

RIVERO ORTEGA, RICARDO, Y FERNÁNDEZ RUIZ,
MARÍA GUADALUPE, *DERECHO ADMINISTRATIVO*,
MÉXICO, TIRANT LO BLANCH, 2019, 228 PP.

Siempre he considerado que presentar una obra, además de constituir un acto académico, nos reúne en torno a la celebración y reconocimiento relativo a la culminación del esfuerzo que durante años o al menos una gran cantidad de meses dedicaron sus autores. La lectura de este libro me ha dejado una sensación de plenitud respecto a lo que comprende el Derecho Administrativo, en el sentido de que ofrece un abanico pletórico de los principales, sino que de todos sus temas.

Considero que el libro se suma a la clásica tradición de obras de Derecho Administrativo, que han tenido en Macarel, Cormenin y Colmeiro sus originales avances y que en México de manera emblemática desarrollaron inicialmente Teodosio Lares, y más tarde Gabino Fraga Magaña y Andrés Serra Rojas, entre otros distinguidos próceres de este campo de conocimiento. Los dos últimos, fundadores del Instituto Nacional de Administración Pública. Tanto Fraga como Serra Rojas, tenían muy claro lo que señalan los autores de la obra: que, si la razón de ser de la Administración pública es la realización del interés general, su régimen debe orientarse cabalmente hacia ese propósito mediante convenientes normas de Derecho administrativo. Y es que, como se expresa claramente en esta obra, la juridificación de la potestad organizativa obedece al afán de conseguir la efectividad sostenible del aparato de la Administración.

El libro se compone con 20 temas que se desarrollan con enorme conocimiento de la materia, lo cual permite a los autores plasmar un discurso ágil y pedagógicamente acertado, en la forma de transmisión de las ideas, conceptos y teorías allí plasmados.

Por esta razón considero que esta obra es particularmente recomendable no sólo para quienes estudian derecho sino para todo

aquél que se incorpora al campo de la administración pública tanto en los estudios como en el campo práctico.

El libro inicia, desde luego, definiendo y acotando lo que es el derecho administrativo, los autores nos explican, que es aquél que busca dar respuesta a los riesgos y dificultades que genera el ejercicio de las facultades ejecutivas, legislativas y judiciales. Su importancia se hace notar en primer lugar con referencia a su ancestral existencia, pues como se manifiesta, todos los grandes imperios de la historia de la humanidad han requerido y desarrollado normas reguladoras de las relaciones entre el poder, los bienes y la gente.

Si esto lo trasladamos a nuestro continente, podemos encontrar que a lo largo de los siglos XVI y XVII, la colonización de América conllevó reglamentaciones, dirigidas a garantizar el interés de la Corona, pero también a proteger a pobladores de los excesos y abusos. Así es que en todo el mundo y a través de la historia se han encontrado filosofías y órdenes jurídicos dirigidos a racionalizar el ejercicio del poder público.

Como los autores lo explican, ese orden requiere el Derecho Administrativo, expresión cultural de la necesidad humana de ejercicio comedido del poder, que se desdoblará como una contribución decisiva al desarrollo de una administración organizada, poderosa y racionalizada, misma que se constituye como clave del Estado de Derecho.

Si bien existe gran cantidad de antecedentes esta es una ciencia jurídica aplicada cuyo origen moderno data de principios del siglo XIX y que se desprende directamente de la Revolución francesa que se desarrolló en Francia con Macarel, Cormenin, Gandillot y Charles Jean Bonnin quien además es el fundador de la disciplina de la administración pública. De igual modo, en España, explica el texto, aparecen las primeras construcciones del Derecho administrativo hace unos doscientos años. Pero es gracias a las aportaciones de Javier de Burgos y Alejandro Oliván, Gómez de la Serna y Colmeiro que en las Facultades de Derecho progresa su enseñanza.

En el caso de México, señalan los autores, aparece en el siglo XIX con decretos que datan de 1821, como el decreto para habilitar y confirmar en el ejercicio de la administración de justicia y diversas funciones públicas a las autoridades existentes.

Después de señalar estos importantes antecedentes y definiciones, los autores proceden a tomar posición manifestando su definición de Derecho Administrativo al que refieren como el “conjunto de normas y principios reguladores de la organización y la actividad de la administración pública, tendentes a la realización de los intereses públicos, garantizando al tiempo el respeto de los derechos de las personas”.

Para continuar los autores refieren la construcción del Derecho administrativo como ciencia jurídica, observan que su principal antecedente se desprende de la Revolución Francesa. Una vez que se abordan los antecedentes y la construcción de la disciplina, los autores proceden a tratar la relación entre globalización y Derecho Administrativo. Un fenómeno que se presenta a partir de finales del siglo XX y principios del siglo XXI, cuando se multiplicaron los intercambios comerciales y culturales entre países muy distantes, lo que tuvo como consecuencia una mayor interdependencia de áreas en que los autores visualizan la posibilidad de riesgos sistémicos tales como crisis financieras internacionales, posibles pandemias o expansión de conflictos que antes estaban localizados en puntos concretos de la tierra. De allí que se requieran respuestas acordadas y coordinadas a nivel global, y que las organizaciones internacionales adquieren mayor relevancia debido a que los gobiernos nacionales carecen de la capacidad necesaria para adoptar medidas eficaces y por lo cual es necesario llegar a compromisos conjuntos, traducidos en un Derecho común. Por ello, señalan los autores, encontramos cada vez más normas supranacionales y globales condicionadoras de las leyes estatales.

Así que, ante el fenómeno globalizador, se vuelve necesario hacer ajustes en la normativa jurídica de los estados que se abren a un orden mundial, con la incorporación de nuevas disposiciones derivadas de recomendaciones de organismos internacionales o

bien, disposiciones producto de la celebración de tratados internacionales.

En particular los autores se refieren al arbitraje internacional en materia de inversiones, como el realizado en el marco del Banco Mundial u otras instituciones, desde lo que se desprenden graves y negativas implicaciones de la globalización sobre las instituciones administrativas pues conlleva la sustracción del control de las decisiones de los gobiernos y los tribunales nacionales.

Después de brindarnos esta interesante explicación los autores cierran el primer tema abordando el Derecho Administrativo a lado del Constitucional, para lo cual refieren a dos importantes juristas franceses Vedel y Einsenmann, para reflexionar, si el Derecho Administrativo debe buscar para su desarrollo las necesarias bases constitucionales, también es cierto que se produce una administrativización del Derecho Constitucional, pues como lo deducen, las principales cuestiones administrativas terminan mostrando inequívocamente tal naturaleza.

En el contenido de este importante libro un texto que me llama particularmente la atención es el que trata a la administración pública, el *tema dos*. Al respecto los autores expresan que la Administración está presente en las siete maravillas del mundo antiguo, en los municipios, en los hospitales, escuelas y universidades, reflexiones que compartimos a partir de la lectura de importantes teóricos de la administración pública como Norman Gladden en su texto sobre historia de la administración pública desde los primeros tiempos. Pero también desde las reflexiones de Alejandro Oliván, un pensador que compartimos desde el Derecho Administrativo y la administración pública, ya que aportó a los dos campos de conocimiento, y nos dejó una gran reflexión acerca de que la administración pública acompaña a las personas desde la cuna porque expide su certificado de nacimiento y hasta la tumba al expedir el certificado de defunción.

¿Acaso hay algún aspecto de nuestras vidas ajeno a la Administración? preguntan los autores, que para continuar nos llevan a estudiar la relación entre administración pública y Estado de derecho.

En el tema tres refieren que los componentes esenciales del Estado de Derecho son instituciones de Derecho administrativo, ello es evidente en la división de poderes y el sistema de frenos y contrapesos ya que depende del alcance del control judicial del ejecutivo. Además de que la responsabilidad de los poderes públicos requiere un régimen de rendición de cuentas.

También es esencial la relación entre administración pública y Estado Democrático ya que esa calidad incide en la organización y actividad de las Administraciones públicas, dota a su dirección de una legitimidad mayor, trasladando las propuestas de los programas políticos a las principales líneas de actuación, además de que el principio democrático incorpora demandas de participación de los ciudadanos en los procedimientos administrativos.

Un aspecto muy relevante de resaltar es el que abordan al tratar la relación administración pública y Estado Social pues en gran medida la paz y tranquilidad de un país dependen del mantenimiento de niveles aceptables de equidad, para lo cual la administración pública debe proceder a la corrección de los desequilibrios.

Para llevar a cabo todas estas tareas de la administración pública, se requiere del ordenamiento administrativo que justo es el tema tres, donde se analiza la clasificación de las normas administrativas, su aplicación, la territorialidad y la resolución de antinomias y conflictos inter-ordinamentales.

Mientras que en el tema cuatro se aborda lo relativo a los principios generales del derecho administrativo que en primer lugar se refiere a la relación entre iusnaturalismo y Derecho Administrativo que se identifica con el Estado y sus autoridades, por su condición pública y vínculo con la Administración.

Se refieren así los Principios generales del Derecho que se consideran de tal modo por su posible proyección sobre cualquiera de las ramas del Ordenamiento, y que, por ende, también se proyectan sobre el Derecho administrativo.

En este sentido también se abordan los principios técnicos de las instituciones administrativas que son útiles para articular cada

una de las grandes herramientas del Derecho administrativo y que permiten comprender el funcionamiento del instrumental administrativo independientemente de las variaciones normativas.

Y más aún, refieren que en el caso de México los principios técnicos se encuentran dispuestos en diversos ordenamientos. En materia de procedimiento administrativo en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo que considera a la economía, celeridad, eficacia, legalidad, publicidad y buena fe.

Llegamos así al tema cinco donde se analiza el fundamento y naturaleza de la potestad reglamentaria, su concepto, el procedimiento de elaboración de los reglamentos y la calidad normativa, lo mismo que los límites a la potestad reglamentaria.

Los autores muestran que en el régimen presidencial mexicano el cumplimiento de los ordenamientos jurídicos se lleva a cabo en dos niveles: el constitucional y el legal. También aclaran que los reglamentos administrativos son normas jurídicas con rango inferior a la Ley, emanadas de la Administración en sus distintos niveles y formatos.

Aquí se incorpora al análisis la Teoría General de la Organización Administrativa como tema seis para ofrecernos una revisión a la Administración pública como poder organizado que crea, modifica o suprime estructuras administrativas, ya sea en forma de entes, ya sea en forma de órganos, aunque aclaran que esta facultad no es exclusiva del Poder Ejecutivo, sino que se encuentra razonablemente repartida entre el Legislador y el Gobierno.

El tema siete se aboca al examen de los Agentes de la Administración Pública, entendidos como autoridades y empleados públicos que pueden tener un perfil político o profesional. Los primeros que pretenden realizar su programa político, mientras los segundos piensan neutralmente y en más largo plazo si existe carrera administrativa, pues ven sucederse los gobiernos. Aquí cabe resaltar lo que los autores mencionan respecto a que en los grandes modelos de función pública convergen la profesionalización de la carrera administrativa y su relativa separación de la política. Algo que en nuestro país todavía está pendiente.

También se distinguen las clases de agentes de la Administración y los modelos de empleo público, nos recuerdan que “los vínculos entre carrera funcional, desarrollo y prevención de la corrupción”, un punto de interés nodal en la actual coyuntura de nuestro país ya que como lo afirman: “el principio del mérito puede inmunizar ante la corrupción a quienes acceden por este sistema, especialmente si han tenido que realizar un esfuerzo personal considerable para lograrlo”.

De allí que la inamovilidad o garantía del puesto es una de las claves de la carrera administrativa, imprescindible en una Administración relativamente despolitizada, entendiendo politizado como ajeno a las influencias de partidos.

Para continuar se examina la administración estatal en el tema ocho, haciendo énfasis en el Gobierno y la administración, la estructura ministerial en sus orígenes, ventajas e inconvenientes; lo relativo al aparato administrativo de los ministerios y las estructuras periféricas. Esto se explica en los casos de España y México.

En este tenor, el tema nueve aborda la Administración Autónoma y la de las Entidades Federativas con lo que nos brindan asertivos conocimientos sobre el gobierno y Administración autónoma y de las entidades federativas respecto a sus órganos superiores y directivos.

Este tema se complementa con el tema diez sobre la administración local que aborda la evolución histórica de las instituciones locales, la organización del municipio, la relativa a las provincias, así como la de otras fórmulas de intermunicipalidad.

Aquí podemos encontrar datos muy interesantes, como el que nos hacen conocer los autores respecto a que mientras el municipio agonizaba en España durante el reinado de Carlos I, se instaurara en tierras mexicanas, en la Villa Rica de la Vera Cruz, en 1519.

El municipio, refieren los autores, es el ente local por excelencia. Aquí se explica la organización y funcionamiento de este orden de gobierno tanto en España como en México.

El tema once versa sobre la administración institucional, allí se examina la tipología de los entes institucionales de las Adminis-

traciones públicas y el régimen jurídico, lo mismo que las agencias reguladoras independientes, que subrayan los autores, “no hay que perder de vista”, conllevan la transferencia de atribuciones de los órganos del poder público a la agencia creada.

Por su parte el tema doce examina la relación jurídico-administrativa donde resaltan apartados que refieren la posición jurídica de la Administración ante el Ordenamiento, esto es, el principio de legalidad/juridicidad, las cláusulas generales de apoderamiento, los conceptos jurídicos indeterminados y la mal llamada “discrecionalidad técnica”, así como las relaciones interadministrativas de cooperación y las relaciones interadministrativas de control y conflicto.

Cabe resaltar que los autores refieren que es el principio de legalidad de la Administración el que sirve para explicar las relaciones entre ésta y el legislador, además de que la sujeción de la Administración a la Ley persigue incrementar la previsibilidad de las conductas administrativas.

Sobre las relaciones interadministrativas de cooperación se explica que son las que se establecen entre los poderes territoriales y están dirigidas a la mejor realización de sus competencias; en este sentido, el Ordenamiento intenta promover las relaciones de colaboración inter-administrativa, pues éstas son clave en la utilización adecuada de los recursos públicos.

No podía faltar el “acto administrativo”, que se desarrolla en el tema trece. En este apartado se aborda el concepto y elementos del acto administrativo, así como las clases de actos administrativos.

El tema catorce es la secuencia lógica del anterior y tiene como objeto de análisis el procedimiento administrativo aquí los autores nos ilustran sobre su concepto y razón de ser, lo cual se enmarca en los principios del procedimiento administrativo que se abordan también respecto a los derechos y obligaciones de las personas en el mismo.

En este punto en particular se visualiza que en el caso de México los avances tecnológicos no se han adoptado de manera inmediata y uniforme por todo el ordenamiento jurídico, pues la Ley

Federal de Procedimiento administrativo, a diferencia de otras leyes del orden jurídico mexicano, aún no aprovecha las Tecnologías de Información y Comunicación (TICs).

El tema quince está dedicado a los recursos administrativos. Aquí se examinan las clases de órganos encargados de la resolución de los recursos administrativos, el procedimiento y trámites hasta la resolución y las vías administrativas especiales. De este apartado quiero resaltar las ideas en las que se señala que en cuanto más profesionalizado y burocratizado es un aparato administrativo, más está ajustado al derecho y por ello se torna más favorable a la corrección de las decisiones contrarias a las normas.

Llegamos así al tema dieciséis sobre el control judicial de la administración, donde se podrán encontrar tanto reflexiones respecto al origen, evolución y alcance del control judicial de la administración pública pero sobre todo, lo relacionado con el proceso contencioso administrativo.

En el caso del México este control se ubica originalmente en el control judicial de la administración pública como la atribución que la Constitución de 1824 otorgó a la Corte Suprema de justicia de conocer de las disputas que se suscitaren sobre contratos celebrados por el gobierno supremo o sus agentes.

El tema diecisiete está dedicado a la Responsabilidad de la administración que se explicará a partir de la propia responsabilidad del Estado y se complementará en su explicación refiriendo los modelos de responsabilidad y la responsabilidad por los actos y otras actuaciones.

La actividad administrativa es el tema dieciocho, aquí se podrá estudiar la actividad administrativa de policía, que tiene que ver con la limitación o el control; la actividad administrativa de fomento y la Actividad administrativa de servicio público.

El caso de la actividad de fomento es particularmente interesante pues nos invita a recuperar la idea de fomento, definiéndola como “acción de la Administración destinada a proteger o promover aquellas actividades, establecimientos o riquezas debidas a los particulares y que satisfacen necesidades públicas o se estiman de utilidad general.

Así encontramos en este libro que la potestad sancionadora de la administración es el tema diecinueve donde se aborda su fundamento y diferencias con el derecho penal, lo mismo que la tipicidad de las sanciones administrativas, los principios del problema sancionador.

Finalmente llegamos al tema veinte, que trata un tema central como son los contratos públicos, enfatizando su régimen especial, su ámbito de actuación y aplicación, lo mismo que los principios de la contratación pública y las resoluciones de los contratos.

Se resalta que en el marco jurídico de la contratación pública en México figuran la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios de la Administración Pública y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.

Este apartado cierra el amplio y variado repertorio que exhaustivamente da cuenta de los temas centrales y secundarios que comprende el estudio del derecho administrativo y que de manera magistral abordan los autores, como se ha podido apreciar a partir de esta panorámica que les he ofrecido sobre su contenido, en la idea de generar interés e inquietud para invitar a su lectura.

Otro aspecto muy importante es que de algún modo también constituye un trabajo de derecho administrativo comparado pues dado el origen de los autores, mexicana y español, constantemente nos ilustran con la forma en que se manifiestan de manera concreta los aspectos del derecho administrativo en sus respectivas realidades nacionales.

Los invito a leer este libro que además de resultar de interés para todos los estudiosos del derecho administrativo, es un referente para los administradores públicos. Espero que mis comentarios los inviten a su lectura.

Carlos RETA MARTÍNEZ*

* Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México, Presidente del Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.