Derecho Administrativo.—Andrés SERRA ROJAS. Editorial de Manuel Porrúa, S. A., México, D. F., 1959, 871 pp.

Escaparía a una simple nota bibliográfica, dar cabal cuenta del libro que el maestro de la Facultad de Derecho, Andrés Serra Rojas, ya estaba obligado a ofrecernos. Es el resumen de más de 25 años de experiencia en la cátedra y de dedicación al estudio de esta apasionante rama del Derecho, cuyo rápido desenvolvimiento no tiene paralelo en otras disciplinas jurídicas.

Entre los innumerables méritos de la obra, sobresale el manejo de la abundante bibliografía nacional y extranjera consultada, cuya recopilación da idea del cuidado puesto en ella para consignar y analizar las últimas tendencias doctrinales en la materia. Junto a las concepciones de Laferrière, están las nuevas teorías de Marcel Waline, de Pierre Wigny, de Laubadère, las últimas ediciones de Zanobini y la copiosa producción actual española, para no citar las últimas directrices que en materia de Administración pública imprimen Simón, Smithburg y Thompson, el portorriqueño Muñoz Amato, amén de las abundantes publicaciones norteamericanas.

Las constantes referencias a la legislación y jurisprudencia mexicanas, complementan el libro que, fundamentalmente, y como lo ha indicado el propio autor, es un texto dedicado a la enseñanza de la disciplina que, según tenemos entendido, ha sido adoptado oficialmente por muchas de las Facultades de Derecho de nuestro país.

Consta la obra de diez partes subdivididas en títulos de numeración progresiva, que dan unidad a la obra. La parte primera contiene un repaso a la

teoría del Estado, como introducción a los elementos fundamentales del Estado. Estima que los nuevos conceptos de la ciencia de la Administración y el acelerado desenvolvimiento del Derecho administrativo, contribuyen en gran parte a "encontrar el camino verdadero para una vida social más justa y equilibrada". Analiza después la constante y acrecentada acción del Estado moderno en todos los órdenes de la vida, que complica la resolución de los problemas que día a día se presentan, y que "imprimen al Estado el deber de planificar y dirigir en amplia medida... de actuar como una fuerza conformadora..." lo que "acarrea la facultad de disponer sobre destinos individuales y colectivos, una facultad que la Administración de épocas anteriores no conocía en absoluto o no conocía en esta proporción" (E. Forsthoff. *Trat. de Der. Admtvo*, p. 15). Nos recalca la necesidad de disponer de instrumentos, hoy todavía limitados, que contribuyan a afirmar más la autonomía de la ciencia de la Administración pública y comprende, además, en esta parte, un novedoso estudio de la historia del sistema administrativo de nuestro país desde la época precortesiana, que por sí mismo justificaría la existencia de un libro especial sobre este apasionante tema.

La parte segunda fija la naturaleza de las funciones del Estado, concretando para la administrativa la definición de los dos elementos: el formal, que corresponde normalmente al Poder Ejecutivo, y el material, que limita sus efectos a aquellos actos jurídicos o materiales que realiza el Estado para la presentación de los servicios públicos, y otras actividades del propio Estado, reguladas por el interés público. En el capítulo siguiente se hace una amplia exposición sobre la debatida teoría francesa del servicio público, que ve en dicha noción el contenido total de la función administrativa; nos expone, además, una clasificación de los servicios públicos que divide, por su materia, en federales; de las entidades federativas; municipales e internacionales, y, desde el punto de vista de los sujetos que los prestan, en exclusivos del Estado y concurrentes; éstos ya sea con los particulares o con otros entes estatales. Por su naturaleza y modo de prestación, los clasifica en directos, indirectos, esenciales y no esenciales. De esta parte, es necesario destacar la atención que se presta al usuario del servicio que debe, según el autor, estar representado en las decisiones fundamentales para expresar sus puntos de vista y presentar sus reclamaciones, idea ésta que ha venido a concebirse como fórmula intermedia en aquellos servicios públicos de carácter esencial.

En la parte tercera que comprende los principios generales del Derecho administrativo, define éste no sólo circunscrito al Derecho interno, sino trascendiendo al Derecho público externo, que día a día comprende nuevos aspectos y si bien reputa que el Derecho administrativo es el conjunto de normas que regulan al Poder Ejecutivo, admite que por excepción, tanto el Poder Judicial como el Legislativo, realizan actos de contenido administrativo.

En la siguiente parte de la obra, y después de hacer un minucioso análisis de los antecedentes legislativos de la facultad reglamentaria, difiere de Fraga, al no aceptar que exista base legal para admitir los llamados reglamentos autónomos, pues no hay ninguna razón para suponer que un reglamento se apoye, no en una ley, sino directamente en la Constitución. Plantea el problema de la delegación de la facultad reglamentaria en los organismos descentralizados, como es el caso de la Universidad Nacional, el Instituto Mexicano del Seguro Social

y los Ferrocarriles Nacionales de México. Desgraciadamente no nos expone el autor su opinión sobre la procedencia legal de esta delegación que por esencia pertenece al Presidente de la República. En la parte del libro que comentamos, merecen destacarse, en la teoría general del acto administrativo, los capítulos sobre la no retroactividad del mismo y su revocación, como una de las formas de extinción de él.

La cuarta y quinta partes se dedican a la estructura y organización de la Administración pública en sus dos formas, o sea, la centralización como articulación inmediata y la descentralización como articulación mediata. En esta última afirma ya su idea, expuesta en la cátedra, de hacer una revisión de las formas tradicionales de la descentralización, no admitiendo sino la llamada por región y por servicio, distinguiendo claramente la figura de la desconcentración que a tantas confusiones se ha prestado sobre todo en nuestro Derecho positivo. De mucho interés es el capítulo dedicado a las "empresas privadas de interés público", terminología ésta que prefiere el autor a la de "economía mixta" o, como lo quiere nuestro Derecho, de "participación estatal", las cuales, en su contorno, presentan dificultades para fijar su naturaleza.

Comprende la parte sexta, varios capítulos que podríamos denominar los medios financieros y patrimoniales del Estado para la realización de sus tareas. Apartándose de lo estrictamente administrativo, dedica un capítulo a examinar nuestra posición legal y económica frente a las dos grandes tendencias económicas del mundo moderno: capitalismo y comunismo, recomendando que nuestra "legislación administrativa de contenido económico" debe permanecer y orientarse al servicio de los grandes núcleos dentro de nuestra especial conformación, sin "economías ciudadanas de lujo".

La séptima parte la dedica íntegramente al llamado "Poder de Policía", que no es sino los medios de que se vale el Estado para la satisfacción de los intereses comunes que no están al alcance de los particulares. Es digno de notarse en esta parte el análisis que hace de la procedencia y límites del poder de policía del Estado para el respeto de las garantías individuales, sobre todo en nuestro Derecho.

Bajo el rubro de la **Teoría General de las Obligaciones Administrativas**, se analizan, en la octava parte, los créditos del Estado y principalmente los contratos administrativos, aunque en rigor no puede reputarse que todas las obligaciones de la Administración derivan en las de carácter patrimonial o de las que adquiere el propio Estado a virtud de un contrato administrativo. Como asegura el autor, no es posible por hoy disponer de un régimen perfectamente delineado para regular estos contratos de derecho público; afirma, como efectivamente viene sucediendo, que la legislación y jurisprudencia van dando paulatinamente los elementos y principios de los contratos sobre la base de una protección eficaz de los intereses generales, en relación con los diferentes servicios públicos y bienes del Estado. Fija, en forma concreta, los principios que deben regir a todo contrato administrativo, para pasar después a examinar los diferentes contratos, como el de obra pública y el de suministro, capítulo éste que sienta las bases para un desarrollo posterior de esta especie de contrato que no ha sido reglamentado en nuestro Derecho. Urge, como estima el autor, dar

en nuestra legislación una regulación de este contrato de suministro tan importante para la Administración pública.

En la penúltima parte de la obra se analiza primero la autotutela de la Administración, mediante los recursos administrativos para defender el principio de legalidad; distinguiéndola claramente del recurso contencioso que se ejerce a través de las acciones administrativas, ya sea ante los tribunales especiales de la materia o ante los comunes. En este último, al que dedica un capítulo especial sobre el control jurisdiccional de los actos que realiza la Administración, examina los cuatro principales recursos contenciosos: de anulación, de plena jurisdicción, de interpretación y de simple jurisdicción. Es de observarse que la bibliografía es principalmente de la producción actual española que ha alcanzado marcados adelantos en esta materia. Más importante aún es el capítulo dedicado al desarrollo del contencioso-administrativo en nuestro país, donde se apuntan las diversas tesis que existen en la doctrina mexicana, concluyendo por aconsejar el establecimiento de tribunales administrativos, no sólo en materia fiscal, que alivien el cúmulo de juicios que bajo el rubro del amparo se tramitan en nuestros tribunales federales.

De lo más interesante es la última parte dedicada al problema de la responsabilidad del Estado. Es lástima que sólo nos apunte el planteamiento del problema y no lo extienda a un examen más a fondo de la responsabilidad sobre todo de la Administración pública, cuya procedencia en la legislación de otras naciones debería seguir nuestro país, como es el caso de la nueva Ley de Expropiación Forzosa española. No es posible, como dijimos al principio, dar una reseña completa de este libro, que junto con el del ilustre maestro Gabino Fraga, constituyen, por hoy, los únicos textos de Derecho administrativo, referidos a nuestro Derecho.

El esfuerzo que significa la aparición de la obra, 25 años después de la primera edición del libro de Fraga, debe tomarse como un estímulo que se ofrece desinteresadamente a la juventud estudiosa de nuestro Derecho.

Francisco RUIZ DE LA PEÑA

Catedrático de Derecho Administrativo
de la Facultad de Derecho de la UNAM