

LUIS M. PONCE DE LEÓN ARMENTA	ESCOBAR RAMÍREZ, Germán, <i>Principios de derecho administrativo</i> .
	 991

El propósito del libro es presentar un panorama breve pero coherente de la temática, desde un punto de vista fundamentalmente jurídico pero sin olvidar algunos aportes interdisciplinarios.

La obra va dirigida al público en general bajo la idea profunda de que la iniciación es indispensable a toda bella obra. Este esfuerzo es particularmente importante en una sociedad en que la creencia del derecho está en crisis y hace falta educar al pueblo en el sentido cívico del derecho a partir de la familia como comunidad primigenia.

La obra está bien hecha, distinguiendo con claridad las diferentes fases. Parte del desarrollo del matrimonio como compromiso público permanente de vida conyugal en los primeros cinco capítulos que se adicionan estructuralmente, para pasar a analizar los fines del matrimonio (capítulo 6), los deberes conyugales (capítulo 7), los derechos y obligaciones conyugales (capítulo 8), así como los bienes de los cónyuges (capítulo 9), para finalizar con una perspectiva dinámica en el capítulo décimo: "Construir el matrimonio". El libro incluye una bibliografía que conserva la visión interdisciplinaria, en la que se incluyen obras nacionales y extranjeras de derecho civil y canónico, así como de filosofía y teología.

En virtud de que en la sociedad mexicana el matrimonio se celebra ordinariamente bajo las dos formas, se incluyen a través del texto algunos rudimentos de derecho canónico.

Consideramos valiosa la función que vendrá a desempeñar este libro y deseamos a su autor éxito en su proyecto de crear un diplomado en derecho familiar.

Francisco Javier VILLALÓN EZQUERRO

ESCOBAR RAMÍREZ, Germán, *Principios de derecho administrativo*, México, Universidad Autónoma de Tlaxcala, 1988, Colección Textos de Apoyo Académico, 155 pp.

Con precisión aborda el autor los contenidos del derecho administrativo, clarifica el lenguaje técnico-jurídico en cada uno de los temas de análisis; con una vasta documentación doctrinal.

La obra está estructurada sistemáticamente en siete capítulos —precedidos del prólogo, la presentación y nociones generales—, en los cuales se estudia, entre otros temas relevantes, el Estado y el derecho, las fuentes del derecho administrativo, el poder y la actividad del Estado,

las funciones del Estado, el servicio público, la teoría del acto jurídico y la centralización y descentralización administrativas.

En el capítulo primero analiza las implicaciones del Estado y el derecho; atribuye a Nicolás Maquiavelo la introducción de la voz Estado en la literatura político-científica.

Sobre el Estado, precisa el autor sus elementos constitutivos y su concepto; al derecho lo caracteriza como una ciencia que tiene como fines la justicia, la equidad, el bien común y la seguridad jurídica; que mantiene los valores y principios reguladores de la conducta humana con el fin de lograr la felicidad del hombre y el equilibrio social. Como el derecho sustenta estos principios y alimenta estos fines, no puede ser jamás injusto, inequitativo, ni puede ir contra el bien común o la seguridad social; esto es lo que le da unidad y no divisibilidad, por esa razón se afirma que para su estudio el derecho no se divide sino que se clasifica, de forma que conserva su unidad.

El señalamiento anterior constituye una aportación muy significativa, ya que rompe con criterios reiterados de la doctrina en cuanto a la posibilidad de que el derecho sea injusto, consideración que es el resultado de equiparar la legislación con el derecho.

Afirma el maestro Escobar Ramírez que al someter el Estado sus actos administrativos al principio de legalidad, nació como consecuencia el derecho administrativo, y por la unión existente entre Estado y derecho es necesario examinar los actos de la administración pública, su organización jurídica, las atribuciones del Estado, las funciones que realiza, los órganos centralizados y descentralizados, así como las situaciones derivadas de todo esto, tuteladas por el derecho.

Sobre el estudio de las fuentes del derecho administrativo, el autor afirma que dentro del concepto de ley tenemos: la constitución, las leyes orgánicas que estructuran los órganos del Estado, las leyes reglamentarias que desenvuelven o desarrollan algunos artículos de la constitución, las leyes ordinarias que constituyen la actividad normal del Poder Legislativo, el decreto-ley que se expide en casos de emergencia y el decreto delegado que faculta al Ejecutivo para controlar las importaciones y las exportaciones.

Las normas anteriormente citadas dan nacimiento al derecho administrativo, que se encuentra disperso, ya que no tenemos un código que comprenda toda la materia, como sucede en otras ramas del derecho; así, por ejemplo, en el derecho privado encontramos el Código Civil, el Código de Comercio; en el derecho público podemos ver el Código Penal, los códigos procesales, etcétera.

Atribuye el autor al reglamento las siguientes características:

a) El reglamento es un conjunto de normas jurídicas, lo que significa que desde el punto de vista objetivo, tanto la ley como el reglamento tienen las mismas características.

b) Se observa una diferencia de carácter orgánico entre la ley y el reglamento, pues mientras la primera emana del Poder Legislativo, el segundo lo expide el Poder Ejecutivo.

c) El reglamento debe proveer a la exacta observancia de la ley, pero subordinado a ella; esto quiere decir que al detallar o ampliar su sentido, debe respetar su espíritu y su letra, además de no tocar materias reservadas a la ley, en razón de los respectivos principios denominados "primacía o preferencia de la ley" y "reserva de la ley".

Aborda el autor el análisis del principio de legalidad que significa que todos los actos gubernamentales y administrativos están subordinados a las leyes. Nuestra Constitución federal lo establece en los artículos 14 y 16 que respectivamente exigen tanto que en todo juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho, como que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento.

Esta precaución de la Constitución para encerrar a la autoridad en un marco de facultades limitadas y expresas tiene por objeto evitar la arbitrariedad y ha dado lugar a otro principio reconocido por la Suprema Corte de Justicia, que se expresa diciendo: "Las autoridades sólo pueden hacer aquello que la ley les permite, en tanto que los particulares pueden hacer todo lo que la ley no les prohíba."

Cuando se afirma que todos los actos de la administración pública deben estar fundados, o sea, permitidos por la ley, la palabra ley no debe entenderse en su sentido literal, es decir, referida a las normas jurídicas que emanan del Poder Legislativo sino al concepto amplio de "orden jurídico", de modo que los actos de la autoridad administrativa estén apoyados también en reglamentos o en jurisprudencia.

Compara el autor la aplicación del principio de legalidad de México con la Unión Soviética, Cuba, República Popular China.

En el estudio del poder y la actividad del Estado, cita el autor la opinión de Sánchez Viamonte, señalando que

El Estado, como organización política de la sociedad, es el titular de todo el poder social o poder político —en singular— que nace de

la soberanía. Lo ejerce por medio del gobierno que es su órgano ordinario y cuya actividad se haya distribuida entre los tres poderes funcionales que lo forman. El gobierno —y no el Estado— se divide en los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial. A estos poderes impersonales, diferenciados, corresponden atribuciones y a los funcionarios facultades. Por eso el Estado tiene “poder”, el gobierno tiene “poderes”; cada uno de éstos tiene “atribuciones”; los funcionarios tienen “facultades” y así se manifiesta el poder público, o si se quiere, la autoridad en el mundo jurídico de la república contemporánea.

Las funciones del Estado son analizadas por el maestro Escobar Ramírez en el capítulo cuarto. En él establece las diferencias entre las funciones legislativa, judicial y ejecutiva, en su doble criterio —formal y objetivo material— haciendo notar el problema doctrinal en relación con las funciones jurisdiccional y administrativa.

En el estudio de los servicios públicos, en el quinto apartado, el autor analiza a la luz de la doctrina los diversos criterios sobre el servicio público. Concluye señalándoles a los mismos las siguientes características:

Primera. Los autores están de acuerdo con que el servicio público tiene como finalidad satisfacer necesidades públicas o generales, de manera que no se presta cuando las necesidades son particulares.

Segunda. La satisfacción de necesidades públicas o generales debe estar a cargo del Estado o, bien, en manos de particulares; pero en este caso bajo el control y vigilancia de aquél porque la atención y el cuidado de los intereses generales corresponden al Estado.

Tercera. El servicio público tiene que estar regulado por normas de derecho público que establezcan el procedimiento público para la prestación del servicio. El servicio público no podría estar regulado por normas de derecho privado porque éste supone la igualdad de las partes; en cambio, el derecho público, regulador de los actos administrativos, se funda en la desigualdad de los intereses en conflicto en razón de que el interés general se impone al interés particular.

Cuarta. El servicio público interpretado como satisfacción de necesidades colectivas tiene que ser regular y continuo, por que si el servicio se interrumpiera, si no fuera uniforme y metódico, se afectaría el interés general y sufriría perjuicios la colectividad.

Quinta. El servicio público lo debe prestar el Estado sin propósito de lucro. Algunos servicios públicos los proporciona el Estado en forma

gratuita, como la enseñanza; en otros sólo obtiene el costo, o sea, no tiene la idea de obtener utilidad o ganancia.

Los servicios públicos, de acuerdo con las características anotadas, se prestan en mayor o menor grado conforme al desenvolvimiento de la cultura y el desarrollo político de un pueblo.

En cuanto a la distribución de facultades para la prestación de los servicios públicos cita el autor el principio constitucional contenido en el artículo 124, que establece que "Las facultades que no estén expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados".

Hace el autor un estudio minucioso de las disposiciones constitucionales que se refieren al servicio público, mencionando, entre otras, el "artículo tercero, fracción IX", "artículo quinto, párrafo cuarto", "artículo 13", "artículo 27, fracción II", "artículo 27, fracción VI", "artículo 27, parte final del párrafo sexto", "artículo 28, párrafo sexto".

Estudia además las dos formas de prestación del servicio público: por administración directa y por concesión.

En el estudio de la teoría del acto jurídico, señala el autor que orden jurídico es el conjunto de normas de derecho positivo, estableciendo las diferencias entre acto jurídico y acto material.

Concluye el autor con el análisis de la descentralización política y administrativa.

Luis M. PONCE DE LEÓN ARMENTA

GERARD BERTRAND, Alejandro y VEGA ULIBARRI, Ángel de la, *Manual del Seguro Social*, México, Limusa, 1987, 241 pp.

Sistematizan los autores su obra en cuarenta y cinco rubros y un proemio en el que se señala como propósito la localización de cualquier punto de consulta cotidiana relacionado con las obligaciones que impone la Ley del Seguro Social.

En lo general la obra se caracteriza por la inclusión en cada tema de las disposiciones de la Ley del Seguro Social aplicables.

En el primer rubro hacen referencia los autores a los sujetos de aseguramiento: los objetos del régimen obligatorio, los sujetos de aseguramiento voluntario, los trabajadores del Estado, gobiernos locales, municipios y organismos descentralizados, etcétera, previstos en los ar-