

Sección de Reseñas y Comentarios de Libros

CORTIÑAS-PELÁEZ, León (dirección,
coordinación y redacción general),
Introducción al derecho administrativo I,
México: Porrúa, S.A., 1992, 361 pp.

1. El libro en comento es el resultado del arduo trabajo de siete estudiosos del derecho público que abordaron los diversos temas que conforman el primer curso de Derecho Administrativo, en la Universidad Nacional Autónoma de México -y en la Universidad Autónoma Metropolitana, por lo que pretende ser un libro de texto.

3. En la *introducción general* (capítulo 0 -sic-) nos da un panorama global del contenido de la obra, mostrando desde el principio que estamos ante un libro de carácter crítico que pretende hacer "ciencia con conciencia" y que, sin desatender el estudio de la estructura normativa de los temas que aborda, hace constantes referencias a los factores extra jurídicos que circundan los tópicos comentados, llegando a afirmar: "ésta, la ciencia jurídica, en auténtica ciencia social y no castrada técnica normativa, no puede contentarse de una glosa más o menos avanzada de los textos positivos, con prescindencia de los elementos extranormativos (sociológicos, económicos, políticos, históricos) sin cuya consideración lúcida todo el andamiaje normativo es, particularmente en un país del Tercer Mundo, una entelequia".

Esta característica de adhesión á *l'Ecole critique du droit*, será una constante en todo el libro.

4. La obra se encuentra dividida en seis grandes apartados:

a) *Apartado 0*: Nos da una visión global de la situación que guarda el Estado mexicano a la luz de la corriente neoliberal que recorre el mundo y que atenta en contra el concepto de Estado benefactor que, a través de una administración fuertemente prestacional y mediante el concepto de finanzas modernas y la clásica teoría de los cometidos del poder público (esenciales, de servicio público *stricto sensu*, sociales y privados), pretende corregir los desequilibrios provocados por la economía liberal, en perjuicio de las clases más necesitadas.

En esta línea, el apartado concluye definiendo al "derecho de la administración pública como el conjunto de reglas relativas a la organización, funcionamiento y control de las instituciones administrativas que configuran, en su caso mediante prerrogativas y sujeciones exorbitantes al derecho común, el sistema de relaciones jurídicas requerido por la prestación de los cometidos del poder público".

b) *Apartado 1*: Hace un estudio de los tres niveles de gobierno que coexisten en los Estados Unidos Mexicanos: federal, estadual y municipal, analizando al interior de cada uno de ellos, las facultades que poseen los distintos poderes: constituyente, legislativo, ejecutivo y judicial, en el caso de los dos primeros, y de los órganos existentes al interior del municipio, finalizando con el caso particular del Distrito Federal. Todo ello a la luz de la Constitución Política de nuestro país, fundamentalmente.

c) *Apartado 2*: Nos da un panorama de la administración pública a nivel federal (específicamente centralizada); estadual (centralizada y paraestatal) y municipal (centralizada y paraestatal).

d) *Apartado 3*: En la línea del anterior capítulo, se hace un estudio de la administración paraestatal, insertándolo en el concepto de Estado empresarial, en el contexto de la rectoría económica y la planeación democrática, preceptuadas por la Carta Magna de 1917.

e) *Apartado 4*: Profundiza más en los conceptos de rectoría económica y planeación democrática (en sus vertientes obligatoria, de coordinación, de inducción y de concertación), llevándonos a través del concepto del Estado liberal del siglo XIX, hasta el histórico y necesario nacimiento del Estado intervencionista.

f) *Apartado 5*: Se hace un estudio del régimen laboral al que se encuentran sujetos los miembros de la administración centralizada y paraestatal (artículo 123, apartados A y B y sus leyes reglamentarias), resaltando la inexistencia de un "sistema unitario de gestión de personal, que permita tener homogeneidad en toda la administración centrali-

zada". Quizá uno de los motivos que origina la conocida incompetencia de un amplio sector de nuestra burocracia.

g) *Apartado 6*: Nos da un panorama global de los principios que rigen la actuación de la administración pública federal (legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia), y los diferentes controles a que se la sujeta, con el fin de mantenerla en el cumplimiento de aquéllos. Divide los controles en internos (al interior de la propia administración tanto en los propios órganos y entidades, como en la línea de la coordinación y globalización de aquéllas, haciendo crítica mención de la Comisión Nacional de Derechos Humanos), y externos: control legislativo y jurisdiccional (tribunales administrativos, control jurisdiccional por delitos de los servidores públicos y el juicio de amparo) resaltando la ineficacia práctica de la mayoría de ellos.

4. Son muchas las cualidades que resaltan de la obra que comentamos:

a) Sin ser demasiado amplia (361 páginas), resulta profunda y altamente crítica.

b) Con valentía asume la defensa del Estado benefactor, si bien preceptuado por la Constitución, atacado en la práctica, especialmente en los últimos dos sexenios, a raíz de nuestro acentuado presidencialismo, que provoca que los criterios presidenciales, resalta el libro, sean derogatorios de la ley suprema. Hacer esto en el contexto político-económico neo-liberal que estamos viviendo, es exponerse a ser calificado de "reaccionario y retrógrado", contrario a la "modernidad" a la que se pretende llegue el país, a través de las nuevas políticas presidenciales.

c) Confronta el contenido de las normas (muy especialmente de la Norma de normas, en el sentido de que el derecho administrativo es un derecho constitucional concretizado) con la praxis, lo que permite a los lectores tener una visión amplia y no meramente normativa de la materia.

d) Por la pluralidad de los autores, nos da una rica variedad de criterios y puntos de vista, insertos con firme coordinación y redacción en un solo tomo.

e) Contiene una amplia y completa bibliografía exclusivamente mexicana para los estudiosos (no sólo los estudiantes) del derecho público (no sólo administrativo); sin contar las 23 páginas de los Índices analítico y onomástico, que facilitan el manejo de la obra.

5. No obstante, no podemos dejar de señalar algunas particularidades que, desde nuestro punto de vista, y atentos a la invitación del coordinador de la misma (p. 24), nos parecerían cuestionables:

a) El libro pretende ser el texto para los alumnos de derecho administrativo I, que se inician en el conocimiento de la materia y resulta ser, en ocasiones, arduo, incluso para quienes ya cursamos dicha materia.

b) En algunas partes (apartado 0), aborda temas (finanzas clásicas, vgr.) que suponen conocimientos constitucionales que, desgraciadamente, no son siempre previos para su mejor comprensión.

c) El lenguaje usado en algunos apartados, resulta un tanto complejo debido a la profundidad de los autores, pero podría simplificarse en aras de una mayor comprensión.

Quizá sería importante incluir un pequeño glosario a tal fin.

d) En la página 53, se hace una pequeña referencia (de 4 renglones), a las no poco graves consecuencias que puede originar una administración que concentra en sus manos demasiadas tareas ("burocratización de los organismos públicos, sociales y aun privados"), sin ahondar en ello.

Sería interesante incluir los argumentos más importantes de la posición que define el "adelgazamiento del Estado" y refutarlos, sin dar una posición apriorística.

e) Respecto de las denominaciones técnicas más modernas, como en el caso de los términos "función del principio" y "función de atribución", podría señalarse el equivalente (criterio formal y material, para determinar el tipo de función) que se usa en textos más tradicionales.

f) En el libro y siguiendo al maestro B. Retchkiman se contraponen los conceptos de capacidad contributiva con el de proporcionalidad del impuesto. De esta manera se afirma en el texto: "Este principio (el de la capacidad contributiva de los habitantes), contrasta, de este modo, con las antiguallas categoriales de la "proporcionalidad"... No obstante, la jurisprudencia "fundamentalista" de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha definido la proporcionalidad en función a la capacidad económica del contribuyente, por lo que en estricto normativismo no percibimos del todo la contradicción entre los conceptos.

g) Omite un estudio profundo de la relación que existe entre un Estado intervencionista y la centralización y concentración (en el aspecto político y administrativo, respectivamente) que esto conlleva. Sin duda los constituyentes de 1916-17, desearon fortalecer al Ejecutivo para lograr la pacificación y progreso del país, pero nunca se imaginaron el "Estado federal unitario" que estaban gestando.

¿Era una deformación previsible, necesaria? ¿Es o no el origen del presidencialismo reinante? El libro parece defender el fortalecimiento de las tareas de la administración pública, pero ataca los efectos que esto acarrea, o quizá porque esto lo imputa a la deficiencia y hasta falta de controles señalada en el último apartado.