

DISCURSO DE JORGE FERNÁNDEZ RUIZ

En febrero de 2004, el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM llevó a cabo en la ciudad de México el Congreso Internacional de Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados, que reunió a juristas de las diversas especialidades del derecho y de las distintas latitudes del planeta, e hizo evocar al primer Congreso Internacional de Derecho Comparado realizado, más de un siglo antes, en la intersección de los siglos XIX y XX, para dar lugar al alumbramiento de dicha disciplina como una rama autónoma de la ciencia jurídica.

El éxito obtenido por el Congreso Internacional de Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados motivó a su visionario creador a realizar una nueva edición de tal acontecimiento académico, bajo una nueva modalidad de acuerdo con la cual se ha dividido en trece congresos internacionales, destinado cada uno de ellos a una especialidad jurídica diferente.

Sin duda, el 6 de junio de 2006 será una fecha memorable en los anales de la ciencia jurídica, pues en ella dio principio el Congreso Internacional de Derecho Administrativo que congregó a un gran número de expertos y especialistas de todo el planeta en dicha disciplina, convocados por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM que intercambiaron ideas, teorías, experiencias y puntos de vista respecto de algunos de los temas de mayor actualidad en esta materia.

La existencia de un derecho administrativo precisa que el ordenamiento jurídico regulador de la administración pública sea básicamente distinto al que regula la instalación y el funcionamiento de los órganos legislativos o de los órganos jurisdiccionales, así como diferente también al que rige las relaciones entre particulares, pues cobra identidad cuando es un sistema normativo distinto, en lo fundamental, al que rija las relaciones entre particulares; en tanto ello no ocurre, la regulación de la organización y funcionamiento de la administración pública y de sus relaciones con los particulares, se mantiene bajo las reglas del derecho privado, con excepciones para casos específicos de nuevo cuño que no

admiten la aplicación del derecho ordinario; cuando las excepciones se multiplican y su materia versa sobre aspectos sustanciales, se debe reconocer que se trata, ya, de un sistema normativo especial, diferente al del derecho ordinario.

Han pasado más de dos siglos desde que los gobiernos revolucionarios de Francia adoptaran dos medidas trascendentales para el surgimiento del derecho administrativo, como fueron la promulgación del decreto del 16 fructidor del año III, para prohibir a los tribunales conocer de los actos de la administración, de cualquier especie que fueren, y la creación del Consejo de Estado mediante disposición expresa del artículo 52 de la Constitución del 22 frimario del año VIII, intersticio de los siglos XVIII y XIX.

El derecho administrativo pronto se propagó por Europa y posteriormente por todos los continentes; en la actualidad ya ha sido adoptado en la mayoría de los países, sus preceptos entrañan la defensa de la libertad y de los derechos de los gobernados, por lo que constituye un escudo contra la arbitrariedad, en aras de la legalidad y del Estado social de derecho, ése que pretende desplazar a la inequidad con la justicia, al engaño con la razón y al abuso con el derecho, dada su ubicación por encima de la autoridad y del particular; pues el derecho administrativo atañe a la administración pública, a su estructura, su organización, su actuación y a su relación con los administrados.

En cuanto a la ciencia del derecho administrativo, dentro de ocho años se cumplirán dos siglos de la aparición del libro del jurista italiano Gian Domenico Romagnosi escrito bajo el rótulo de *Principi fondamentali del diritto amministrativo onde tesserne le istituzioni*, publicado en Milán en 1814.

Hace ya cuatro años que se cumplió el sesquicentenario de la publicación de las *Lecciones de derecho administrativo* del jurista mexicano Teodosio Lares, primer libro sobre esta materia publicado en nuestro continente, inspirado en las ideas de diversos autores franceses como Luis Antonio Macarel —quien en 1818 publicara en París, su libro *Elementos de jurisprudencia administrativa*, con el que se inicia la bibliografía francesa de derecho administrativo—, y de Luis María de Lahaye vizconde de Cormenin, cuyo libro *Cuestiones de derecho administrativo* fue publicado también en 1818.

Este Congreso Internacional de Derecho Administrativo representa un eslabón más de la cadena de acciones emprendidas por la UNAM, princi-

palmente a través de su Instituto de Investigaciones Jurídicas, de su Facultad de Derecho y de su Facultad de Estudios Profesionales Acatlán, para contribuir al desarrollo y perfeccionamiento de esta disciplina, en la que también destaca la publicación, por parte de este Instituto en coedición con editorial Porrúa, de la *Colección Internacional de Derecho Administrativo* que constará cuando menos de 40 volúmenes, de la que ya han aparecido los correspondientes al derecho administrativo de Francia, Colombia, Guatemala, España, Uruguay y Argentina; en breve estará también publicado el de Costa Rica; además, se encuentran en proceso de edición los de Chile y de Alemania y están por terminarse los textos correspondientes al derecho administrativo de Venezuela, Brasil, Italia y Portugal.

Asimismo, en coedición de este Instituto y Porrúa, está por publicarse el libro *Derecho administrativo de Aguascalientes*, que será el primer volumen de la *Colección Mexicana de Derecho Administrativo*, la cual se integrará con un volumen por cada una de las 32 entidades federativas de México.

Este Congreso se ocupará de cuatro temas de singular importancia y actualidad para nuestra disciplina, a saber: régimen jurídico de la radio, televisión y telecomunicaciones en general; régimen jurídico del agua; contratos administrativos y contencioso administrativo.

1. *Régimen jurídico de la radio, televisión y telecomunicaciones en general*

La lucha por la libertad de expresión fue una constante en la actividad cotidiana de los medios de comunicación masiva, que culminó con su reconocimiento en los textos constitucionales y en los instrumentos internacionales de nuestros días. El avance tecnológico del siglo XX abrió nuevos horizontes a tales medios de comunicación: la radio, la televisión, Internet y la comunicación satelital.

Los nuevos medios de comunicación masiva dejaron de ser perseguidos por el poder al convertirse en poder, el cuarto poder, en un principio; hoy integran una *mediocracia*, especialmente la electrónica, que pretende erigirse, por sí y ante sí, en el máximo poder, y trata de sustituir al Estado en el ejercicio de sus funciones; de hecho, en ocasiones legisla y asume el carácter de juez.

Una *mediocracia* radiofónica y televisiva que en México trata —hasta ahora con éxito— de transferir el espectro radioeléctrico, del patrimonio

nacional al patrimonio familiar: diversas frecuencias de radio están concesionadas desde hace setenta y cinco años a las mismas organizaciones familiares que, con nuevas prórrogas, ya han sido habilitadas para cumplir un siglo en la explotación de bienes del dominio de la Federación, como es el espacio aéreo por el que se propagan las ondas hertzianas.

En fin, una *mediocracia* que no satisfecha con el privilegio disfrutado por más de cuatro décadas de pagar en especie su contribución por la explotación de tales bienes demaniales, en el actual sexenio logró del Ejecutivo Federal el fantástico obsequio de una indebida, injusta, absurda y cuantiosa disminución de dicha contribución, que en el caso de la televisión es del 90%, pues en lugar de poner a disposición del Estado 180 minutos diarios de tiempo de transmisión, como antes se establecía, ahora sólo tiene que poner a disposición del Ejecutivo 18 minutos al día, lo cual vino a incrementar, más aún, las fabulosas utilidades de los concesionarios.

2. Régimen jurídico del agua

Otro de los temas de este Congreso es el relativo al régimen jurídico del agua, recurso estratégico inserto en la atmósfera y corteza terrestre, que en el aire produce humedad o lluvia; en la superficie configura los arroyos, ríos, manantiales, lagos y lagunas, y bajo tierra, conforma las capas freáticas y las corrientes subterráneas.

El agua es un elemento vital para el género humano, por requerirla en condiciones sanitarias adecuadas para ingerirla como bebida básica y usarla en la preparación de alimentos, aseo personal y de los utensilios domésticos, así como en procesos económicos, tanto agrícolas como industriales y de servicios; es un recurso natural renovable, por estar sujeto a un ciclo hidrológico de precipitación, infiltración, escurrimiento y evaporación. Su aprovechamiento, dado su carácter vital y estratégico, exige una regulación jurídica justa, racional y equitativa.

A pesar de tratarse de un recurso vital y estratégico, el agua no ha sido un tema que haya suscitado mayor interés entre los investigadores y profesionales del derecho en México, de ahí la escasa bibliografía jurídica mexicana sobre esta materia, por lo que posiblemente sean más los ingenieros que conocen a fondo la normativa jurídica de la misma, que los abogados.

3. *Contratos administrativos*

La corrupción administrativa, entendida como el deliberado desorden en el ejercicio de la función administrativa, con miras a la obtención de beneficios ilícitos de quienes la tienen a su cargo, es uno de los graves males endémicos y universales que amenaza de manera permanente y constante el correcto desempeño de todo poder público, independientemente del tipo y de la ideología del sistema político en que se encuentre inmerso.

Entre las áreas más proclives a la corrupción administrativa figuran las que tienen a su cargo la concesión de servicios públicos o de explotación, uso y aprovechamiento de bienes del dominio del Estado, y la adjudicación y control de ciertos contratos administrativos, como los de obra pública, los de empréstitos, los de adquisición, suministro y arrendamiento de bienes muebles y los de servicios. Cuantiosas y numerosas fortunas se han originado, y lamentablemente —en indeseable gerundio—, se siguen originando, en el contubernio de proveedores y contratistas de la administración pública con los funcionarios encargados de la contratación respectiva.

Así, la historia de México da cuenta de cómo, durante los más de treinta años de la dictadura de Porfirio Díaz, los programas de obras públicas se realizaron por medio de contratos cuyos adjudicatarios fueron arbitrariamente seleccionados a capricho del dictador y de sus allegados, lo que dio lugar a la aparición de contratistas privilegiados, de los cuales, Weetman Dickinson Pearson fue el más favorecido. La investigadora británica Priscilla Connolly, para enfatizar la magnitud de la obra pública arbitrariamente contratada con Pearson por el gobierno mexicano, apunta: “Para dar una idea del grado de concentración de estos contratos en manos de la constructora Pearson, basta señalar que por lo menos la tercera parte de la deuda pública destinada a la inversión pública, equivalente a dos terceras partes de la inversión no ferrocarrilera, se gastó en obras contratadas con esta constructora”.*

Hoy en día, por ejemplo, los medios informativos internacionales dan cuenta frecuente de la corrupción imperante en la adjudicación de contratos millonarios celebrados, con motivo de la reconstrucción de Irak, por las fuerzas invasoras.

* Connolly, Priscilla, *El contratista de don Porfirio*, México, El Colegio de Michoacán Universidad Autónoma de Michoacán-Fondo de Cultura Económica, 1997, p. 26.

Por consiguiente, para combatir la corrupción en esta materia es indispensable lograr una adecuada regulación jurídica de los procedimientos de preparación, adjudicación, ejecución y control de los contratos administrativos y figuras afines, a la que se agregue la estricta observancia de la normativa correspondiente; de ahí la importancia de incluir en el programa de este Congreso, el tema de los contratos administrativos.

4. *Contencioso administrativo*

Como todos sabemos, actualmente coexisten a escala planetaria dos esquemas distintos para el desempeño de la tarea de juzgar a la administración: el monista o judicialista y el clásico esquema dual francés. En el primero, el control se asigna, en última instancia, a los tribunales judiciales, lo que no impide que en ciertas materias especiales tengan competencia tribunales contencioso administrativos destinados a ejercer control de los actos de la administración, en lo que viene a ser una primera instancia, la que, por tanto, no es definitiva, habida cuenta que, contra sus sentencias se prevé recurso oponible ante tribunales judiciales, que son quienes deciden en definitiva.

El modelo francés, en cambio, erige una jurisdicción administrativa distinta de la judicial, en un esquema de justicia delegada, a cargo de un juez independiente de los tribunales judiciales y de la administración activa, con conocimientos especiales que no posee el juez ordinario.

Hoy por hoy, se advierte una tendencia, cada vez más significativa, de fusionar ambos esquemas; por ejemplo, el Proyecto de Constitución para la Unión Europea propone, en su artículo II-47, una conciliación entre el esquema monista y el dualismo francés, conciliación que en esencia trata de asegurar el acceso a un juicio justo ante un tribunal imparcial e independiente, sin adjetivos: ni judicial ni administrativo, en un contexto transparente cuya audiencia debe ser pública.

Al margen de la eventual fusión de los modelos existentes para juzgar a la administración, lo más importante es que todo sistema de justicia administrativa garantice un juicio justo ante un juzgador imparcial e independiente.

Tales son los temas que se abordaron por cerca de un centenar de distinguidos juristas de todo el orbe, en un esfuerzo común por contribuir al desarrollo y perfeccionamiento del derecho administrativo en beneficio de la libertad y de los derechos del género humano.

No podría terminar estas palabras sin evocar de nuevo a Julio Rodolfo Comadira y a Jorge Luis Salomoni, dos ilustres juristas argentinos, cultores eminentes del derecho administrativo, que fueron de los primeros, desde hace más de un año, en inscribirse para asistir como ponentes a este Congreso Internacional, sólo la muerte les impidió el cumplimiento de la palabra empeñada. A uno y otro les enviamos un afectuoso ¡adios!, que seguro nos contestan con un espontáneo ¡hasta luego!