

VÁZQUEZ ALFARO, José Luis, *El control de la administración pública en México*, México, Instituto de investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 1996, 343 pp. (Serie A: Fuentes. B) Textos y estudios legislativos núm. 93).

Este libro debió preceder a otro dedicado a la evolución de la jurisdicción administrativa del Dr. José Luis Vázquez Alfaro,¹ porque es su tesis para optar por el doctorado de la Universidad de París II. A diferencia de su primera obra publicada, El control de la administración pública tiene una visión de mayor cobertura al plantear los distintos instrumentos jurídicos que procuran imponer límites objetivos al quehacer administrativo.

El aparato bibliohemerográfico de la obra es amplio, con las mejores aportaciones del derecho público francés y mexicano. También destaca que el autor no se conformó con la reproducción de su tesis, pues se nota una constante actualización legislativa, desde una perspectiva crítica, como son, a guisa de ejemplo, la Comisión Nacional de Derechos Humanos y la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Decía que esta obra es de mayor cobertura que su estudio sobre la jurisdicción administrativa, igualmente considerado que otras formas de control como el *ombudsman*, los recursos administrativos o las contadurías de hacienda.

Es posible formular criterios tipológicos para ubicar y estudiar las formas de control hacia los órganos administrativos, los que pueden reducirse a analizar este tema por: a) el lugar de los órganos de control dentro o fuera del ámbito administrativo, y b) la materia de la administración pública que será

objeto del control.² Vázquez Alfaro emplea el primer criterio para enfocar los mecanismos de control, explicando que su fundamento está en el principio de división de poderes. En la "Introducción" del libro que nos ocupa, el autor expone las características generales de los controles administrativos, jurisdiccional y legislativo, en este orden.

El control administrativo, además de ser interno, resulta espontáneo por la administración o impulsado por los administrados, cuyo objeto es la revisión de la legalidad y de la oportunidad, a efecto de revocar, anular, modificar o confirmar sus actos, sin someterse a la rigidez del procedimiento de tipo judicial. En este apartado, Vázquez Alfaro expone diversas formas para controlar internamente a la administración pública.

Los controles jurisdiccional y legislativo (también calificado como político) tienen como elemento común su exterioridad con respecto al apartado de la administración pública. El control jurisdiccional está ubicado en la actividad desenvuelta por los tribunales judiciales y administrativos, sea mediante el control de la constitucionalidad de los actos administrativos o a través del control de la legalidad de esas decisiones. Se caracteriza por la intervención de los jueces, generado por el ejercicio del derecho de acción de los particulares (excepcionalmente la administración puede provocar la actuación jurisdiccional en los casos de lesividad a la hacienda pública), para que revisen la constitucio-

1. VÁZQUEZ ALFARO, José Luis, *Evolución y perspectiva de los de jurisdicción administrativa en el ordenamiento mexicano*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 1991, 294 pp. Vid. nuestra reseña sobre esta obra en *Alegatos*, número 30, mayo-agosto de 1995, México, pp. 367 a 370. órganos

2. Puede consultarse con provecho la sistematización sobre los controles hacia la administración del primer tipo enunciada por Mario de la Huerta Portillo, en León CORTIÑAS-PELÁEZ (dir.), *Introducción al Derecho Administrativo I*, México, Editorial Porrúa, 1992, pp. 291 a 319.

nalidad o legalidad del proceder administrativo y consecuentemente anular, modificar o confirmar el acto impugnado. El control jurisdiccional debe respetar las reglas del proceso administrativo.

El control legislativo o político, desenvuelto por las asambleas representativas, tiene una diversidad de formas de mantener encausada a la administración: a) por la actividad legislativa, b) por el control presupuestario a través de la aprobación del presupuesto y de la revisión de la cuenta pública, y c) por los sistemas de comparecencias e informes de los funcionarios de la administración, así como a través de la creación de comisiones investigadoras que examinan las actividades administrativas, el ejercicio presupuestal y el cumplimiento de los programas de gobierno.

A partir de esta caracterización general expuesta en la "Introducción", la obra se divide en dos grandes partes. La primera dedicada a los instrumentos de control interno y la otra abarca los controles externos (jurisdiccional y legislativo).

En el primer apartado está el estudio profundo de las leyes de procedimiento administrativo como mecanismos preventivos de una defectuosa formulación del acto administrativo; de los recursos administrativos, entendidos como procedimientos administrativos de naturaleza contenciosa, que corrigen las desviaciones de la legalidad en los actos administrativos, sea como decisiones o en su fase de ejecución, y la institución del *ombudsman* como órgano protector de los derechos humanos, y la función de inspección administrativa, básicamente a través de secretarías o departamentos del Poder Ejecutivo.

Disiento del criterio del autor de incluir al *ombudsman* como una forma de control interno, pues el hecho de que eso ocurra en nuestro país no lo convierte en la regla, sino en vergonzosa excepción dentro de la doctrina y regulación de tan importante institución. El *ombudsman* básicamente forma parte de la estructura del control parlamentario o legislativo. Lamentablemente, en nuestro país se fomentó la idea de que el *ombudsman* podría enraizar en el ámbito del Poder Ejecutivo, sin temor de que la influencia presidencial afectase su desarrollo. La creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos como órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación y su cambio a órgano descentralizado muestra una tendencia por evitar su adscripción en la esfera legislativa como es la dominante en el derecho comparado, prolijamente explicado por el autor. En la actualidad, inclusive desde la misma Comisión Nacional, se ha iniciado un movi

miento para convertir al *ombudsman* mexicano en un órgano constitucional autónomo, no necesariamente adscrito al Poder Legislativo.

En la segunda parte del libro, Vázquez Alfaro acomete el estudio del control jurisdiccional de la administración, explicando los modelos de la jurisdicción administrativa (las tradiciones judicialistas y francesa), su evolución en México y la forma en que se desenvuelve el proceso administrativo, sin omitir la influencia innegable del juicio de amparo en la regulación legal del contencioso-administrativo mexicano, en lugar de la aplicación de las reglas del proceso civil. A continuación pasa a la exposición del amparo en materia administrativa, tanto como sustituto del contencioso-administrativo, a través del amparo indirecto, como amparo casación de las resoluciones de los tribunales. La parte final del libro de José Luis Vázquez Alfaro comprende el control del Poder Legislativo, además del que realizan instituciones independientes. Esta sección de la obra es interesante por la sistematización de diversos mecanismos que son estudiados desde la perspectiva de los derechos constitucional, administrativo, financiero y parlamentario.

De inicio, tenemos un estudio comparativo del control sobre la administración por los órganos legislativos en los paradigmas parlamentario y presidencial, donde se analizan los elementos comunes de ambos regímenes: procedimiento legislativo, comisiones y presupuesto, con la salvedad del sistema de las preguntas en el régimen parlamentario (preguntas orales, escritas, urgentes, de actualidad e interpelaciones), expuesto con fina pluma.

Después, ya en el modelo constitucional mexicano, se plantea la complejidad de las relaciones institucionales entre el Ejecutivo y el Legislativo, así como las deficiencias internas del Congreso de la Unión. El autor expone las formas de control del derecho parlamentario mexicano a partir de la sistemática de su estudio comparativo, agregando la ratificación de nombramientos; aprobación de los tratados y las convenciones internacionales; el juicio político y la declaración de procedencia penal; la autorización para permitir la salida del presidente del territorio nacional; la tipología, composición y atribuciones del cuerpo de comisiones congresionales; los informes presidenciales y las comparecencias de los secretarios de Estado, y el control presupuestal.

El último capítulo de esta obra abarca el control financiero externo por medio de las contralorías (como son los casos de Estados Unidos, Chile y

Venezuela), tribunales de cuentas (Francia, Italia, España, Alemania, Luxemburgo, Brasil, Haití y Uruguay) y, en el caso mexicano, de la Contaduría Mayor de Hacienda. Este control financiero tiene su relevancia en cuanto evalúa el trabajo administrativo no sólo por lo que hace a revisión del gasto, sino también respecto al cumplimiento de las metas programadas. En estos días, se realizan tareas de reforma a la Constitución Federal mexicana para crear un órgano autónomo de fiscalización sustituto de la Contaduría Mayor de Hacienda, iniciativa presidencial que llevó cuatro años de discusión en la Cámara de Diputados, donde los grupos parlamentarios de oposición al gobierno se resistieron a ceder un importante contrapeso y dejarlo como un órgano aséptico de la política, sin comprenderse que el control del gasto público tiene ese cariz. Existe una concepción tecnocrática de que la función de glosa se reduce a la simple comprobación de gastos, donde los partidos políticos están excluidos. Ahí ha radicado el retraso en la aprobación de la iniciativa presidencial.

En la "Conclusión general", Vázquez Alfaro advierte sobre el exceso de controles que provoquen la inmovilidad administrativa. Después explica como en nuestro país hay una desarticulación entre los diversos tipos de controles administrativos, en particular la situación del procedimiento administrativo con regulaciones casuísticas o ausencia de normatividad aplicable. A fin de disminuir el papel del juicio de amparo como sustituto del contencioso-administrativo, propone la instauración de tribunales en los estados de la Unión.

Disiento de esta posición, pues no toca el problema de las excepciones del principio de definitividad en

el amparo que han hecho nugatorio el papel de los tribunales administrativos locales existentes {*vid.* el segundo párrafo de la fracción XII del artículo 73 de la Ley de Amparo}, además de emplear una solución centralista: la imposición a los estados del deber de crear esos tribunales, sin considerar la incidencia de las cuestiones administrativas locales y municipales que ameriten la correspondiente erección, además de la afectación de las finanzas públicas locales, por la instauración de dichos órganos jurisdiccionales. Lo que si resulta inaplazable es la ampliación de la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, como ha acontecido en los últimos tiempos, a efecto de convertirlo, ahora sí, en el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, además de plantear si es conveniente mantenerlo como tribunal autónomo o integrarlo al Poder Judicial de la Federación.

Para cerrar, el autor no expone la necesidad de considerar, a futuro, la instauración de órganos protectores de la información y los mecanismos de acceso a los documentos administrativos, como otras formas de control.

Esta obra presenta una visión acerca de los medios de control sobre la administración pública que de manera equilibrada aborda la problemática interna de la misma administración, la relación con los poderes legislativo y judicial, y el enfrentamiento con los administrados, sin reducirse a los comportamientos disciplinarios cerrados, moviéndose con fluidez en el vasto campo del derecho público.

MIGUEL PÉREZ LÓPEZ