

GONZÁLEZ-COSÍO, Arturo, *El Poder Público y la jurisdicción en materia administrativa en México*, ciudad de México: Porrúa Hnos., S.A., 1982, 253 pp.

Contradicciones de nuestra jurisdicción administrativa

I

1. Doctor en Derecho por la universidad alemana de Colonia,¹ el autor amplía en este libro sus reflexiones respecto a las relaciones entre la administración pública y los particulares, integrando el estudio de un amparo material específico, el amparo en materia administrativa, con el sistema no-judicialista de los tribunales autónomos de lo contencioso administrativo.

2. Estos últimos fueron proyectados en los Estados Unidos Mexicanos desde mediados del siglo XIX por aquel gran jurista que fuera Teodosio Lares, Decano de los administrativistas de nuestra América.² Sin embargo, la protección **sólo aparentemente, formalmente**, algo perfeccionada que brinda el

juicio de amparo a los particulares,³ cristalizó rígidamente a la jurisdicción mexicana en materia administrativa, en el cuño judicialista anglosajón, durante un siglo. Sólo en 1936, durante el sexenio del general Lázaro Cárdenas, fue creado el Tribunal Fiscal de la Federación, en ese instante todavía sin la incipiente cobertura constitucional que le brindada el Poder Constituyente Permanente en 1946, mediante enmiendas iniciales al artículo 104, fracción I, de la Constitución Federal de Querétaro de 1917.

3. La base de este artículo, ampliada igualmente en 1968 y para todas las entidades federativas en 1987, ha permitido la creación de otros tribunales administrativos autónomos, tanto territoriales (D.F. y estados) como por razón de la materia (asentamientos humanos, agrarios, etc.). Complementariamente, fundadamente, se sostiene la naturaleza contencioso administrativa del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, cuya garantía institucional constitucional deriva desde 1960, durante el sexenio presidencial de Adolfo López Mateos, de la incorporación de un apartado "B)" al clásico artículo 123, con el siguiente tenor:

"Art. 123.- El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales se regirán:

"B.- Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores:

1 Bajo la dirección de Hermann JAHREISS, con su tesis *Das juicio de amparo*, Kùln, 1972, 8+174 ff; posteriormente convertida en un exitoso manual mexicano de la materia: *El juicio de amparo*, ahora en su 5a. ed., ciudad de México, Porrúa, 1998, XXI+325 pp.

2 Con sus precursoras *Lecciones de derecho administrativo* dadas en el Ateneo Mexicano, ciudad de México, Imprenta de Ignacio Cumplido, 1852; reimpresiones fascimilares de la UNAM, septiembre 1978, con prólogo de Antonio Carrillo Flores, XIV + 409 pp.; y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, junio de 1979, 407 pp. Para una documentación y comentario recientes de la obra legislativa y doctrinal de Teodosio Lares, *cfr.* CORTINAS PELÁEZ, León, "El horizonte de la justicia administrativa: la herencia de Teodosio Lares", capítulo en el libro colectivo *La justicia administrativa en derecho mexicano y comparado*, Guadalajara/Jalisco; Universidad de Guadalajara, coordinación del prof. Antonio Jiménez-González, 1999-2000, en prensa, reproducido en ciudad de México, *Revista del Tribunal Fiscal de la Federación*, 3a. época, año X, núm. 115, julio 1997, pp. 145-175. Más ampliamente, del mismo CORTIÑAS PELÁEZ, "Separación o división de poderes: Respecto del parteaguas entre administración y jurisdicción", ciudad de México: *Alegatos*, Universidad Autónoma Metropolitana (UAM/A)/Depto. Derecho, núm.38, en. abril, 1998, pp.5-32, in 4º.

3. *Cfr.* la crítica aguda y precisa del profesor MADRID HURTADO, Miguel de la, *Elementos de derecho constitucional*, "Presentación" de Miguel Acosta Romero, ciudad de México: Instituto de Capacitación Política/Partido Revolucionario Institucional, 1982, 680 pp., en sus numerales 1036 a 1044, págs. 478-481.

"XII.- Los conflictos individuales, colectivos o intersindicales serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, integrado según lo prevenido en la ley reglamentaria".

La naturaleza no-judicialista, de este tribunal administrativo especializado en los conflictos de la función pública y que tiende a asegurar el cumplimiento de las bases constitucionales de un posible servicio civil de carrera, resulta enfatizada **a contrario sensu** por el segundo párrafo de esta misma fracción XII:

"Los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores, serán resueltos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación".

4. La utilidad y hasta trascendencia de la aportación de González-Cosío, se pone de manifiesto en estas páginas que recogen sus conferencias (1981) en el Doctorado de Estado en Derecho de la Universidad de París I (**Panthéon-Sorbonne**). En efecto, es la primera vez, en la doctrina mexicana de derecho público, que un autor desdeña conscientemente las facilidades extremistas, tanto de los "amparistas", como de los "contencioso-administrativistas", para ocuparse de **lo substancial**, de la especialización material concreta de una jurisdicción **de la** administración pública, defensora no sólo de los derechos de los particulares, sino de las potestades y las responsabilidades prestacionales de los administradores al servicio de las mayorías.

II

5. El libro, cuidadosamente anotado y contentivo de un valioso y triple anexo bibliográfico (pp. 209- 235) -mexicano y latinoamericano de derecho administrativo general-, se presenta estructurado siguiendo el clásico plan de las lecciones francesas de agregación docente: una introducción densa, dos partes y brevísimas conclusiones.

La **introducción** (pp. 17-46) comprende dos apartados, respectivamente sobre la evolución histórica desde la Colonia y la Independencia hasta la Reforma de 1857, y sobre las instituciones constitucionales vigentes desde la Revolución Mexicana (1910-1917).

La **Primera Parte** (pp. 47-72) explica sintéticamente la estructura del Poder Público en los Estados Unidos Mexicanos, centrada en dos apartados que respectivamente versan: el primero, sobre el movimiento centralizador motivado por los grandes pro

blemas sociales de un país en vías de subdesarrollo y sustentado en un sistema drásticamente presidencialista y en un aparato de partido dominante (pp. 49-65); y el segundo (pp.65-72), sobre los "contrapesos" de los poderes de la Federación Mexicana, es decir, los controles de constitucionalidad y el autocontrol de la juridicidad por el propio Poder Ejecutivo. Estos se completan con los procesos en defensa del federalismo, fundados en los artículos 104 y 105 de la Constitución Federal.

La **Segunda Parte** (pp. 72-208), la más extensa y original respecto de la primera edición de esta obra (1976, apoyada entonces en sus conferencias parisinas de 1974), desarrolla: A) Las garantías constitucionales o "amparo"; B) Los tribunales autónomos de lo contencioso-administrativo; y C) El sistema para-judicial o contencioso-administrativo **sui-gé-neris**, cuya incorporación definitiva a uno de los dos primeros sistemas propone fundadamente el autor.

III

6. Dicha Segunda Parte contiene reflexiones profundas e innovadoras sobre "el sistema de justicia administrativa" (pp. 75-82) y sobre "nuevos planteamientos prácticos en doctrina y jurisprudencia" (pp. 199-204), las cuales le permiten fundadamente concluir:

"El deslinde competencial de ambas jurisdicciones excluye toda solución maniquea. Estamos ante un problema abierto. Sería apresurado darle una solución a priori y dogmática. Si fuera posible una respuesta "definitiva", ella no podría emerger ni de la consideración normativa y unilateral de la jurisprudencia judicialista, ni de la exclusiva elaboración de licenciados en derecho. En efecto no se trata de una cuestión de manera "técnica" jurídica, sino de "ciencia" jurídica. Esta es una ciencia social que no se agota en la lógica de los presupuestos normativos de lo jurídico, sino que exige la cuidadosa consideración de los elementos extra normativos de derecho, entendido como una estructura social en la cual norma y poder están indisolublemente entrelazados. La fluida coyuntura económico-social de la Administración Prestacional en un Estado democrático del Tercer Mundo hace indispensable la aportación complementaria de administrad vistas cuya formación no-normativa permita un estudio multieinterdisciplinario de las alternativas sugeridas. Sólo así, la plenitud jurídica, es decir, tanto normativa como extra normativa, de una reforma de la justicia administrativa podría ser alcanzada"(p. 208).

7. Un comentarista europeo podría decir ante estas conclusiones, tan meditadas y fundadas como prudentes, que ellas tienen la ponderación del lenguaje de un Decano (máximo jerarca de una facultad europea, en nuestro sentido de "director de facultad") (*saveur décanale*). En efecto, superando creativamente las estériles polémicas que tanto limitan con personalismos innecesarios una aproximación objetiva al objeto de nuestra ciencia, la preocupación del autor se apoya en una noción muy amplia de la ciencia jurídica, la del jusfilósofo Julio Luis Moreno:

"El Derecho es una estructura normativa social en la cual poder y norma se articulan en síntesis indisoluble" (p.64).

8. De este modo, **en el derecho administrativo** en particular, **existen elementos normativos** (constitucionales, legales, reglamentarios, etc.), **pero también**, y con idéntica gravitación en la integración del concepto-objeto de nuestra ciencia, **elementos extra normativos**, los elementos de poder. **Los legistas** formados por la mayoría de nuestras subdesarrolladas facultades de derecho latinoamericanas suelen limitarse al estudio fragmentario del derecho, a sus elementos normativos. Este formalismo, fundado en la pretendida pureza metodológica de la "ciencia pura" forjada a principios de este siglo por una aislada y hoy devaluada escuela austríaca, implica **"el olvido de la mitad del universo relevante"**, la ignorancia de los factores del elemento "poder" en el derecho. Ahora bien, **los juristas** que necesitan nuestra América, y en definitiva nuestro desgarrado planeta, no pueden ignorar los factores económicos, políticos, sociales y en definitiva históricos que forman parte constitutiva del derecho, en cuanto con figurantes de sus elementos extra normativos.

9. Constituye mérito singular de este pequeño gran libro, el señalamiento de las graves críticas y reservas que se han formulado al amparo (pp.98-112).

En el mismo sentido, resulta altamente plausible, siguiendo en esto las aportaciones magistrales de Eduardo García de Enterría y la Escuela Democrática Española de Derecho Administrativo (p. 75), la explicación de nuestro autor respecto de la instrumentalidad del derecho privado en beneficio de los fines y estructuras del derecho público; para ello, defiende la exaltación post-revolucionaria francesa del Poder Público, controlado por una jurisdicción administrativa autónoma, integrada por administra-

dores juristas y no-juristas, poder éste catapultado entonces hacia la quiebra de las desigualdades económico-sociales del capitalismo liberal, durante el siglo XIX. Esta obra cabría tenerla presente en este final del siglo XX, en el cual el planeta todo tiende hacia un desgarramiento económico-social, impulsado por la ideología neoliberal encarnada por las instituciones financieras internacionales y sus cómplices o vicarios intercontinentales,

10. Aquí, el maestro mexicano muestra agudamente la relación existente entre el sistema jurisdiccional unitario anglosajón y la postura defensiva de las "libertades públicas sagradas de las minorías dominantes", encarnada en la jurisprudencia **Marbury c/Madison**: en otras palabras y como lo demostraran las recientes polémicas mexicanas relativas al derecho, por una parte en materia de asentamientos urbanos (1976) y, por otra parte, en lo relativo a la acumulación bancaria de intereses sobre intereses (1998), **la supremacía irrestricta del poder judicial es una "garantía" sólo para las clases poseedoras**, que así se valen en América Latina del "derecho como obstáculo al cambio social", en la punzante definición del maestro Eduardo Novoa Monreal, asumida por nuestro autor (p. 130).

IV

11. Podría criticarse empero dicha prudencia. El autor tiene todos los elementos para comprender, histórica y políticamente, la importancia de los tribunales autónomos de lo contencioso administrativo en el desarrollo de un derecho administrativo democrático, cuya protección de los derechos prestacionales de los habitantes exige una justicia realista y por ende empírica. Por ello, ésta debe estar integrada en parte con expertos en administración pública que no sean exclusivamente graduados en derecho; que, como se ha comprobado en Francia durante casi dos siglos, con consejeros de Estado tales como los comisarios León Blum, Georges Pompidou y Madame Questiaux, sepa de las necesidades del aparato administrativo y puedan elaborar, liberados de las ataduras dogmáticas de una visión juricista, el difícil equilibrio entre las exigencias de los cometidos del Poder Público y las garantías constitucionales de un Estado Democrático y Social de Derecho (artículos 3, 25-28, 39-40, 115 y 123 de la Constitución Federal de 1917).

12. Por lo demás, adhiriendo implícitamente a la doctrina de los laboristas, no se incluye al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje entre los tribu-

nales autónomos de lo contencioso administrativo, omisión cuya crítica surge de las líneas introductorias de la presente recensión. Más aún nos hubiera agradado encontrar una impugnación inequívoca de la unidad jurisdiccional impuesta por el amparo indirecto, enquistado en el último párrafo de la fracción I del artículo 104 constitucional, pues una jurisdicción contencioso administrativa suprema federal sólo tendrá sentido si se la completa con un Tribunal de Conflictos paritario, competente en las desinteligencias extremas de ambos órdenes jerárquicos de jurisdicción, la judicial y la administrativa autónoma.

13. Estas conferencias de 1981, dedicadas a la memoria del maestro que fuera personalmente su anfitrión en la Universidad de París I, el insigne André de Laubadère, se redactan en castellano en 1982. Por ello, se explica la omisión en la bibliografía latinoamericana y entre otras, de algunas importantes contribuciones, por ejemplo, de México⁴ y del Perú.⁵

Pero, más allá de estas salvedades menores, éste es un libro inteligente y siempre actual, cuya utilidad va más allá de los alumnos a los que modestamente se dirige. Para los especialistas, plantea interrogantes, sugiere senderos, induce a la revisión de los cimientos mismos en el control de la administración pública. Por todo ello, cabría urgir al autor y a su editor para la reedición actualizada de esta obra que, por su hondura y sencillez, honra la investigación científica de México.

León CORUÑAS-PELÁEZ Doctor en Derecho; Profesor-Investigador por oposición en la Universidad Autónoma Metropolitana (México) y en la Universidad Carlos III de Madrid (beca sabática del Ministerio de Educación y Ciencia de España, en misión de la UAM- Azcapotzalco); Investigador honorario de la Alexander von Humboldt-Stiftung (Bonn-Tübingen, Alemania).