

BIBLIOGRAFÍA

Jorge ADAME GODDARD

FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Introducción a la justicia administrativa en el ordenamiento mexicano* 1002

rio, sino de una vieja cuestión, cuya solución ha venido siendo sistemáticamente aplazada por la clase política española desde el momento mismo en que comenzó el proceso constituyente, es decir, el problema de construcción del nuevo Estado.

El breve libro del profesor Fernández plantea una serie de cuestiones de gran importancia no sólo para el derecho español contemporáneo, sino que inclusive pueden servir de estímulo a los juristas latinoamericanos para meditar sobre la diversificación de los ordenamientos legislativos, y la necesidad de que se utilice correctamente la técnica jurídica en la solución de los problemas crecientemente complejos que surgen cada vez con mayor fuerza en la vida contemporánea, y que no pueden resolverse exclusivamente con criterios de carácter político, pues como lo señala con agudeza el autor, es preciso meditar, siquiera sea un instante, qué es y qué significa realmente, en concreto, la expresión Estado de derecho.

Héctor FIX-ZAMUDIO

FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Introducción a la justicia administrativa en el ordenamiento mexicano*, México, Editora de El Colegio Nacional, 1981, 103 pp.

En este bien organizado trabajo, Fix-Zamudio ofrece una perspectiva general sobre la justicia administrativa en México. El trabajo consta de doce epígrafes. El primero es una introducción en la que se demuestra la necesidad de que los ciudadanos del moderno "Estado social de derecho" cuenten con recursos aptos para solucionar sus controversias con los órganos de la administración pública, cada día más numerosos y poderosos. La libertad civil se ve restringida por la creciente intervención de la administración pública en los diversos sectores de la economía y de la vida social, y puede quedar seriamente amenazada si los ciudadanos no cuentan con un sistema de "justicia administrativa" (epígrafe IV) que les permita dirimir sus controversias con la administración, de acuerdo con criterios y procedimientos objetivos previamente establecidos.

En los epígrafes 2 a 5, el autor examina los diversos recursos que pueden formar parte de la justicia administrativa. Destaca la conveniencia de expedir una ley de procedimiento administrativo (epígrafe 2) que regule con precisión la actuación de las autoridades administrativas. Para ilustrar cuál podría ser el contenido de esta ley, analiza

la ley española de 1958 y la ley federal alemana de 1977; es interesante, por lo que puede ayudar a mejorar la posición de los administrados frente a la administración, el artículo 79 inciso 2 de la ley hispana que prescribe que: "la notificación de las resoluciones administrativas a los afectados, deberá contener el texto íntegro del acto, con la indicación de si es o no definitivo en la vía administrativa, y en su caso la expresión de los recursos que contra la misma procedan, órgano ante el que hubieran de presentarse y el plazo para interponerlos..." (página 66).

El epígrafe tres trata sobre los llamados "recursos administrativos"; ahí se analizan diversas definiciones que ha dado la doctrina de los mismos, y se presenta una definición ecléctica, en la que se proponen como elementos de tales recursos: el ser una impugnación hecha por un particular contra un acto de la autoridad administrativa, que se resuelva por un órgano de la misma administración, sea en forma de "autodefensa" (en favor de la administración) o de "autocomposición" (en favor del administrado) (página 76). En la práctica mexicana, apunta el autor, existen numerosos y variados recursos administrativos, máxime que la Suprema Corte de Justicia ha definido el criterio de que la autoridad administrativa está obligada a escuchar a los administrados que se inconforman por actos de la administración, aun cuando las leyes no prevean recurso alguno. Por otra parte, advierte que los recursos casi siempre los resuelve la administración en su propio favor, por lo que los administrados ya no confían en ellos y prefieren acudir a la defensa judicial; esto ha hecho que la doctrina, y aun la legislación mexicanas, consideren que el administrado puede optar por el recurso administrativo o por el judicial, sin que sea necesario para el ejercicio de este último haber agotado el primero (páginas 80 y 81).

Los epígrafes 4 a 8 están dedicados al estudio de los tribunales administrativos, los cuales son el elemento más importante de la "justicia administrativa". En primer lugar se hace un estudio teórico del concepto de jurisdicción administrativa, y de sus diversos tipos: jurisdicción especializada; jurisdicción retenida, delegada o de plena autonomía (epígrafe 4). Luego se analizan los diversos modelos de tribunales administrativos: el modelo francés, representado por el Consejo de Estado, el cual es un tribunal que forma parte de la administración, y que pronuncia sus fallos a nombre de la propia administración (es decir tiene jurisdicción delegada); el modelo angloamericano, calificado como "judicialista", pues son los organismos judiciales ordinarios los que dan la decisión final en las controversias administrativas; el modelo alemán, denominado de "jurisdicción administrativa especializada", en el que las controversias administrativas se someten a organismos ju-

diciales especializados que pertenecen al poder judicial; finalmente el modelo soviético en el que se confía la jurisdicción administrativa a los tribunales ordinarios, pues se considera un inconveniente la existencia de organismos judiciales especializados.

La evolución de los tribunales administrativos en México se trata en el epígrafe 6. Se hace ver que en nuestro país existe una tradición "judicialista" respecto de la jurisdicción administrativa: en la época virreinal, era la Audiencia, máximo tribunal, el encargado de dirimir en última instancia las controversias entre la administración y los gobernados. Durante el siglo XIX y las primeras décadas del siglo XX continúa esa tradición, ya que se encarga a los tribunales federales el resolver dichas controversias. En 1936 se creó el Tribunal Fiscal, que rompe con la tradición judicialista, pues se inició como un órgano de la administración con "jurisdicción delegada", y ha llegado a ser, desde 1967, un tribunal que dicta sus resoluciones a nombre propio, o sea dotado de plena autonomía. La posibilidad de crear otros tribunales administrativos de plena autonomía ha quedado establecida en la adición a la fracción I del artículo 104 constitucional, promulgada en 1968; con base en ella se creó el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal en 1971, que ha servido como modelo para la instalación de tribunales similares en otras entidades federativas.

El epígrafe 7 examina los lineamientos del proceso administrativo en el ordenamiento mexicano, tomando como base las disposiciones que rigen los procesos ante el Tribunal Fiscal de la Federación y ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. Ahí analiza la organización y competencia de los tribunales, las partes en el proceso, la oralidad del proceso, el sistema de valoración de las pruebas, las providencias precautorias, el sobreseimiento, la sentencia definitiva y la ejecución. Fix-Zamudio hace notar las novedades que tiene este proceso en comparación a los procesos civiles: el proceso es predominantemente oral, la valoración de las pruebas no se hace conforme al sistema de prueba tasada, sino de acuerdo con el criterio de "sana crítica" o "prueba razonada". El autor critica que las providencias precautorias sean principalmente de carácter suspensivo o conservativo, y señala la posibilidad de providencias de carácter reparador como las que ya se contemplan en la reforma del 27 de diciembre de 1978 al artículo 58 de la *Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo* que dispone se dicten medidas precautorias para asegurar el medio de subsistencia de un quejoso, al que se le ha impedido el ejercicio de su única actividad personal de subsistencia por un acto de la administración. Asimismo hace ver la incongruencia que se da en el proceso administrativo ante el Tribunal Fiscal, que es un tribunal do-

tado de "plena autonomía", y sin embargo, no puede ejecutar sus decisiones, pues para ello es necesario que el quejoso promueva un juicio de amparo ante los Tribunales Federales.

Las relaciones entre el amparo y la jurisdicción administrativa es el tema que trata el epígrafe 8. El autor hace ver que por nuestra tradición "judicialista", el juicio de amparo ha servido como un proceso contencioso administrativo. En una primera etapa (de la Constitución de 1857 a la Ley de amparo de 1969), el amparo sirve para revisar las sentencias dictadas por tribunales ordinarios para resolver casos administrativos, y como juicio para conocer de las impugnaciones contra actos de la administración para los cuales no había un recurso expreso; en ambos casos, el amparo se desahogaba en dos instancias. En la segunda etapa (de 1919 a nuestros días), se ha consolidado el sistema de dos tipos de amparo administrativo: uno dirigido a impugnar directamente actos de la administración activa y que se desahoga en dos instancias; otro, que es en realidad una "casación administrativa", o sea un proceso por el que se revisa la sentencia dictada por los tribunales administrativos que se han ido creando y que se desahoga en una sola instancia. La gran cantidad y variedad de controversias administrativas que se dan hoy día ha hecho necesario el que se establezcan juzgados de distrito y tribunales colegiados especializados en materia administrativa, tanto en el Distrito Federal como en Guadalajara; además de que se creó la sala administrativa de la Suprema Corte de Justicia.

La dificultad de ejecutar las sentencias dictadas respecto de controversias administrativas se ha ido salvando mediante la práctica, luego recogida por la Ley de amparo, de que el quejoso pida que se sustituya la prestación específica con el pago de una cantidad equivalente a una indemnización por daños y perjuicios.

Termina Fix-Zamudio su análisis de la justicia administrativa en México con un epígrafe (9) en el que analiza la llamada "revisión fiscal". Este recurso surgió por iniciativa de la Secretaría de Hacienda que argumentó que ella debía tener un recurso para revisar las decisiones del Tribunal Fiscal, toda vez que ella no podía intentar, como los particulares, el juicio de amparo para ese efecto. Afirma el autor que la revisión fiscal "no es sino un juicio de amparo disfrazado, debido a que ha persistido la orientación tradicional recogida por la jurisprudencia, en el sentido de que el propio amparo sólo puede utilizarse por los particulares afectados... pero no por las autoridades" (página 140); y propone que se conceda a las autoridades, con ciertas limitaciones, el derecho de acudir al amparo de una instancia para recurrir sentencias de los tribunales ordinarios.

El estudio que hace Fix-Zamudio, además de analizar el desarrollo

y características de la justicia administrativa en México, propone conclusiones para mejorar la organización de dicha función jurisdiccional (epígrafe 10). Propone que se creen en las entidades federativas tribunales administrativos, que puedan conocer de todo tipo de controversias administrativas y que estén dotados de plena autonomía, e igualmente que se establezca, tomando en cuenta los anteproyectos de 1964 y 1973, un Tribunal Federal de Justicia Administrativa con las mismas características arriba señaladas (conclusión octava). Además sugiere que se haga una reforma legal a fin de que los tribunales administrativos puedan ejecutar sus sentencias; para este fin señala que puede servir el sistema establecido ya legalmente en el amparo administrativo de substituir la condena en especie por una condena pecuniaria.

Como puede apreciar el lector de esta reseña el nuevo libro de Fix-Zamudio es una obra que tiene gran importancia actual, ya que no es exagerado decir que la libertad civil, tan amenazada hoy por una administración que tiende incesantemente a crecer más y a concentrar más poder, puede encontrar alguna defensa significativa en la organización de una justicia administrativa, que puede juzgar de acuerdo con criterios objetivos y con independencia respecto del poder central. Para que los tribunales administrativos, que se han configurado como parte de la administración, alcancen alguna independencia de criterio, me parece necesario que se conceda a los magistrados y jueces la inamovilidad, con ciertos requisitos, para lo cual han de derogarse las actuales disposiciones que prevén que los miembros del Tribunal Fiscal y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, se designen por el presidente de la República cada seis años. También convendría mantener la posibilidad de intentar el amparo para revisar las sentencias de los tribunales administrativos.

No deja de ser paradójico que para poner coto a los abusos de la administración se proponga la creación de otro órgano de la administración (el tribunal). Desgraciadamente la tendencia de los Estados actuales (no sólo el mexicano) es hacia esa "administración" o "burocratización" de la vida social, así que mientras esa tendencia no se reprima, el tribunal administrativo puede ser un escudo de la libertad civil.

Para fortalecer ésta se requiere, a mi juicio, más bien detener el crecimiento de la administración y propiciar la desconcentración del poder. Pero esto implicaría un cambio real, en la constitución política, que el sistema político mexicano actual no parece capaz de hacer.

Propone además Fix-Zamudio (conclusión novena) que se reformen las disposiciones relativas a la ejecución de sentencias, a fin de que sean los mismos tribunales administrativos los que ejecuten sus sen-

tencias, sin que tengan necesidad de hacerlo por medio de la Suprema Corte de Justicia. Sugiere que para el régimen de la ejecución de la sentencia se tenga en cuenta la posibilidad, ya incluida en el amparo administrativo por la reforma que entró en vigor en enero de 1980, de que se pueda a petición del demandante, substituir la condena en especie por el pago de una cantidad por daños y perjuicios. Para la elaboración de este régimen de ejecución, puede servir como ilustración el derecho procesal romano, en el que la condena es siempre pecuniaria, de suerte que cuando se ventila un caso en que el demandante pretende una cosa específica, el juez está facultado a absolver al demandado si entrega lo que se le pide, o, de lo contrario, a condenarlo a pagar una cantidad mayor que el valor económico de aquella cosa. Por este sistema, el demandado está coaccionado indirectamente a cumplir la prestación específica que se le reclama, y si no lo hace se le condena a pagar una cantidad, por lo que no es necesario que el demandante solicite en el procedimiento ejecutivo que la prestación específica se substituya con una prestación pecuniaria.

El nuevo libro de Fix-Zamudio me parece una excelente y oportuna introducción, como lo dice su título, a la justicia administrativa en México, que ojalá sirva como punto de partida para ahondar en varios de los temas que aquí expone, tales como las características y clases de recursos administrativos en México, el contenido de una ley de procedimiento administrativo, el proceso ante el Tribunal Fiscal, etcétera.

Es estimulante, para quien hace trabajo académico, encontrarse con un libro como éste que reseño, bien escrito (de estilo no brillante, pero claro y preciso), bien ordenado, exacto en las citas, en fin, bien acabado.

Jorge ADAME GODDARD

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, Madrid, Ed. Civitas, 1981, 257 pp.

El distinguido jurista español don Eduardo García de Enterría agrega a su amplia e importante producción jurídica esta obra que está integrada por dos ensayos: "La Constitución como norma jurídica" y "El Tribunal Constitucional", amén de un apéndice sobre dos sentencias del tribunal constitucional español relativos a la incidencia de la Constitución respecto a la potestad sancionatoria de la Administración.

En estos ensayos destacan la profundidad de pensamiento, la claridad de exposición y la abundante y actual bibliografía. Por todo lo anterior, se recomienda la lectura de este libro.