— que resulten injustos.

Inmerso en ese mundo está el derecho administrativo. Parte de esas relaciones constituyen su objeto de estudio y regulación. Tiene su campo propio, con límites que lo separan de las otras partes del derecho, que se denominan ramas. El derecho administrativo es una rama del derecho.

Concepto

Por tradición jurídica, el derecho se ha dividido en dos grandes partes: el derecho público y el derecho privado, tradición que también se sigue en la enseñanza del derecho, tanto en la Facultad de Derecho de la UNAM como en todas las escuelas de la materia en el país, y que es aceptada por el sistema jurídico vigente en México. Por esto, el derecho administrativo puede conceptuarse como una rama del derecho público, cuyo particular objeto de estudio y regulación es la administración pública y las relaciones de ésta con los particulares.¹

Es inexacto señalar como objeto de estudio del derecho administrativo al Poder Ejecutivo. Éste comprende un ámbito de actividades que rebasa a las que estrictamente pertenecen a la administración pública, como son las de índole política y legislativa. Es cierto que ésta cubre la mayor parte del Poder Ejecutivo, pero no lo absorbe totalmente. Incluso el terreno de la administración pública no queda monopolizado por el derecho administrativo, sino que otras ramas del derecho también se ocupan de él, por ejemplo, el derecho constitucional, el internacional público y el del trabajo.

Cabe destacar del concepto lo siguiente: históricamente el derecho administrativo siempre se había concebido como el que se ocupaba exclusivamente de la administración pública, tal cual se advierte en los primeros tratados de la materia publicados a fines del siglo XIX y aun en los primeros años del XX. Pero ahora no podría ignorarse que la administración pública no

¹ Alfonso Nava Negrete, *Diccionario jurídico mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM/Porrúa, México, 1987, p. 933.

se da sola ni aislada, sino frente a los particulares, y que éstos cotidianamente están en relación con aquélla.

Los particulares, por ejemplo, necesitan de permisos, autorizaciones, licencias o concesiones para llevar a cabo diversas actividades y los tienen que solicitar a la administración pública, fenómeno de relación que se presenta en México y en cualquier otro país. También se puede comprobar este tipo de relación mutua y casi inseparable en la conocida vinculación fisco-contribuyente, o sea, el cobro y el pago de contribuciones que dan origen a situaciones jurídicas casi permanentes entre la administración pública y los individuos, ella con el nombre de fisco y ellos con el de contribuyentes.

Serían numerosos los casos que podrían invocarse para acreditar objetivamente que no es posible concebir a la administración pública como algo lejano, distante o separado de la situación de los particulares. La misma legislación administrativa ofrece pruebas evidentes. Por consiguiente, estamos en lo correcto cuando enfatizamos que el derecho administrativo ya no es el exclusivo de la administración pública, sino que también comprende la vida de relación de los particulares con ella.

Derecho administrativo, ciencia y norma

Es necesario reconocer que la rama que nos ocupa tiene doble naturaleza: de ciencia y de norma. Como ciencia, el derecho administrativo es un conjunto de principios, de teorías y concepciones fundamentales que informan y explican cada una de las instituciones administrativas. Si consultamos cualquier texto, nacio-

nal o extranjero, se podrá verificar que en el mismo se analizan y estudian conceptos fundamentales: el de servicio público, el del acto y el procedimiento administrativo, etc., así como teorías o doctrinas que buscan la esencia de lo jurídico administrativo.

En tanto ciencia, el derecho administrativo es joven; aparece con perfil propio apenas en la segunda mitad del siglo XIX, con la obra representativa del jurista francés M. F. Laferrière, *Curso de derecho público y administrativo*.² A este autor se debe la creación del derecho administrativo como ciencia; es, de hecho, su fundador. Labor fundadora similar, en el contexto mexicano, la realizó el maestro Gabino Fraga Magaña con la publicación de su *Derecho administrativo* en 1934.

Durante el siglo XIX, en México, hubo otras obras de derecho administrativo. Vale citar las siguientes: *Leciones de derecho administrativo* (1852), de Teodosio Lares; *Ensayo sobre el derecho administrativo mexicano*, tomo I (1874) y tomo II (1875), de José María del Castillo Velasco, y *Elementos de derecho administrativo* (1895), de Manuel Cruzado. Son, indiscutiblemente, textos valiosos para la historia del derecho administrativo mexicano, pero que no lograron una teoría científica a la altura de la realizada por Laferrière y Fraga.

Como norma, el derecho administrativo es regulador; es un conjunto de normas o leyes que regulan a los dos sujetos: administración pública y administrados. Es así como el derecho administrativo mexicano se integra con numerosas leyes, como son, a guisa de ejemplo, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley General de Bienes Nacionales, la Ley de

² M. F. Laferrière, *Cours de droit public et administratif*, 2 t., Cotillon, Librairie du Conseil d'État, París, 1860.

Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas, etc., y muy numerosos reglamentos, decretos, acuerdos; todos ellos conforman el derecho administrativo como ordenamiento normativo. En este último sentido se localiza desde los más remotos pueblos de la Antigüedad; en ellos necesariamente hubo leyes o reglas que regularon la acción de la administración pública. Por primitivas que hayan sido, o por escasa su regulación de los actos civiles y religiosos de las autoridades de tan antiguos pobladores, son derecho administrativo. Lo mismo puede decirse ahora: todo país que posea reglas o leyes que normen la actividad de la administración pública, tiene derecho administrativo.

No hay, en consecuencia, manera de confundir lo que es esta rama como ciencia y como norma, aunque ambos aspectos se estudien en un mismo tratado u obra, como se hace, por ejemplo, en los textos de don Gabino Fraga y de don Andrés Serra Rojas.

Derecho administrativo y ciencia administrativa

Mucho cambió el derecho administrativo a partir de que en Europa, en América Latina y, en particular, en México, se puso de moda la llamada ciencia administrativa o ciencia de la administración. Si bien ésta nos llegó algo tarde (a partir del sexenio comprendido entre diciembre de 1970 y diciembre de 1976), su concepción ocurre a fines del siglo XIX, y ya antes era de aplicación cotidiana en países como Inglaterra, Francia y Estados Unidos.

Ambas ciencias, derecho administrativo y ciencia administrativa, tienen el mismo objeto de estudio: la administración pública, aunque la segunda se ocupa también de la administración privada. Pero las separa

o distingue el enfoque con que contemplan ese objeto: desde el punto de vista jurídico, la primera, y desde el técnico-administrativo, la segunda. Al derecho le interesa lograr el ajuste de la administración a la ley; a la ciencia, que la administración sea eficiente y eficaz.

Pensemos, por ejemplo, en los trabajadores al servicio del Estado: al derecho administrativo le interesa estudiar y regular su situación jurídica, prever sus derechos y deberes, determinar las responsabilidades administrativas, civiles o penales en que puedan incurrir; en cambio, a la ciencia administrativa le importa conocer la capacidad técnica del trabajador, su eficiencia y eficacia como recurso humano, cuáles son los métodos o sistemas que sigue en el desarrollo de sus trabajos o servicios. Para el primero, el burócrata es un sujeto de derecho; para la segunda, es un instrumento de trabajo.

Conviven, no están separadas radicalmente las dos ciencias. La ciencia administrativa no podría alcanzar sus metas si se dejara sólo a la voluntad de los administradores. Hace falta que asegure su éxito, y éste depende en buena parte de la ley. Sucede lo mismo con el derecho administrativo: por perfecto que sea su sistema normativo resultará inoperante si la capacidad del administrador público es nula o deficiente. Enlazadas así, pero manteniendo su individualidad, su mismo lenguaje parece diferente; al estudioso del derecho administrativo, las más de las veces le resulta extraño y enigmático el de la ciencia administrativa; y para los prosélitos de esta última, el jurídico es casi siempre imperceptible o inaceptable.

Frontera muy difícil de precisar, como lo reconocen Jacques Chevalier y Danièle Loschak, autores de la magna *Science Administrative* (dos volúmenes que suman más de 1 300 páginas), que dicen: “Varias dis-

ciplinas abordan el estudio de la administración pública en función de sus preocupaciones propias. Entre ellas, el derecho administrativo ocupa un lugar privilegiado”.³ Después de que el derecho administrativo tuvo el monopolio sobre el estudio de la administración pública por muchos años, ahora aparece como principal rival la ciencia administrativa, más que la política y la economía. Los tratadistas admiten “la dificultad que ha tenido la ciencia administrativa para separarse del derecho administrativo, en razón de la extensión tomada por esta disciplina y de la preponderancia de las preocupaciones jurídicas acerca de la administración pública”.⁴

Idea de administración pública

Se sabe que el objeto de estudio del derecho administrativo es la administración pública; por lo mismo, resulta necesario saber qué es esta última. Sin embargo, no debemos conformarnos con un concepto formal de la misma; quizá sea más importante darnos cuenta y tener conciencia de su contenido para finalmente llegar a una idea acerca de ella.

Administración pública y administración privada

Antes que nada, administración pública es administración. Entre la pública y la privada no existe una diferencia más que teleológica, pues ambas parten de

³ Jacques Chevalier y Danièle Loschak, *Science administrative*, t. I, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, París, 1978, p. 49.

⁴ *Idem.*

lo que debe entenderse por administración. Tanto es administración la administración pública como la administración privada. Luego, conviene primero averiguar qué es administración.

Por administración entendemos la custodia, el cuidado o la conservación de bienes o intereses ajenos, que se hacen conforme a principios, métodos y técnicas modernas o prácticas que procuren tales fines. No ocultamos la posibilidad de que se puedan administrar los bienes propios y no sólo los ajenos, pero no con el alcance genérico cuando se habla de las dos administraciones referidas.

En tal sentido, se administra en ambas, en la pública y en la privada. Existen no obstante diferencias entre una y otra; podríamos decir, concretamente, que son dos las esenciales.

En la administración pública se busca el cuidado, la conservación, la atención de los bienes públicos y de los intereses colectivos; en la privada, en cambio, lo que se cuida y protege son los bienes e intereses individuales. Otra relevante diferencia es que en la primera se administra sin propósitos de lucro, mientras que en la segunda existe el móvil permanente de alcanzar un lucro que satisfaga el interés individualista del administrador privado.

Sin embargo, no se desconoce que existen empresas públicas en que probablemente se obtengan resultados de lucro, como sucede en Petróleos Mexicanos y en la Comisión Federal de Electricidad, pero no es ése el propósito que las guía u orienta. En todo caso los resultados óptimos alcanzados serán para satisfacer los aspectos sociales que toda empresa pública del país debe pretender.

Tampoco se ignora que dentro de las privadas se incluyen las de tipo asistencial, en las que evidentemente

se está muy lejos de todo fin lucrativo aunque su índole individualista no desaparece. Es probable que instituciones privadas de asistencia social hayan roto el egocentrismo característico de la administración privada, pero aún no llegan a tipificarse como administraciones de intereses colectivos.

Concepto

Por su índole esencialmente instrumental, la administración pública tiene como único fin o razón de ser el realizar o alcanzar los fines políticos del gobierno. Si gobernar es fijar metas, propósitos o políticas, administrar es disponer los medios para la realización concreta o la conquista de tales objetivos. Luego, la administración sirve a los fines del gobierno. Esto se advierte en nuestro sistema de mandato sexenal: las metas o políticas que se trazan al inicio de cada periodo de seis años, implican frecuentemente cambios en la administración pública, y estos últimos tienen plena justificación si entendemos que lo que está haciendo el gobierno con ellos es perfeccionar la herramienta que habrá de servirle para lograr sus propios cometidos.

De la naturaleza estrictamente instrumental que reviste la administración pública, nace la idea de la misma como conjunto de actos y medios jurídicos, económicos, sociales y materiales con vista a la realización de los fines políticos del gobierno. No puede llegarse a un concepto de administración pública valiéndose exclusivamente, como lo hacen algunos autores, de sólo uno de sus elementos básicos: el estructural u orgánico. Es muy frecuente llegar a definir o a conceptualizar la administración pública como una organización o compleja estructura, lo cual es cierto; pero al hacerlo así se define el todo por sólo una de sus partes. Luego, admi-

nistración pública es estructura u organización, pero también incluye otras cosas que constituyen su concepto total, como son los recursos burocráticos, los procedimientos administrativos, los medios de carácter presupuestal, financiero, patrimonial o simplemente materiales.

El jurista francés Pierre Escoube⁵ considera que la administración posee cuatro elementos esenciales o básicos: *a)* el estructural u orgánico, *b)* el personal, *c)* el procedimental y *d)* el material. Al primero es fácil identificarlo en nuestro medio con las secretarías y departamentos de Estado y los organismos descentralizados que forman la estructura fundamental de la administración. Al segundo también, pues concretamente se refiere a los recursos humanos burocráticos. Más difícil es el tercero: los procedimientos administrativos son las vías o caminos legales que debe seguir la administración para la realización de sus actos y que se suele confundir con los procesos administrativos, que son los que deben seguirse ante los tribunales para la resolución jurídica de controversias administrativas. El último comprende todos los recursos o medios de carácter fiscal o financiero y los bienes patrimoniales de que se sirve el Estado para lograr sus fines.

Sería una concepción formal de la administración pensar sólo en su organización: es decir, secretarías de Estado, organismos descentralizados o desconcentrados y otros; sería una concepción material verla únicamente como actividad: o sea, servicio público u obra pública, concesión, inspección, etc. Sobre este último enfoque dan su definición los administrativistas franceses Georges Vedel y Pierre Delvolvé: "Conjunto de

⁵ Citado por Andrés Serra Rojas, *Derecho administrativo*, t. I, 13ª ed., Porrúa, México, 1985, p. 80.

actividades del gobierno y de autoridades descentralizadas, ajenas a la conducción de relaciones internacionales y a las relaciones entre los poderes públicos y que se ejercitan bajo un régimen de fuerza pública”.⁶

Es incontestable: la administración pública es una herramienta o instrumento que utilizan los gobiernos para colmar los requerimientos de la sociedad.

EXPANSIÓN DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

Después de la primera mitad del siglo xx, y atado por razón natural a la actividad del Estado, el derecho administrativo ha dilatado sus territorios en forma tal que, sin exageración, puede calificarse de descomunal.

Esto se explica, pues así también desorbitada empezó y fue la actividad del Estado en la segunda mitad del siglo xx. Crisis o evolución del derecho administrativo, su estado actual es resultado casi único de los dominios gigantescos que ha adquirido el Estado.

Si aún se habla de derecho privado como régimen jurídico que norma la vida de los particulares es quizá por una antigua tradición que así lo concibió, pero que ahora es irreal. Ni el particular tiene ya como único a ese régimen en su vida individual y social ni el Estado se priva de él para el logro de muchos de sus objetivos. Se advierte que los tiempos son del derecho administrativo para regir la vida del Estado y de los individuos, que el arsenal normativo del derecho privado “clásico” se reduce continuamente al paso de los días, meses, años y tiempo contemporáneo.

Siglos atrás era verdad absoluta decir: derecho pú-

⁶ Georges Vedel y Pierre Delvolvé, *Droit administratif*, PUF, París, 1984, p. 38 (Col. Themis).

blico, derecho del Estado; derecho privado, derecho de los particulares. Hoy es difícil percibir la frontera entre las dos grandes mitades del derecho. Cuando menos el derecho mercantil ha ido perdiendo áreas propias en favor del derecho administrativo —fenómeno de publicización—, pues se han convertido en áreas de la actividad del Estado: el derecho marítimo, el de algunos bancos, el de los fideicomisos públicos, el de las sociedades mercantiles del Estado y otros más. Un examen detenido de los 3 074 artículos —más nueve transitorios— que forman el texto del Código Civil del Distrito Federal nos muestra, no sin sorpresa, que numerosos artículos y no pocas instituciones no están debidamente alojados en tal cuerpo, pues su naturaleza corresponde a los ámbitos del derecho público administrativo (bienes del Estado, registro público de la propiedad, registro civil, ministerio público, etcétera).

No se debe, como pudiera pensarse, a una ambición oculta del cultivador de esta disciplina su robusto crecimiento, sino a la desorbitada intervención del Estado en todos los órdenes de la vida individual y colectiva, y a la extensa y compleja red que tejen el Estado y los particulares en su inevitable relación de intereses.

Contribuyen a la expansión del derecho administrativo fenómenos políticos, económicos y sociales, diversos e inevitables. Veamos algunos.

Primero. La posguerra del segundo conflicto mundial produjo un Estado inseguro de sí y desconfiado de los particulares. Las experiencias recibidas lo llevaron a convertirse en el gran propietario de los bienes de la nación, calificados entonces de estratégicos. Surgieron así las empresas públicas, que pronto se adueñaron de las principales actividades económicas: producción de acero, petróleo, energía eléctrica, crédito, minerales básicos, servicios de comunicación —teléfonos, telégra-

fos, radio, cine, prensa, ferrocarriles, transporte aéreo y marítimo—, numerosos bienes pesqueros, forestales, agrícolas y pecuarios. Hasta fábricas de automóviles, camiones, locomotoras, carros de ferrocarril, barcos o aviones se volvieron estatales o semiestatales.

Aparece el Estado empresario convencido de su nuevo papel. Ni las reiteradas protestas ni las inconformidades de los particulares pudieron, por varias décadas, cambiar su opinión y el rumbo tomado. Las pocas vías económicas que pudieron ensayarse para aminorar los pasos del nuevo gigante de la economía resultaron inútiles y fueron apagadas con severas decisiones políticas. Las mismas vías legales que, en países como México —sujeto formalmente a vivir bajo un régimen de Estado de derecho—, son siempre la única defensa de los particulares frente al gobierno presidencialista o dictatorial inveteradamente poderosísimo, tampoco sirvieron de dique. Por el contrario, estas últimas se transformaron en el nuevo carril que facilitaría el tránsito al novel y poderoso empresario. La justicia de los supremos tribunales, pese a ser uno de los tres poderes del Estado, quedó amordazada.

Natural fue que la administración pública agigantara su tamaño. Proliferaron organismos públicos de diversa naturaleza jurídica: bien organismos descentralizados por servicio o establecimientos públicos; empresas de participación estatal o sociedades de economía mixta; comisiones autónomas o corporaciones públicas; instituciones o sociedades nacionales de crédito, o simplemente bancos nacionales; fideicomisos públicos, etc. Creció en forma extraordinaria la burocracia, aunque en México bajo dos sistemas laborales: el estrictamente burocrático (apartado B del artículo 123 constitucional) y el de los obreros (apartado A del mismo 123), preferido para los trabajadores de las

empresas públicas. Multiplicaron su ya cuantioso número los procedimientos administrativos: miles de vías legales, aparte de cientos de secuelas fácticas para trámites ante las autoridades administrativas y para decisiones de éstas. Aumentaron su deterioro anárquico, incompleto, atécnico, los controles sobre los bienes propiedad del Estado, la contratación y ejecución de las obras públicas, las adquisiciones públicas, los créditos concedidos al campo, los subsidios otorgados a la industria nacional, las responsabilidades civiles, administrativas y penales de los empleados y funcionarios públicos, etcétera.

Por consiguiente, también el derecho administrativo agigantó su dimensión. Aquel tropel de fenómenos administrativos se vio acompañado de un fuerte armamentismo legislativo. Registran las Constituciones europeas, latinoamericanas y la nuestra numerosas reformas, que encumbran el poder económico e intervencionista del Estado. Adiciones, modificaciones, sustituciones; finalmente todas son reformas que incrementan notablemente el contenido económico de las Constituciones. Sobre estas bases fundamentales se construye el nuevo derecho público económico, esencialmente administrativo. Integra este derecho una renovada y naciente legislación administrativa que entre leyes, reglamentos, decretos y acuerdos generales forma un verdadero océano en que la nave de la administración pública con frecuencia zozobra y a veces culmina su rumbo con desastrosos naufragios.

Segundo. Las sociedades del mundo occidental despertaron a horas de renovación que las impulsaron a dilatar sus necesidades o que las obligaron a inventar otras. Varios fenómenos contribuyeron al cambio social: a) el excesivo crecimiento poblacional, especialmente en los países subdesarrollados o llamados del

Tercer Mundo, que dio como inmediato resultado la insuficiencia alimentaria; *b*) el urbanismo, o sea, la concentración desmedida de la población en los centros urbanos, que ha generado graves problemas, como la escasez de vivienda, la inseguridad entre los componentes de la comunidad, la irregularidad e incapacidad de la prestación de servicios públicos vitales —como el suministro de agua potable, la asistencia médica, el de transporte— u otros básicos —como el educativo, la electricidad, los teléfonos, la recolección de basura, los panteones y varios más—; *c*) la contaminación ambiental, que ha disminuido la vitalidad en numerosas poblaciones y ciudades —la ciudad de México sin salvación inmediata— y que amenaza ya la tranquilidad de grandes regiones y continentes, y *d*) las nuevas tecnologías y descubrimientos científicos, como la electrónica, que han impuesto nuevas costumbres domésticas, comerciales, industriales y políticas.

Estamos inmersos en una legislación cambiante, que busca dar cauce adecuado a fenómenos calificados como los más importantes y trascendentales de la época actual, tales como el urbanismo y la contaminación ambiental. Es una legislación administrativa totalmente innovadora, de vida adolescente aún.

Existen otros hechos sociales de menor estatura que aquéllos, que pueden hacer explosión y crecer a un tamaño no deseado. Por ejemplo, la corrupción de los funcionarios públicos, la corrupción electoral, la drogadicción, el alcoholismo y la mediocre o inexistente autonomía de los jueces. De esta fuente social, aparte de la penal, ha nacido una valiosa legislación administrativa.

Así, el derecho administrativo crece, aumenta de estatura y adquiere mayores dominios por la fuerza de

los hechos, de la realidad económica y social, no por los trabajos de laboratorio del especialista.

Privatización de la administración

Nuevo rumbo, sin embargo, siguió el derecho administrativo en las dos décadas finales del siglo xx. Los gobiernos y sus políticas resolvieron detener el proceso de crecimiento, y más aún, con decisiones ya tomadas disminuir el tamaño de la administración. Existe una visible política de los gobiernos europeos, asiáticos, africanos y latinoamericanos de adelgazar la actual condición obesa de sus administraciones. Mucho tiene que ver en esto —aunque algunos gobiernos lo nieguen— la presión que ejercen los bancos internacionales salvadores de sus economías.

Privatizar, reprivatizar, desincorporar, desnacionalizar, cualquiera que sea el término o el membrete, lo cierto es que la receta universal para lograr el propósito señalado es que el Estado se deshaga de casi todas sus empresas públicas y sólo conserve las verdaderamente estratégicas o prioritarias. Ahórranse así, según se dice o parece, cuantiosos recursos económicos, que son más urgentes para otros fines del Estado.

Venta, subasta, enajenación de empresas públicas, son fenómenos que se están viviendo en México como hechos reales; pero además se fusionan sociedades o se liquidan. Lo mismo sucede en muchos países de África, Asia, Europa —especialmente en la nueva Europa oriental—, así como de América Central y del Sur. Los procedimientos jurídicos cambian o son diversos en cada país, pero el resultado final es el mismo: deshacerse de peso. Este gran cambio también significa —aunque las voces gubernamentales no lo reconocen

públicamente— que el Estado es mal empresario, que estaba plagado de empresarios públicos improvisados y de sindicatos irresponsables, que es difícil evitar la corrupción en las empresas públicas y castigar a sus autores; en fin, que lo saludable económica y moralmente es abandonar su papel de empresario en casi todo.

Privatización de la administración es, en la hora actual, pasar la propiedad de las empresas públicas a los particulares o empresarios privados; es también abandonar actividades o servicios atendidos por organismos públicos para que sean los particulares los que carguen con ellos. Traspasar el poder público, propiedades y servicios a los dominios del poder privado. El cambio lo crea y registra el derecho, y el otrora fenómeno de publicización que transformó campos del derecho privado en esferas del derecho público, ahora se sustituye por el de privatización; vuelven a su antiguo régimen de derecho privado las actividades y servicios que el Estado adquirió, retuvo o monopolizó.

La privatización de la administración tal vez conduzca a pensar que ocurrirá inevitablemente un adelgazamiento del derecho administrativo. Parecería más bien que la legislación administrativa económica, gobernadora prolífica de la empresa pública, se sustituye por una legislación rectora de la enriquecida actividad económica de los particulares.

Tal vez el caso más notable de privatización en México es el de los bancos. La banca privada se expropió por decreto del presidente José López Portillo el 1° de septiembre de 1982, día de su último informe;⁷ en el siguiente sexenio, el presidente Miguel de la Madrid Hurtado indemnizó a los banqueros privados y la casi totalidad de los bancos del país se convirtió así en pro-

⁷ *Diario Oficial*, 1° de septiembre de 1982.

piedad del gobierno federal; dio marcha atrás el gobierno sucesor del presidente Carlos Salinas de Gortari, y se privatizaron los bancos, los mismos que antes habían sido expropiados. Conserva el gobierno varios bancos, antes y ahora, como son: Banco de México, Banco Nacional de Comercio Exterior y Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos.

Destacan también otras privatizaciones de empresas públicas. La de Altos Hornos de México, S. A. y Siderúrgica Lázaro Cárdenas Las Truchas, S. A., principales productoras de acero; Compañía Mexicana de Aviación, S. A. de C. V. y Aeronaves de México, S. A. de C. V., con el virtual monopolio del servicio público del transporte aéreo; Teléfonos de México, S. A. de C. V., con absoluto monopolio del servicio; Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril, S. A., que pretendió liberar a México del alquiler de carros de Estados Unidos. Se suman otras numerosas empresas mineras, pesqueras, forestales, azucareras, hoteleras, astilleros, etcétera.

RAMIFICACIÓN DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

El derecho administrativo alía a su gigantismo una gran ramificación. Frutos de su desmesurada robustez son las múltiples ramas de mayor o menor espesor que, sin dejar de ser derecho administrativo, se ostentan como si tuvieran tronco propio. Destacan entre ellas el derecho fiscal o tributario, el agrario, el marítimo, el aéreo, el turístico, el de las telecomunicaciones (de la radio, televisión, telefonía, telegrafía, etc.), el aduanero, el sanitario o de la salud, el penitenciario, el demográfico y de migración, el cinematográfico, el intelectual (de autor, de patentes, de marcas), el minero,

el del petróleo, el pesquero, el forestal, el de la seguridad social y el presupuestario. Y las ramas más recientes de amplio interés mundial: el derecho del urbanismo y el del ambiente o del medio humano.

Connotadísimos especialistas se han formado a la sombra de estas “ramas administrativas”, y se han escrito tratados, manuales, monografías y estudios que les han dado la notoriedad suficiente como para pensar en la autonomía de cada una de ellas.

A su relevante madurez deben su acogida en la enseñanza del derecho en las escuelas y facultades de todos los países. Es imposible incluirlas a todas en los programas del nivel de la licenciatura, ni siquiera contando con los espacios académicos de la especialización, maestría y doctorado. Privilegiado ha sido el derecho civil, cuya enseñanza se distribuyó por muchos años en cuatro cursos (anuales o semestrales) en la Facultad de Derecho de la UNAM. Semejante situación no la tuvo el derecho administrativo: un cambio último en los programas de la Facultad dividió los dos cursos en cuatro, sin que esto en el fondo significara aumentar su caudal académico, necesario aún; después de todo, su conocimiento es fundamental para el éxito en los trabajos del abogado que presta sus servicios en ese gran mercado de trabajo que es el gobierno.

Urgente y merecido fue establecer la enseñanza del derecho fiscal fuera del ámbito del tronco común, el derecho administrativo, en la citada Facultad. Coadyuvó mucho, y casi fue decisivo, que el director de esta última fuese un gran especialista en dicha rama. Gracias a esto, el segundo curso de derecho administrativo dejó de ser de legislación fiscal, y el espacio se cubrió con análisis de leyes administrativas diversas.

Consuela saber que en el programa de la Facultad existe como materia obligatoria reciente el derecho de

la seguridad social, que compromete al maestro y a los alumnos a estudiar leyes administrativas, pues son éstas las que rigen el funcionamiento de los organismos descentralizados que prestan ese servicio público: el ISSSTE, el IMSS, el ISSFAM, el Infonavit, y las que fijan las bases del régimen del servicio.

Finalmente, alivia saber que en ese almacén jurídico que es el derecho económico, materia obligatoria también en la Facultad de Derecho de la UNAM y de relativa implantación temprana, se entremezcla el conocimiento de algunas leyes administrativas, así se haga en forma muy sumaria y meramente informativa. Esto último se comprueba, por ejemplo, en el *Curso de derecho económico* de Jorge Wiker.⁸ Allí se citan la Ley de Planeación, Ley Forestal, Ley Federal de Pesca, Ley Federal del Mar, la legislación petrolera, la legislación minera, la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, Ley Federal de Turismo, Ley de Invencciones y Marcas y otras. Es casi exclusivamente derecho administrativo económico.

La Facultad de Derecho de la UNAM ha modificado sus planes y programas de la licenciatura y del posgrado, a fin de buscar que sus egresados tengan una preparación profesional acorde con los nuevos tiempos. Es momento de reordenar las “materias” o campos de enseñanza del derecho e ir más allá del impacto trascendental del Tratado de Libre Comercio y de otros tratados internacionales formadores de bloques de países o economías nacionales que plantean una nueva jerarquización de normas en cada nación. Esto último sucede en el seno de la Unión Europea, donde la legislación propia de cada país se desnacionaliza y prevalece.

⁸ Editado por la UNAM, México, 1989.

ce el orden normativo europeo expedido por la Unión, como el Tratado de Maastricht del 7 de febrero de 1992 (en vigor desde el 1° de noviembre de 1993), el Tratado de Amsterdam del 2 de octubre de 1997 (en vigor desde el 1° de mayo de 1999) y el Tratado de Niza del 26 de febrero de 2001 (en vigor desde el 1° de febrero de 2003); las mismas constituciones de los países de la Unión, 25 a partir del 1° de junio de 2004, pierden o merman su jerarquía suprema a cambio de un derecho constitucional europeo; está por surgir la Constitución Europea, aprobado su texto el 29 de octubre de 2004 por los 25 y por el parlamento europeo el 10 de enero de 2005, sólo falta su aprobación por los parlamentos nacionales o por la vía del referéndum.

MEMBRESÍAS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

Sí, en plural, porque son varias las que posee nuestro derecho en otras ramas. Es tan fuerte o profunda la relación que mantiene con las restantes partes del derecho, que llega a ser miembro de sus áreas. Prodúcese cierta hibridez o mestizaje jurídico.

Derecho civil

Guarda estrecho maridaje con esta rama del derecho privado. Desde sus orígenes, el derecho administrativo estuvo confundido con el civil, como lo denota el antiguo *jus civile* del derecho romano, que acogió por igual el *jus connubium* (derecho o aptitud de contraer matrimonio) con el *jus suffragii* (derecho de votar leyes y elegir funcionarios públicos) y el *jus honorum* (derecho para desempeñar funciones públicas).

Las codificaciones civiles registran también, en su evolución, huellas indelebles de la confusión habida entre las dos ramas. Nuestro Código Civil para el Distrito Federal, en materia común, y para toda la República, en materia federal,⁹ es testimonio auténtico de la situación. En él encontramos normas relativas a los bienes del Estado, al servicio público del registro de la propiedad, etc., que son evidentemente de naturaleza administrativa.

Conservan hoy, además, fuertes relaciones, casi de dependencia, ambas ramas. El Código Civil ejerce extraordinaria supletoriedad en la legislación administrativa: su regulación de las nulidades se aplica en buena proporción a los actos y contratos administrativos. No existe en la doctrina del derecho administrativo una teoría de las nulidades propia para aquellos actos, y si bien existe por vez primera en la legislación administrativa federal una ley —la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (publicada el 4 de agosto de 1994)— que previene la nulidad, la anulabilidad y la extinción de los actos administrativos, que conforman una teoría, sólo se aplica en forma supletoria; el artículo 2º de la ley le asigna esa naturaleza, luego, sólo que una ley administrativa federal tenga necesidad de tales nulidades tendrá que autorizar expresamente esa supletoriedad en tanto que requiera completar lo que está previsto en forma inacabada. Si una ley no previene nada acerca de la nulidad de los actos administrativos que regula, no es viable esa supletoriedad, habría más bien un caso de integración, para cubrir o llenar lo que no existe. De no ser supletoria, se aplicaría ampliamente. Antes de que se expidiera la Ley Federal,

⁹ Publicado en el *Diario Oficial* del 26 de marzo de 1928 y que entró en vigor el 1º de octubre de 1932.

teníamos la idea de que la teoría de las nulidades del Código Civil del Distrito Federal bien se podía adoptar para el derecho administrativo y otras ramas del derecho como teoría común, tal vez con algunos cambios pero ya no como normativa supletoria, como se acostumbró en toda la legislación administrativa federal.

Sorprende que el legislador de la Ley Federal prevenga que el Código Federal de Procedimientos Civiles se aplicará supletoriamente en lo conducente. Ambos ordenamientos son de naturaleza distinta y opuesta, el primero regula el camino legal que debe seguir la autoridad administrativa federal y que concluye en actos administrativos, y el segundo regula el camino legal que deben seguir dos personas o partes en conflicto y el juez o tribunal y que finaliza con un acto jurisdiccional que es la sentencia. Se llevan a cabo dos funciones o actividades estatales diversas, una administrativa y la otra jurisdiccional, en forma razonable no puede haber paso a “lo conducente”. Con frecuencia el Código Civil perfecciona o completa las instituciones previstas en las leyes administrativas —que es en lo que consiste la supletoriedad—, pero a veces de plano las integra, es decir, que sin preverse nada en las leyes administrativas se introduce la normativa del Código.

Paralelamente, la legislación administrativa ha impuesto modalidades, restricciones, requisitos, condiciones, sin los cuales no es posible aplicar las instituciones civiles, por ejemplo, del matrimonio, de la vivienda, de la propiedad y otras. El derecho urbano y el derecho ecológico, para citarlos como casos graves, han impuesto con su régimen administrativo profundas limitaciones a la propiedad privada.

Derecho mercantil

Es singular la vinculación que tiene con esta segunda mitad del derecho privado. Aparte de haberle expropiado importantes campos, como el derecho marítimo, que ha vuelto público, crea con él regímenes de mestizaje de gran monta. Esto último sucede en el derecho de los bancos, en el monetario, en el del comercio exterior, en el de las sociedades anónimas y cooperativas, en el de fomento industrial y otros análogos. Aquí se mezclan normas de derecho administrativo y de derecho mercantil.

Ejemplo de publicización y privatización, ninguno mejor que el de los bancos. Antes de 1982, los bancos privados eran la mayoría; el gobierno tenía pocos. Después se expropiaron los bancos y el gobierno monopolizó ese servicio público y, consecuentemente, el derecho bancario dejó de ser mercantil y se hizo derecho administrativo. Luego el gobierno enajenó los bancos adquiridos y la actividad bancaria se volvió a mercantilar. Ciertamente, la banca en México es pública en minoría y privada en mayoría, pero ambas están sometidas a un régimen híbrido: administrativo-mercantil.

Un fenómeno inesperado en este sentido es el fideicomiso público. Por tradición, el fideicomiso es un contrato mercantil. Pero en el momento en que el gobierno se convierte en fideicomitente y destina bienes y recursos para alcanzar un fin público, ese contrato da origen a un fideicomiso público. Éste, en sus primeros pasos, se fue sometiendo a un régimen administrativo, hasta que finalmente lo avasalló y lo hizo fuente de una entidad pública paraestatal, así reconocida por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

El fenómeno produjo un gran desconcierto entre los especialistas de derecho civil, quienes no admitían

que un contrato mercantil diera nacimiento a una entidad pública administrativa; pero la ley así lo dispuso, y lo dispone aún. Ahora no sólo el contrato referido produce la entidad; la misma Ley del Congreso de la Unión crea fideicomisos públicos, como es el caso de Fonatur, producto de la Ley Federal de Turismo.

Por último, con una larga vida en México y en Europa, están las sociedades de Estado, que nuestro derecho conoce como empresas de participación estatal. Aquí las sociedades anónimas mercantiles prestan su régimen a un Estado accionista, unas veces mayoritario y otras minoritario, y esta participación es la causa de la aplicación de una normatividad administrativa, que se contiene en la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, la cual, junto con la Ley General de Sociedades Mercantiles, forma el régimen jurídico fundamental de tales empresas.

Derecho constitucional

Todas las ramas del derecho reconocen su origen en la Constitución, sea que se trate de países con constituciones escritas o no escritas, como en el caso de Inglaterra. El derecho administrativo tiene, por ello, una relación natural con el derecho constitucional.

La Constitución está invadida de normas o preceptos relativos a la administración pública, a su organización (artículo 90), a sus trabajadores y funcionarios públicos (artículos 82, 89, 91, 108, 109, 110, 111 y 123, apartado B), a sus bienes (artículo 27), a sus ingresos y egresos (artículos 73 y 74) y otros muchos preceptos que se refieren a sus actividades y servicios de índole económica, social y política. Son todos expresión constitucional de la administración pública.

Por ser México un país de derecho legislado, su legislación administrativa federal, estatal y municipal tiene y debe tener su base en los textos constitucionales (federal y estatales).

Derecho penal

Baste decir, para evidenciar el estrecho enlace que tienen, que las autoridades y el procedimiento de investigación previo al inicio del proceso penal son administrativos; ejecutoriada la sentencia penal, el delincuente cumple su pena en sitios (prisiones, cárceles o en las Islas Marías) que están sujetos a un régimen jurídico-administrativo, objeto de obras denominadas derecho penitenciario.

Sería difícil o imposible que sin el auxilio del derecho administrativo se pudiesen descifrar los delitos administrativos y los delitos contra la administración pública. Razón de ser para que se hable de derecho administrativo penal o derecho penal administrativo. Estos delitos no han merecido atención suficiente y a veces ninguna de los penalistas. Por ejemplo, los delitos fiscales, contra la salud, forestales, en materias como la radio, la televisión, el patrimonio arqueológico, histórico y artístico, etcétera.

Derecho laboral

Gran parte de esta rama es derecho administrativo. Las autoridades que aplican la legislación laboral y la de seguridad social para los obreros, son administrativas. Los procedimientos que siguen aquéllas, también. Las sanciones que se imponen por violación a esas

legislaciones son de esta misma naturaleza. La intervención que tiene el titular de la Secretaría del Trabajo para terminar con las grandes huelgas del país es de índole administrativa (con fuertes dosis políticas más que jurídicas).

El fenómeno lo reconoce el doctor Alberto Trueba Urbina, quien fuera maestro de derecho laboral en la UNAM durante muchos años, y que escribió como testimonio la obra *Nuevo derecho administrativo del trabajo*.

Derecho internacional público

El panorama que ofreció el mundo del siglo xx mostró en los noventa la prioridad y fuerza que se ha dado a tratados y convenios internacionales de contenido económico, para servicio exclusivo de bloques de países. Es el papel que desempeñan el Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Canadá y México, de 1994, y los tratados de la Unión Europea: el de Maastricht, firmado el 7 de febrero de 1992 por los 10 países que formaban entonces la Comunidad Europea¹⁰ (después fueron 15, y actualmente son 25, desde el 1º de junio de 2004), el de Amsterdam del 2 de octubre de 1997, y el de Niza del 26 de febrero de 2001,¹¹ en los cuales se gestan la administración pública europea y el derecho administrativo europeo. Algo similar ocurre en Asia y África, donde varios países se agrupan en

¹⁰ Marie-Françoise Labouz (comp.), *Les accords de Maastricht et la constitution de L'Union Européenne*, Éditions Montchrestien, París, 1992; Antonio Tizzano y Daniel Vignes, *Code de L'Union Européenne*, Bruylant, Bruselas, 1996.

¹¹ Maximiliano Bernard y Álvarez de Eulate, Sergio Salinas Alcega y Carmen Tirado Robles, *Textos Básicos de Derecho de la Unión Europea*, Ediciones Europa, Zaragoza, 2004.

uniones, a través de tratados o acuerdos; América Latina tiene asociaciones de países, como el Mercosur, con la misma filosofía económica y política de ayuda mutua.

Los tratados y los convenios internacionales celebrados por los gobiernos son, en su mayoría, de contenido administrativo; por ejemplo, el Convenio Internacional de Telecomunicaciones concertado en Ginebra, Suiza, el 22 de diciembre de 1992,¹² y el Convenio de Berna para la Protección de las Obras Literarias y Artísticas, signado en París, Francia, el 24 de julio de 1971.¹³ Las autoridades encargadas de vigilar su cumplimiento como derecho interno de cada país son administrativas, como lo son también los procedimientos que siguen y las sanciones que suelen imponer. A esta realidad han respondido los estudiosos y especialistas con la idea de un derecho internacional administrativo o un derecho administrativo internacional. Para la Unión Europea no sería derecho internacional, sino derecho comunitario administrativo.

La publicación *México: relación de tratados en vigor*, de la Secretaría de Relaciones Exteriores (junio de 1988), contiene la lista de los tratados en vigor de los que México es parte, y permite comprobar la existencia de numerosos instrumentos internacionales administrativos (en 1996 la SRE actualizó la publicación). Por su lado, la Secretaría de Gobernación publicó la *Guía de Tratados promulgados y otros instrumentos internacionales vigentes suscritos por México*, en diciembre de 2003.

¹² *Diario Oficial*, 3 de febrero de 1994.

¹³ *Diario Oficial*, 24 de enero de 1975.

Derecho procesal

Suerte muy especial han tenido las relaciones entre el derecho procesal y el administrativo, que se expresan en el derecho procesal administrativo. Este último es una rama del primero, como lo son también el derecho procesal civil, el penal, el laboral y otros; sin embargo, no han sido los especialistas del procesal los pioneros ni los interesados en ocuparse de esa rama. Los administrativistas o estudiosos del derecho administrativo han cumplido esos papeles, pues en sus obras se analizan los problemas de la justicia administrativa.

Caminó sus primeros pasos el derecho procesal administrativo, encargado de examinar las cuestiones de justicia administrativa o del contencioso administrativo, en las obras de derecho administrativo y no en las de derecho procesal, situación que prevalece, pero que no ignora el natural ámbito del contencioso administrativo en el derecho procesal.

Sea que el contencioso administrativo, es decir, controversias originadas por actos administrativos de las autoridades administrativas, se conozca por tribunales que forman parte del Poder Judicial o por tribunales administrativos (concebidos por el derecho francés en la última década del siglo XVIII) asilados en el Poder Ejecutivo, su atención por los jueces requiere no sólo de un conocimiento amplio del procedimiento que deben seguir para hacerlo, sino también de los actos, autoridades, órganos, procedimientos, normas, todos de naturaleza administrativa, que estudia el derecho administrativo.

La controversia, que será resuelta en el proceso o juicio contencioso administrativo, como se conoce en la justicia administrativa de Francia y en países de Europa y América, une al derecho procesal y al adminis-

trativo en una relación inseparable. Así lo reconocimos en 1959: “El contencioso administrativo aparece como un proceso administrativo promovido por los administrados o la administración pública y contra actos de esta última ante órganos jurisdiccionales”.¹⁴

Actualmente es más rica la bibliografía sobre derecho procesal administrativo que en aquel lejano año de 1959. A las obras pioneras: *Derecho procesal administrativo* (1944), de José María Villar y Romero, y *Derecho procesal administrativo* (3 vols., 1955),¹⁵ de Jesús González Pérez, juristas españoles, les siguen otras, de administrativistas y de algunos procesalistas, por ejemplo: *El proceso contencioso administrativo* (1954), de Fernando Álvarez Tabío; *Control judicial de la administración pública* (2 vols., 1984), de Héctor A. Mairal; *Derecho procesal fiscal y El proceso administrativo en Iberoamérica* (1968), del procesalista mexicano Humberto Briceño Sierra, y *Derecho procesal administrativo* (2001), de V. Gimeno Sendra, V. Moeno C. y P. Sala S., españoles. Mención especial merece la copiosa bibliografía francesa sobre el contencioso administrativo, que viene desde el siglo XIX, prolífica en el siglo pasado y también el XXI; un buen ejemplo es la obra de los juristas y profesores Jean-Marie Auby y Roland Drago en dos gruesos volúmenes, denominada *Traité du Contentieux Administratif* (1984). De juristas argentinos es *Derecho procesal administrativo* (1983), de Manuel María Díez, con la colaboración de Tomás Hutchinson. De juristas italianos es *Giustizia Amministrativa* (volu-

¹⁴ Alfonso Nava Negrete, *Derecho procesal administrativo*, Porrúa, México, 1959, p. 116.

¹⁵ El autor sustituyó esta obra por la titulada *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa*, 2 vols.

men 20 de la magna obra *Tratato di Diritto Amministrativo*, dirigida por Giuseppe Santaniello, 1ª ed.: 1997, 2ª ed.: 2001, Cedam, Milán, Italia), de Giuseppe Abbamonte y Renato Laschena.

Comentario final

No se trata con este y los dos anteriores apartados de resaltar la mayor importancia del derecho administrativo frente a las restantes ramas del derecho; es simplemente exponer la dimensión que posee actualmente la disciplina, sin importar ahora si la superficie que abarca es mayor o menor que la de otras ramas.

El estado que guarda el derecho administrativo en nuestros días es aún de expansión, muy a pesar de la enajenación de empresas públicas y la desincorporación de organismos públicos; no conoce fronteras y es de una ramificación permanente, lo que podría dar la imagen equivocada de una situación anarquizante, de un desquiciamiento de la disciplina o quizá, como acostumbra decir los tratadistas, de un caso de crisis que, para nosotros, por el contrario, es de evolución.

RELACIONES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO CON CIENCIAS Y TECNOLOGÍAS NO JURÍDICAS

Hacer una ley administrativa implica siempre tener conocimiento del contenido o los contenidos que se quieren regular y que se refieren a otras ciencias no jurídicas. Fue necesario por ejemplo saber de minería, pesca, caza, cuestiones forestales, salud, arqueología, economía, demografía, etc., para elaborar las leyes sobre tales materias. Obvio resulta decir que si se care-

ce de ese saber será preciso recurrir a la asistencia o asesoría de quienes lo poseen.

Durante 70 años los funcionarios priístas de la administración pública federal fueron los hacedores de las leyes administrativas, raras veces lo fueron los legisladores federales. Bien se sabe que las áreas jurídicas internas de cada secretaría o entidad paraestatal, responsables directas de hacer las leyes, no son auto-suficientes; por mandato legal o por necesidad profesional se ven obligadas a consultar a las áreas técnicas de su propia dependencia. A veces por la complejidad de la actividad administrativa se requiere la consulta con áreas técnicas de otras secretarías o entidades.

Aparte del flujo y reflujo de técnicas coincidentes o excluyentes, intervienen también en la hechura de la ley las ideas y decisiones políticas de los funcionarios superiores que se empeñan en tener la razón sobre los tópicos principales del documento y la llegan a imponer por la fuerza de su investidura oficial.

La administración recurre en forma casi cotidiana, con el mismo propósito de recabar la mejor información científica, a la asesoría externa de mexicanos y extranjeros, en este último caso no sólo para solicitar su opinión acerca de un anteproyecto de ley, sino para que se elabore otro que sirva de escudo a titulares de secretarías y paraestatales. Aunque dentro de la administración centralizada y paraestatal existen servidores públicos de absoluta probidad científica, no es común que se les consulte, no merecen la confianza de la autoridad superior.

Sin duda, la asesoría externa hace falta, se impone. Debe advertirse sobre la improvisación de muchos funcionarios administrativos y sobre los continuos avances de las ciencias y tecnologías, que obligan a buscar a especialistas que permitan una ley actualizada.

Igual fenómeno que en la administración se produce en las cámaras de Diputados y de Senadores, la asistencia o asesoría externa es vital, sea de mexicanos o extranjeros. En el seno de las comisiones legislativas internas de cada cámara se produce la discusión entre legisladores y autoridades administrativas autoras de la iniciativa de ley; ambas partes cuentan con asesores para debatir sobre el fondo de una ley de radio, televisión, bienes nacionales, petróleo, gas, electricidad, etcétera.

Economía

El efecto principal que produjo el final de la segunda Guerra Mundial fue la intervención del Estado en la economía de forma drástica. El temor de que se produjera una tercera hecatombe militar a corto plazo impulsó a casi todos los Estados del orbe a prepararse, y nada mejor que adueñarse de sus economías. Además, las economías de los países involucrados en esa catástrofe humana de la mitad del siglo xx quedaron destruidas, maltrechas, desordenadas, y el Estado asumió pronto el papel de único reconstructor o edificador de nuevas economías nacionales.

Destacó en el panorama mundial la gestación de la empresa pública, forma jurídica y económica que manifestaba la intervención del Estado en todos los ámbitos de la economía. Empresa pública es “la empresa del Estado cuyo objeto es la producción económica de bienes y servicios”,¹⁶ concepto que prevalece en el siglo XXI aunque no con la misma relevancia: la empresa pública de hoy no conserva el alto pedestal que tuvo en

¹⁶ Alfonso Nava Negrete, *Diccionario jurídico mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM/Porrúa, México, 1987, p. 1265.

la segunda mitad del siglo xx. El Estado empresario, propietario de empresas, accionista mayoritario o minoritario en sociedades mercantiles, propició una legislación administrativa económica prolífica, desmesurada, y una abundante bibliografía sobre las empresas públicas y el intervencionismo económico del Estado.

Nada estrecha más la relación entre el derecho administrativo y la economía que la empresa pública, la intervención de los poderes públicos en la economía. Ejemplo vivo de esa legislación lo fueron la Ley de Atribuciones del Ejecutivo Federal en materia económica, la Ley de Monopolios reglamentaria del artículo 28 de la Constitución, la Ley de Fomento de Industrias nuevas y necesarias, la Ley reglamentaria del artículo 27 constitucional en el ramo del petróleo, la Ley reglamentaria del párrafo segundo del artículo 131 de la Constitución (facultades legislativas para el Ejecutivo federal), la Ley Minera (creadora de las entidades públicas mineras), etc. En menor número existen aún empresas públicas de excepcional valor e importancia, como Petróleos Mexicanos y la Comisión Federal de Electricidad, que están amenazadas de ser privatizadas por el Ejecutivo federal.

Sin que exista un manifiesto intervencionismo económico del Estado, están vigentes leyes administrativas económicas; por ejemplo: Ley Federal de Competencia Económica (antes de monopolios), Ley de Comercio Exterior, Ley Federal de Telecomunicaciones, Ley Minera, Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación, Ley de Aguas Nacionales, etcétera.

A propósito de la estructura jurídica de la empresa pública afirmamos: “No tiene carta de naturalización en la ley mexicana [...] es decir, la empresa pública no es un ente jurídico reconocido como tal. Hay necesidad de localizarla bajo vestimentas jurídicas diver-

sas".¹⁷ Sigue la empresa pública sin cliché en la ley mexicana. Después de todo, la empresa pública en México, como en todo el mundo occidental a finales del siglo xx, perdió todo su poderío económico y político, no se volvió a confiar en el Estado empresario. Particular descrédito de las empresas públicas mexicanas, y que originó la quiebra de muchas, fue el nombramiento para la dirección de las mismas por el Ejecutivo federal de políticos de carrera —sin el menor asomo de empresarios—, parientes o familiares de altos funcionarios públicos, ex diplomáticos, en fin, improvisados empresarios públicos.

Hay que reconocer, sin embargo, que no había tiempos disponibles para escuchar discursos, conferencias y alabanzas de la empresa pública: eran numerosísimos, se dictaban en foros nacionales e internacionales. Agobiantes eran también las lecturas de estudios y libros sobre lo mismo. De estos últimos importa citar como ejemplos: Jean Dufau,¹⁸ *Les entreprises publiques* (1973); Evelio Verdura y Tuells, *La empresa pública* (1970);¹⁹ Henry Laufenburger, *La intervención del Estado en la vida económica* (1942);²⁰ José Luis Villar Palasi, *La intervención administrativa en la industria* (1964);²¹ A. H. Hanson, *La empresa pública y el desarrollo económico* (1978);²² Giuseppe Petrilli, *El Estado empresario* (1972);²³ Juan José Perulles Bassas, *La empresa pública y su normativa*

¹⁷ *Idem*.

¹⁸ Éditions de l'Actualité Juridique, París.

¹⁹ Dos tomos, Publicaciones del Real Colegio de España en Bolonia.

²⁰ Fondo de Cultura Económica, México.

²¹ Instituto de Estudios Políticos, Madrid.

²² Instituto Nacional de Administración Pública.

²³ Ediciones y Publicaciones Españolas, Madrid.

(1970);²⁴ Agustín A. Gordillo, *Empresas del Estado* (1966);²⁵ Sabatino A. Forino, *Las empresas del Estado en la República Argentina* (1970);²⁶ Nguyen Quoc Vinh, *Les entreprises publiques face au droit des sociétés commerciales* (1979);²⁷ Marcel Surbiguet, *Les sociétés d'économie mixte dans les pays en voie de développement* (1970);²⁸ José Francisco Ruiz Massieu, *La empresa pública. Un estudio de derecho sobre México* (1980);²⁹ Alejandro Carrillo Castro y Sergio García Ramírez, *Las empresas públicas en México* (1983);³⁰ etcétera.

Cumplida su misión en el mundo occidental y en algunos países de Asia y África, la empresa pública redujo su número y tamaño, como sucedió en México. Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal y los fideicomisos públicos, estructuras jurídico-administrativas que sirvieron de expresión a la empresa pública mexicana, fueron objeto de desincorporación de la administración pública para extinguirlas, fusionarlas o enajenarlas al sector privado. El mismo fenómeno se observó con los establecimientos públicos comerciales e industriales en Francia y las sociedades de economía mixta en Italia: se privatizaron. Sobreviven algunas empresas públicas.

Una nueva era surgió para el derecho público económico,³¹ o derecho administrativo económi-

²⁴ Librería Bosch, Barcelona.

²⁵ Ediciones Macchi, Buenos Aires.

²⁶ Ediciones Macchi, Buenos Aires.

²⁷ Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, París.

²⁸ Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, París.

²⁹ Instituto Nacional de la Administración Pública, México.

³⁰ Porrúa, México.

³¹ André de Laubadère, *Droit Public Économique*, Dalloz, París, 1974.

co,³² que sustituyó a la de la empresa pública, la de la privatización del sector público, que empezó en las últimas décadas del siglo pasado y que subsiste en el presente en las políticas públicas. No se tiene la certeza de si las privatizaciones de las actividades económicas de la administración son consecuencia de la presión de los prestadores internacionales del dinero, o si son el hallazgo de un nuevo camino para el éxito de la economía pública.

En el presente siglo, interesa a la legislación administrativa cómo organizar a la empresa privada, a cuya fuerza casi única el Estado quiere confiar la suerte o destino de la economía nacional. En otro tiempo—más de medio siglo—preocupó a Bernard Chenot, profesor del Instituto de Estudios Políticos de París, la otra cara de la vida nacional, la “*Organisation économique de l'État*”,³³ título de la obra en la que estudió la administración económica, la constitución económica, los ministerios económicos, los servicios económicos de las colectividades públicas, las nacionalizaciones, la empresa pública en los grandes sectores de la vida económica.

Vuelve a estrechar sus lazos el derecho administrativo con la economía, ahora en el amplio campo del régimen de las concesiones administrativas que hacen posible la privatización de la actividad pública. Operan así privatizados: ferrocarriles (Ferrocarriles Nacionales de México y otros), aviación (Mexicana de Aviación, Aeronaves de México), teléfonos (Teléfonos de México), acero (Altos Hornos de México), minería, ingenios azucareros, etc. Están de moda las privatizaciones en

³² Mateo F. Martín y Wagner Sosa, *Derecho administrativo económico*, Pirámide, Madrid, 1974.

³³ Bernard Chenot, *Organisation économique de l'État*, Dalloz, París, 1951.

el mundo, como lo registra Nicolas Thirion en su obra *Les privatisations d'entreprises publiques dans une économie sociale de marché: aspects juridiques* (Bruylant, Bruselas, 2002).

Son muchas las áreas económicas en que la legislación administrativa participa con su regulación: tributaria, pesca, minería, forestal, agricultura, etcétera.

Demografía

Aflige a todos los países del mundo el crecimiento de la población, mejor dicho, su excesivo crecimiento, todos están conscientes de las graves consecuencias que trae consigo. Es una realidad innegable la explosión demográfica, que se siente como un mal básicamente económico y se ve agravado en los países subdesarrollados o en los estigmatizados como del Tercer Mundo.

A partir de esa realidad se justifica plenamente que las Naciones Unidas convocaran a la tercera Conferencia Mundial de Población, llevada a cabo del 19 al 30 de agosto de 1974 en Bucarest, Rumania. La precedieron las de Roma en 1954 y Belgrado en 1965, pero con la diferencia de que éstas fueron de índole técnica y aquélla de carácter político. En este foro universal se advirtieron los efectos de una población en crecimiento sin planeación, sin control. Antes de la conferencia se realizaron cuatro simposios que por su simple enunciado revelan la vinculación inmediata que diversas áreas tienen con la población: el primero en El Cairo, en junio de 1973, sobre la población y el desarrollo; el segundo en Honolulu, en agosto de 1973, sobre la población y la familia; el tercero en Estocolmo, en septiembre de 1973, sobre la población, los recursos y el ambiente, y el cuarto en Amsterdam, en enero de 1974,

sobre la población y los derechos humanos. La conferencia elaboró el Plan de Acción Mundial sobre Población, en cuyo considerando expresa: “Tomando en consideración la interrelación de las situaciones demográficas y el desarrollo socioeconómico...”, lo que evidencia la preocupación de los países reunidos sobre la mancuerna población-economía, presente y grave.

A 10 años se celebra con otro nombre la cuarta conferencia, Conferencia Internacional de Población, del 6 al 14 de agosto de 1984, en México. Dos objetivos persiguió la conferencia: evaluar los resultados obtenidos por los países frente a las recomendaciones del plan y examinar los factores que impiden a los países cumplir con éste. Surgieron múltiples temas anclados en el crecimiento poblacional: familia, salud (mortalidad y fecundidad), medio ambiente, recursos, migración, urbanización, alimentación, asentamientos humanos, etc., todos en un doble marco: naciones desarrolladas y naciones en desarrollo (Asia, África, América Latina y países árabes).

Una década después se lleva a cabo la quinta Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, en El Cairo, del 5 al 13 de septiembre de 1994. En lugar del Plan de Acción Mundial sobre Población, que dominó las dos conferencias anteriores, se instituye el Programa de Acción de la Conferencia, que aborda situaciones poblacionales actuales. Se reconoce la interdependencia de las cuestiones mundiales de la población con realidades fundamentales de la vida humana. Interesa básicamente el precario desarrollo económico sostenible de los países en desarrollo, la pobreza creciente en que viven, la degradación del medio ambiente que los rodea y el hecho de que parezca que los grandes problemas poblacionales sólo incumben a los países del Tercer Mundo, y no a los países altamente desarrollados.

La conferencia toca temas que ocuparon a las dos precedentes, y recibe también la influencia de otras, como la del Medio Ambiente y el Desarrollo, de Río de Janeiro (1992); la de Nutrición, celebrada en Roma en 1992; la de Derechos Humanos, de Viena (1993); la del Decenio Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo, de 1993. Sobresalen tópicos como: salud reproductiva (planificación familiar y salud social); afluencia de la población de las zonas rurales hacia las zonas urbanas; migración de un país a otro (caso grave de México, salida de mexicanos a Estados Unidos); igualdad entre los sexos; habilitación de la mujer y mejoramiento de su condición; fecundidad y mortalidad; educación; los indígenas, etcétera.

El primer ministro de un país africano expresó, con angustia y solicitando apoyo internacional: “África registra las tasas más elevadas de crecimiento demográfico y de fecundidad, los niveles más altos de mortalidad materno-infantil, todo ello complicado por el nivel más alto de contagio del VIH/sida”.³⁴ La población es un duende que aparece en muchas leyes administrativas, si éstas no lo conocen no pueden existir.

Precisamente la población es el objeto de estudio de la demografía. La ciencia de la demografía abarca campos en que están interesados economistas, sociólogos, biólogos, fisiólogos, matemáticos, físicos, arquitectos, médicos, urbanistas, ecologistas, agrónomos, pedagogos, ingenieros y, desde luego, abogados, pues las políticas de población se instrumentan en leyes. Concebido el Plan de 1974 como un grupo de recomendaciones poblacionales para los países asistentes, éstos

³⁴ *Informe de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo. El Cairo, 5 a 13 de septiembre de 1994*, Naciones Unidas, Nueva York, 1995, p. 177.

plasman sus acciones en los ordenamientos nacionales, con las adecuaciones que imponen las regiones de los países. La legislación de cada país refleja su política poblacional.

China y la India registran en sus constituciones su política de población, establecen la planificación familiar para el crecimiento poblacional, a pesar de lo cual la primera tiene 1 300 millones de habitantes y la segunda 1 000 millones, que representan más de la tercera parte de la población mundial (6 000 millones).

México hizo lo mismo, como respuesta directa a la Conferencia Mundial de Población de agosto de 1974. Reforma la Constitución en 1974 (*DO*, 31 de diciembre de 1974) y para darle toda relevancia política quita el texto del artículo 4º, lo amontona en el texto del artículo 5º y dispone lo siguiente:

El varón y la mujer son iguales ante la ley. Ésta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.

Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos.

Simultánea o posterior a la discusión y aprobación de la reforma constitucional hubiera sido la discusión y aprobación de la Ley General de Población (*DO*, 7 de enero de 1974), pero sucedió un año antes. No obstante, se tiene como reglamentaria de la norma transcrita y sigue vigente, con reformas. Esta ley administrativa no hubiera podido realizarse sin las directrices de la demografía, que impulsó la previsión de la planificación familiar y la prohibición de la inmigración colectiva, pues el presidente iniciador de la ley advirtió en la exposición de motivos las graves consecuencias, especialmente económicas, que acarrea un crecimiento ex-

cesivo de la población. Al Consejo Nacional de Población, comisión intersecretarial dependiente de la Secretaría de Gobernación, se le responsabiliza de toda la problemática poblacional, prevista en la ley. Cuenta con los representantes de varias secretarías directamente afectadas o interesadas, como son: Hacienda y Crédito Público, Economía, Trabajo y Previsión Social, Reforma Agraria, Salud, Relaciones Exteriores, Educación, Medio Ambiente y Recursos Naturales, y los institutos Mexicano del Seguro Social y de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Escapó a la Ley General de Población otro fenómeno demográfico latente y grave: la población indígena. Antes de 1974, año de esta ley, la Constitución no se ocupó de ella, mientras las constituciones de países europeos y de América Latina con población indígena le prestaban atención específica. Existía el Instituto Nacional Indigenista, creado por ley en 1948, en el que el maestro Alfonso Caso, antropólogo y arqueólogo, su primer director, intentó y logró “castellanizar” a los grupos indígenas hablantes de las más diversas lenguas nativas, a través de los Centros Coordinadores Indigenistas, dependencias del instituto.

Proceso de aculturación fue la política del instituto: llevar los elementos culturales más positivos a las comunidades indígenas, enseñanzas sobre educación, salubridad, agricultura, ganadería. El instituto entendió el indigenismo como “la necesidad de la protección de las comunidades indígenas para colocarlas en un plano de igualdad, en relación con las otras comunidades mestizas que forman la masa de la población de la República”.³⁵ Indígenas, como raza, olvidados, margi-

³⁵ *Memorias, realidades y proyectos, vol. x, 16 años de trabajo*, Instituto Nacional Indigenista, México, 1964, p. 11.

nados, explotados, sólo material de discursos presidenciales, de recordación verbal por la Secretaría de Educación Pública y de huella histórica en los textos oficiales para la juventud de escuelas públicas. Verdad simple la que expresó el instituto al cumplir 16 años de trabajo: “El problema indígena en México no es un problema racial. La distinción entre indígenas y no indígenas estriba en una diferencia de cultura”.³⁶

Sorprendió al país, el 1º de enero de 1994, la presencia de un grupo guerrillero en el estado de Chiapas, cuya bandera era la defensa de las comunidades indígenas, que seguían sin atención directa de los gobiernos federal, estatales y municipales. Antes, empero, en 1992 (*DO*, 28 de enero de 1992), la Constitución se había reformado para consagrar por vez primera un texto a los pueblos indígenas, con la adición de un párrafo —el primero— al artículo 4º. Es breve:

La Nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. La Ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social, y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado.

En los juicios y procedimientos agrarios en que aquéllos sean parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la ley.

Seguro que la reforma no satisfizo al movimiento armado, que reclamó mejores derechos y garantías. Después de largos diálogos y acercamientos entre el gobierno federal y el movimiento se llegó a un acuerdo, el de San Andrés, el 16 de febrero de 1996, que debía

³⁶ *Idem.*

ponerse en marcha, cumplirse. Sin más, el gobierno creyó acatarlo con una reforma constitucional, quitando el texto original del artículo 2º y arrinconándolo al texto del artículo 1º y así dar todo el espacio al cambio. Es muy largo el texto, arroja los criterios de expertos en economía, sociología, lingüística, educación, cultura, derecho, etc. Muy a pesar de su extenso contenido (*DO*, 12 de noviembre de 2002), el movimiento armado no lo ha aceptado como acatamiento cabal de aquel acuerdo. Más de dos años transcurridos y sólo priva el silencio de ambas partes: gobierno federal y comunidades indígenas.

Desaparece el Instituto Nacional Indigenista para cambiar de nombre: Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (*Ley, DO*, 21 de mayo de 2003), que se une al Instituto Nacional de Lenguas Indígenas, con su *Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas (DO*, 13 de marzo de 2003).

Con el apoyo de la demografía fueron posibles las citadas reformas constitucionales, la *Ley General de Población*, las leyes sobre las comunidades indígenas y otras muchas leyes administrativas como la *Ley General de Asentamientos Humanos*, la *Ley General de Salud*, la *Ley de Aguas Nacionales*, la *Ley General de Protección Civil*, la *Ley de Información Estadística y Geográfica*, las leyes electorales, las leyes de desarrollo urbano del Distrito Federal y de los estados, las leyes de los institutos de seguridad IMSS e ISSSTE y leyes de institutos de salud como *Cardiología*, *Cancerología*, *Neurología*, *Neumología*, etc. Pero sin duda su influencia mayor es en la legislación administrativa económica, como la legislación tributaria, y en la legislación del medio ambiente.

Arqueología

Otro ejemplo de esta relación es la arqueología, ciencia cuyo objeto es el descubrimiento del patrimonio cultural de los pueblos antiguos. Dicen los italianos Ricardo Francovich y Daniele Manacorda en la Introducción del *Diccionario de arqueología* (cuyas voces se deben exclusivamente a italianos): “Durante más de dos siglos estuvo claro que la aportación esencial de la investigación arqueológica tenía como objeto fundamental el conocimiento de la producción artística y monumental del mundo antiguo”,³⁷ a la que califican de arqueología histórica y la diferencian de otras arqueologías vinculadas con el medio ambiente, el urbanismo, la botánica, la zoología, la antropología, la arquitectura, etc., éstas son, afirman, la arqueología contemporánea. Ignacio Bernal, gran arqueólogo mexicano, en su *Introducción a la arqueología* (1952), afirma: “Arqueología es una ciencia histórica que trata, por medio de los restos materiales de una cultura, de entenderla en su amplia acepción”.³⁸ Más tarde, en otras de sus obras dirá: “Entiendo que arqueología es la búsqueda científica que trata de descubrir y estudiar los restos materiales de pueblos pasados, para conocer la conducta humana a través de los artefactos producidos por su mente y por sus manos”.³⁹ Coinciden, la arqueología es conocimiento de los pueblos antiguos y por esto es parte de la antropología y a su vez hermana

³⁷ Ricardo Francovich y Daniele Manacorda, *Diccionario de arqueología*, Crítica, Barcelona, 2001, p. ix.

³⁸ Ignacio Bernal, *Introducción a la arqueología*, Fondo de Cultura Económica, México, 1952, p. 19.

³⁹ Ignacio Bernal, *Historia de la arqueología en México*, Porrúa, México, 1979, p. 10.

con la historia, a la que proporciona elementos valiosos de estudio.

Cada país tiene su arqueología, cada uno sabe cuál es su edad, es decir en qué siglo empieza y en qué año termina. Existe la arqueología por continente: europea, asiática, africana, americana, o por naciones: china, india, griega, romana, egipcia, japonesa, española, mesopotámica (Mesopotamia, cuna de la civilización), peruana, etc. y, desde luego, mexicana.

Empezó la arqueología mexicana en el siglo XIX, con los primeros arqueólogos o primeros descubridores de bienes arqueológicos. Siglo XIX que fue nacimiento e infancia para nuestra arqueología y también para la universal. Gracias a la obra pública urbana ordenada por el segundo conde de Revillagigedo, virrey de la Nueva España, se tuvo la fortuna de doble hallazgo, dos joyas que se conservan y se exhiben en el Museo Nacional de Antropología. En efecto, al finalizar el siglo XVIII, el 13 de agosto de 1790, al practicarse la nivelación para el nuevo empedrado de la Plaza Mayor, fue descubierto el monolito Coatlicue, madre de dioses, y poco tiempo después, el 17 de diciembre del mismo año, un segundo monolito conocido como Calendario Azteca o Piedra del Sol, famoso internacionalmente.

Se debe al sabio arqueólogo Antonio de León y Gama el estudio por primera vez de las dos piedras, en su obra *Descripción histórica y cronológica de las dos piedras que con ocasión del nuevo empedrado que se está formando en la plaza principal de México se hallaron en ella en el año de 1790*, dada a luz en el año de 1792.⁴⁰ Dos siglos después otro mexicano, Eduardo Matos Moctezuma, hace memoria y estudia los dos

⁴⁰ 2ª ed., Imprenta del ciudadano Alejandro Valdés, México, 1932 (edición facsimilar, 1990).