

REVISTA
DE
ADMINISTRACION
PUBLICA

ORGANO DEL INSTITUTO DE ADMINISTRACION PUBLICA
Sección Mexicana del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas

Núm. 12 - JULIO - AGOSTO - SEPTIEMBRE 1959 - MEXICO, D. F.

REVISTA
DE
ADMINISTRACION
PUBLICA

ORGANO DEL INSTITUTO DE ADMINISTRACION PUBLICA
Sección Mexicana del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas

Núm. 12 - JULIO - AGOSTO - SEPTIEMBRE 1959 - MEXICO, D. F.

REVISTA DE ADMINISTRACION PUBLICA

ORGANO DEL INSTITUTO DE ADMINISTRACION PUBLICA
Sección Mexicana del nuevo Instituto Internacional de Ciencias Administrativas

S U M A R I O

EDITORIAL	3
INFORME DEL LIC GABINO FRAGA, ANTE LA TERCERA ASAMBLEA ORDINARIA DEL PROPIO INSTITUTO	5
INFORME DEL LIC. DANIEL ESCALANTE SOBRE EL XI CONGRESO INTERNACIONAL DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS	11
ORGANIZACION DE LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA EN MEXICO. <i>Lic Hugo Morgain</i>	23
LA ADMINISTRACION PUBLICA EN MEXICO. <i>Delino Solana Yáñez</i>	31
LA NATURALEZA INTRINSECA DE LA FUNCION ADMINISTRATIVA. <i>Joaquín Carrillo Patraca</i>	39
LA ENSEÑANZA SUPERIOR DE LAS CIENCIAS ADMINISTRATIVAS EN AMERICA CENTRAL, INDIA, POLONIA, TURQUIA, GRAN BRETAÑA, ESTADOS UNIDOS, U.R.S.S.	57
SECCION LEGISLATIVA	91
BIBLIOGRAFIA	107

Núm. 12, - Julio-Agosto-Septiembre, 1959 - México, D. F.

Uno **de** los propósitos del Instituto **de** Administración Pública, es **el** estimular a los **jóvenes** proicisionistas que **se** inician en **el** campo de **la** in. uestigaciári del Derecho Administrativo y de la ciencia de la Administra. ción Pública. Es por ello que en este número, junto a 'un artículo firmado por la autorizada pluma **del señor** licenciado Rugo Margáin, **se** publican dos monografías de los señores licenciados Joaquin Carrillo Patraca **y** Del-fino Solano Yáñez, quienes aportan nuevos aspectos en **la** apreciación de los temas que tratan, razón por sí sola suficiente, para que se dé a **conocer** el pensamiento de representantes de la generación que en un futuro no le-jano, tendrá en **sus** manos el manejo, desarrollo y evolución del Estado me-xicano, tanto en lo social y económico, como en lo político, administrativo y jurídico.

.Además, Y cumpliendo con otra de las finalidades del instituto, en esta edición la Revista de Administración Pública, transcribe un **artículo** re-dactado en español y los **resúmenes** de artículos publicados en inglés y en francés en el número 4, volumen XXV, **de** la Revista Internacional **de Cien-** cias Administrativas, dando así, mayor difusión a los criterios seguidos **por** distintos países sobre la enseñanza superior de las ciencias administrativas, atreuiéndonos a suponer que el conocimiento **de** esas' ideas, previa adecua-ción a nuestro medio jurídico y administrativo, podrían ser tomadas como puntos de vista para **una** mejor orientación en la enseñanza de dichas cien-cias en nuestro país.

Por otra parte, el Instituto de Administración Pública **se** dirige a todos aquellos estudiosoe de la Administración Pública, para invitarlos muy coro-dialmerite a que en 1m ámbito de seriedad **y** respeto den a conocer **sus** ideas ya que, indiscutiblemente, el conocimiento de ellas constituirá una fuente magnífica de **aprovisionamiento** que podrá ser empleada, entre otros, por las autoridades administrativas del país.

Queda pues, la Revista de Administración Pública al servicio de quie-nes por sus conocimientos y capacidad, moralmente están obligados **a** cola-borar en el mejoramiento de **las** instituciones administrativas de nuestro **país**.

INFORME QUE RINDE EL LIC. GABINO FRAGA, PRESIDENTE DEL INSTITUTO DE ADMINISTRACION PUBLICA, ANTE LA TERCERA ASAMBLEA ORDINARIA DEL PROPIO INSTITUTO.

Al cumplir su cuarto año de vida el Instituto de Administración Pública, de conformidad con lo prescrito por los artículos 80. y 13 de los Estatutos que rigen nuestra asociación, tengo la honra de presentar ante ustedes el informe de las actividades que durante los dos últimos años fueron desarrolladas por el propio Instituto, y cuyos aspectos más importantes se concretan en los puntos siguientes:

Con el propósito de conocer los problemas y el pensamiento que en materia de Administración Pública imperan no sólo en la República Mexicana, sino en el mundo entero, ha sido preocupación del Instituto mantener correspondencia epistolar e intercambio de publicaciones similares a la nuestra, tanto con las Universidades e Institutos especializados en la materia que existen en nuestro país, como con los del resto de América y de Europa. Dicho intercambio ha empezado a rendir frutos, pues estamos empezando a recibir revistas y cartas del interior del país, de Estados latinoamericanos, tales como Perú, Argentina, Uruguay, Cuba, etc., y de los europeos, con aportaciones de Francia, Bélgica, Rusia y Checoslovaquia entre otros. Ello, nos ha permitido también, difundir a través de la opinión y el criterio de los colaboradores de nuestra revista, algunos de los aspectos de los problemas e inquietudes que en materia administrativa -trascendental en la evolución y desarrollo de los Estados contemporáneos- vive el Estado mexicano.

El interés que en el renglón citado anima al Instituto, radica principalmente en el deseo de sugerir todas aquellas medidas que aplicarlas en otras partes, propongan una solución satisfactoria a los problemas peculiares de nuestra Administración Pública, mediante la adecuación necesaria a nuestro mundo jurídico, político y administrativo y social. Por otra parte, se ha considerado que, en la debida proporción, el intercambio desinteresado y de buena fe que campea en el terreno de lo científico, puede redundar en un mayor acercamiento, y, por qué no, en una mejor convivencia entre los pueblos que por razón misma de su ideología, se consideran distanciados de aquellos que no sustentan su misma postura.

Si pues desde luego, el éxito ha coronado la finalidad del Instituto a este respecto, halagüeñas son las perspectivas de obtener en un futuro no muy lejano, una información lo más completa posible no sólo nacional, sino internacional, en el campo de las ciencias administrativas.

* *
*

Por lo que hace a nuestro órgano de difusión, de su valor puede juzgarse por el reclamo nacional e internacional del mismo y por la encomiable opinión que ha manifestado el Instituto Internacional de Ciencias Administrativas al considerarlo como uno de los mejores y más completos, entre las publicaciones de los distintos organismos que integran al propio Instituto Internacional de Ciencias Administrativas.

Por el estímulo que lo anterior representa para el Instituto, se ha procurado sistematizar el contenido de nuestra revista, y así, a partir del número 9, en forma especial trata de la materia presupuesta}, el 10 y el 11, se dedicaron a comentarios sobre la Ley de Secretarías y Departamentos del Estado en vigor, y al estudio de la estructura y el funcionamiento de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, respectivamente. La unidad buscada en los números citados y que se seguirá buscando en los subsiguientes, responde a la idea primordial de facilitar posiblemente, al estudioso de la Administración Pública y a toda aquella persona que se preocupe por las cuestiones inherentes a la misma, la resolución de los problemas concretos que lo inquieten, confiados como estamos, en la indiscutible solvencia moral y capacidad de criterio y conocimientos de quienes honran nuestra revista con sus magníficas colaboraciones.

* *
●●

Coincidiendo con uno de los puntos acordados en la segunda Asamblea Ordinaria del Instituto, y debido al prestigio alcanzado por el mismo en las esferas oficiales del Estado mexicano, le cupo el honor por mi conducto, de haber sido comisionado para formular un proyecto de Ley Orgánica de la Administración Pública Federal Mexicana. Para tal efecto, y contando con la colaboración de los distinguidos profesores de la Facultad de Derecho, de la U.N.A.M., señores Licenciados Francisco Ruiz de la Peña y Horacio Castellanos Coullio, y del Pasante de Derecho, señor Enrique Peña Gómez, se elaboró el proyecto mencionado, cuyo contenido puede especificarse en la siguiente forma: ochenta y dos artículos, divididos en diez capítulos que se refieren a: I.-De los Organos de la Administración Pública Federal; H.-De

las Secretarías de Estado; III.-Del Consejo de Ministros y de las Comisiones Intersecretariales; IV.-De los Departamentos Administrativos; V.-Del Gobierno de los Territorios; VI.-Del Procurador General de la República; VII.-De los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal; VIII.-De los Actos y Resoluciones Administrativas y de los Contratos de Obras Públicas; IX.-De la Responsabilidad del Estado y de los Funcionarios y Empleados Públicos; y, X.-Del Tribunal Administrativo Federal. Cuenta a su vez el proyecto en cuestión, de cuatro artículos transitorios y de Exposición de Motivos.

En su debida oportunidad, se entregó al C. Presidente electo; empero, por cuestiones de índole política, el Poder Legislativo no estuvo en condiciones de estudiar los aspectos más importantes del multicitado proyecto, y prácticamente, la ley promulgada no vino a ser, salvo algunas reformas, sustanciales unas y sin importancia otras, sino una repetición de la Ley de la materia de 1946 y del Reglamento respectivo.

No obstante, el trabajo presentado no ha sido infructuoso, pues dentro del actual régimen de gobierno, la Secretaria del Patrimonio Nacional está interesada en que una vez rectificadas hasta donde sea posible, los yerros que como obra humana contiene, se presente nuevamente ante el Congreso de la Unión, en calidad de iniciativa del C. Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Con este motivo, se han remitido copias del proyecto a los miembros del Instituto, y estamos en espera de que se sirvan enviarnos las sugerencias que estimen convenientes, a fin de llevar a buen término la labor iniciada." ;

* *
*

Acorde con la finalidad del Instituto de Administración Pública, consistente en colaborar en la medida de sus posibilidades con las autoridades administrativas del país, el distinguido doctor en Derecho, don Andrés Serra Rojas, Vicepresidente del propio Instituto, estructuró un cuadro esquemático del Poder Ejecutivo Federal Mexicano, que fue publicado bajo los auspicios de nuestra asociación.

El mencionado diagrama ha alcanzado tal notoriedad, que ha sido objeto de encomiables elogios, inclusive en las páginas editoriales de los diarios más importantes del país. Y no podía ser de otra manera, a la acuciosidad y el cariño puesto de manifiesto por el autor en la elaboración de dicho trabajo, se auna la enorme utilidad que ha prestado al Gobierno Federal y a todas aquellas Instituciones y personas que por razones diversas, están interesadas en conocer la compleja estructura y organización de la Admi-

nistración Pública Mexicana, plasmada en su integridad en un valioso documento, que hasta entonces no se había realizado.

Independientemente pues de la distinción que significa para el Instituto, que uno de sus miembros se haya abrogado tan ardua tarea, nos cabe el orgullo y la satisfacción de poder asegurar que su feliz culminación se debió, aunque en mínima parte, a la entusiasta acogida que la idea tuvo en el seno de nuestra organización y a la colaboración brindada por la misma, al doctor Serra Rojas.

Aprovecho la oportunidad para agradecer al señor doctor Andrés Serra Rojas, la proposición desinteresada que hizo al Instituto en el sentido, de que éste fuera el encargado de editar su obra de Derecho Administrativo de reciente publicación. Desafortunadamente, por la escasez de recursos económicos por los que atraviesa nuestra asociación, esto no fue posible, lamentando muy sinceramente que una obra de tan altos méritos científicos, no fuera dada a conocer por nuestro conducto.

* *
●

Entre los puntos del programa de acción que se ha trazado el Instituto, está el de efectuar un estudio cualitativo y cuantitativo del personal integrante de la Administración Federal, mismo que en la segunda asamblea ordinaria se acordó fuera elaborado por el señor doctor don Alfredo Navarrete Jr., quien en su debida oportunidad, nos hará el favor de dárnoslo a **conocer**.

* *
●

A propósito de lo tratado líneas arriba, respecto a los recursos económicos del Instituto, es oportuno hacer notar que por esa misma escasez, se ha tenido que reducir su personal administrativo, en detrimento de su buena marcha y funcionamiento. Situación que expongo a ustedes, para que si se considera pertinente, se tomen los acuerdos respectivos a fin de dirigirnos a las Instituciones que han hecho posible la subsistencia del I.A.P., y para que se adopten las medidas que procuren el incremento económico indispensable que le dé la categoría y preponderancia que, considerarnos se merece.

* *
"

Como parte integrante del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, nuestra asociación fue invitada al Congreso Internacional que se

celebró del 28 de agosto al 3 de septiembre del presente año, en la Ciudad de Wiesbaden, Alemania Occidental. Con la digna representación de los señores licenciados Daniel Escalante y Pedro G. Zorrilla Martínez, el Instituto hizo acto de presencia en dicho evento, y dio a conocer un breve estudio sobre la organización y el funcionamiento de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, elaborado por el propio Instituto.

De la actuación del Instituto de Administración Pública en dicho Congreso, en su debida oportunidad se hará la publicación respectiva en la revista.

* *
*

Por último, el Archivo General de la Nación, por conducto de su Director, solicitó la colaboración del Instituto, para tratar de resolver de acuerdo con las finalidades que aquel organismo persigue, cuál debiera ser su más adecuada organización jurídica y administrativa. El Instituto emitió la opinión solicitada, sometida actualmente a la consideración y estudio de los funcionarios interesados en el problema.

He considerado digno de mencionar el punto anterior, por cuanto pueda caber al Instituto la satisfacción de ser quien proponga la solución adecuada al problema planteado, independientemente de que aun cuando así no fuere, es signo inequívoco de que en ésta y en las demás actividades que he dado a conocer, el Instituto de Administración Pública, ha cumplido y cumple con la finalidad principal que dio origen a su creación: ser colaborador eficaz de la Administración Pública Federal, y por lo tanto, realizador, aun cuando sea en modesta proporción, de los destinos del Estado mexicano.

Presidente

LIC. GABINO FRAGA

México, D. F., a 14 de octubre de 1959.

**INFORME QUE RINDE EL LIC. DANIEL ESCALANTE
ACERCA DEL XI CONGRESO INTERNACIONAL DE
CIENCIAS ADMINISTRATIVAS, QUE SE REUNIO EN LA
CIUDAD DE WIESBADEN, REPUBLICA FEDERAL DE
ALEMANIA, DEL 30 DE AGOSTO AL 3 DE SEPTIEMBRE
DE 1959.**

SEDE DEL CONGRESO

La Ciudad de Wiesbaden, Capital del Estado de Hesse Nassau de la República Federal de Alemania, es sumamente propicia para reuniones del género de la que es objeto del presente informe, por las numerosas facilidades y comodidades que ofrece, tales como locales de reunión adecuados para Asambleas Plenarias y Comisiones o Comités especializados, cómodos y bien **servidos hoteles y restaurantes, y lugares de descanso y esparcimiento.**

Durante los días del Congreso, la ciudad y sus alrededores gozan de un clima agradable y benigno, que permitió un paseo por la hermosa e importantísima arteria fluvial del Rhin, a bordo de un barco destinado especialmente a los asistentes al Congreso y sus familias.

ORGANIZACION

La principal razón por la cual el XIo. Congreso de que se trata se desarrolló con toda fluidez, fue su magnífica organización, preparada y atendida por la Secretaría General del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, a la cual **prestaron valiosísima cooperación las autoridades Estatales y Municipales.** El propio Ministerio del Interior del Gobierno Federal de **Alemania no fue ajeno a la reunión, y a las recepciones inicial y final asistió** un representante de dicho Ministerio de Estado, quien dio la bienvenida a los **congresistas, cuyo número alcanzó una cifra superior a 450 personas,** nacionales de los siguientes países:

Alemania, República Federal,
Austria,
Bélgica,
Bulgaria,

Liechtenstein,
Marruecos,
México,
Noruega,

Brasil,
Camboya,
Chile,
China, República de,
España,
Estados Unidos de América,
Finlandia,
Francia,
Grecia,
Hong-Kong.
Hungria,
India,
Irán,
Irlanda,
Israel,
Italia,
Japón,
Líbano,
Liberia,

Pakistán,
Países Bajos,
Filipinas,
Polonia,
Portugal,
Puerto Rico,
República Árabe Unida,
San Marino,
Suecia,
Suiza,
Surinam,
Checoslovaquia,
Tailandia,
Turquía,
Ciudad del Vaticano,
Vietnam, y
Yugoslavia

Además, estuvieron representados los siguientes organismos internacionales:

Asociación Internacional de Juristas Demócratas (AIJDLADL),
Asociación Internacional de Ciencias Jurídicas (AISJIALS),
Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA-ECSC),
Comunidad Económica Europea (CEE-EEC),
Comunidad Europea de Energía Atómica (EURATOM),
Comité Internacional de la Organización Científica (CIOS-ICSM),
Federación Internacional de Documentación (FID),
Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO),
Organización Europea de Cooperación Económica (OECE-OEEC),
Organización Mundial de la Salud (OMS-WHO),
Organización de las Naciones Unidas (UNO-ONU),
Organización del Tratado del Atlántico del Norte (OTAN-NATO),
Unión de Asociaciones Internacionales (UAI),
Unión Internacional de Ciudades y Poderes Locales (UIV-IULA).

En todo momento los participantes pudieron contar con la eficaz atención de la Secretaria General del Congreso y, durante las sesiones de la Asamblea Plenaria y de los Comités, funcionó satisfactoriamente un servicio de traducción simultánea en los idiomas oficiales, francés, inglés y alemán.

La Secretaria General y las autoridades municipales de la Ciudad de Wiesbaden prestaron a los congresistas eficaces servicios de reservación de alojamiento y, cuando para ello fueron requeridas, también lo hicieron por lo que a transportes se refiere.

Atenciones especiales recibieron las señoras esposas y familiares de los asistentes al Congreso para hacer paseos y recorridos de interés dentro de la ciudad de Wiesbaden y otros lugares de interés, a través de un agente de turismo, instalado permanentemente en la sede de la reunión, la "Kurhaus" de la ciudad, en donde había, además servicio permanente de bar y restaurante, de primera clase.

Es del caso hacer mención del "Diario del XI Congreso Internacional de Ciencias Administrativas", impreso con toda oportunidad diariamente. También es de citarse la tabla de avisos, que fue mantenida al corriente durante todos los días del Congreso. Ambos servicios fueron de suma utilidad, ya que permitieron enterarse de diversos eventos organizados por ciertas delegaciones en particular.

LABORES DEL CONGRESO

Informes generales.—Las deliberaciones tuvieron como base los informes generales formulados sobre los temas que a continuación se mencionan, por las personalidades siguientes:

Tema I.—El otorgamiento de poderes a las instituciones autónomas, comprendiéndose a los organismos profesionales y a las universidades, por Brian Chapman (Gran Bretaña), encargado de cursos de la Universidad de Manchester.

Tema II.—Estructura y funciones del Ministerio de Finanzas, por Laureano López Rodó (España), Secretario General Técnico de la Presidencia del Gobierno.

Tema III.—El aumento de la eficacia de la Administración por las ventajas concedidas al personal, por Herbert Bursche (República Federal de Alemania), del Ministerio Federal del Interior.

Tema IV.—La automatización (o automatismo) y sus problemas en el seno de las Administraciones Públicas, por el profesor Lowell H. Hattery (Estados Unidos de América), de la Universidad Americana, de Washington, D. C.

El informe general sobre el primer tema consta de dos partes fundamentales: a) el informe del relator y b) anexos al mismo, síntesis de los informes proporcionados por algunos países miembros del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas.

La primera parte, desarrollada con suficiente amplitud y acopio de información, destaca tres conclusiones (Capítulo 7), a saber:

1.-El movimiento a favor de la creación de instituciones autónomas es función del desarrollo del Estado moderno. En la mayor parte de los países se ha considerado que la mejor solución administrativa, en diversos terrenos -producción, democratización o educación, consiste en la adopción de nuevas formas de pluralismo administrativo.

2.-Sin embargo, la creación de organismos autónomos implica riesgos contradictorios. Por una parte, si son realmente autónomos y obran sin consideración a los intereses de otras instituciones, del público o del Estado, degenerarán rápidamente en una cierta forma de feudalismo administrativo, del cual existen ya algunos ejemplos. Por otra parte, si dichos organismos quedan sometidos a un control ministerial estrecho, que es la práctica más general, los ministros y el gobierno intervienen oficiosamente en su gestión y de este modo adquieren un nuevo campo de acción. Esto significa que después de tantos años de esfuerzos, que no fueron siempre coronados con el éxito, para hacer responsables políticamente a los ministros y al gobierno por lo que a la gestión de su ministerio se refiere, asistimos al desarrollo de una nueva administración para-estatal, en la cual los ministros, los funcionarios y los administradores de las entidades públicas, escapan una vez más al control público.

3.-A juzgar por las indicaciones de los informes (se refiere a los informes de los países miembros), los principales beneficiarios del otorgamiento de poderes a las instituciones autónomas, son los políticos y los administradores. Creadas con el generoso propósito de satisfacer las necesidades de la sociedad moderna, a las cuales las autoridades locales no estaban capacitadas de satisfacer, las nuevas instituciones autónomas se han convertido en un fin en sí mismas y en un instrumento de control ejecutivo. He aquí una constatación que proporciona algunas razones para el especialista en administración pública, al práctico del derecho administrativo e inclusive a todos los administrados.

La segunda parte del informe general del Tema 1, a su vez consta de dos partes, ambas de síntesis de los informes nacionales sobre los organ-

rnos profesionales, en cinco aspectos del cuestionario que en su oportunidad fue distribuido entre los miembros del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, a saber: estatuto legal, modo de gestión, financiamiento, poderes o facultades encomendadas y relaciones encomendadas; y por lo que so refiere a la segunda parte, sobre las universidades, en la que se trata de hacer una distinción fundamental entre la estructura administrativa y la **estructura financiera**.

Sobre los organismos profesionales se tuvieron a la vista los informes de los siguientes países: República Federal de Alemania, Bélgica, Brasil, Dinamarca, Estados Unidos de América, Francia, India, Irlanda, Italia, Japón, Países Bajos, Filipinas, Polonia, Puerto Rico, Portugal, República Arabe Unida, Gran Bretaña, Suecia, Turquía y Austria.

Sobre las universidades presentaron informes los siguientes países: Austria (que consideró indispensable incluir en el asunto las asociaciones sindicales), Bélgica, Brasil, Dinamarca, Estados Unidos de América, Francia, Irlanda, Italia, Japón, Países Bajos, Filipinas, Polonia, Puerto Rico, Portugal, República Arabe Unida, Gran Bretaña y Turquía.

JI

El informe general sobre el segundo tema consta de cinco capitulos" fundamentales con el contenido siguiente: 1. Estudio de la organización administrativa en materia financiera; 2. Delimitación del objeto del informe: contenido principal de la administración financiera. Criterios metodológicos; 3. Administración financiera y política económica; 4. Principales sistemas orgánicos de la administración financiera; 5. Organos y funciones específicas. En el informe figura un último capitulo, de conclusiones, quince en total, que no hay necesidad de transcribir en el presente informe, a riesgo de extenderlo demasiado.

El informe de que se trata mereció elogios de los congresistas que, como el suscrito, se inscribieron para participar en las deliberaciones del presente terna, y puede afirmarse que en él se interpretaron correctamente las informaciones proporcionadas por los países miembros, a saber: República Federal de Alemania, Australia, Chile, Dinamarca, Finlandia, Francia, India, Noruega, Países Bajos y Gran Bretaña. En ciertos aspectos informaron también Bélgica, Portugal, Grecia, Polonia y Yugoslavia.

Durante las deliberaciones del Comité correspondiente, en el que se oyeron las palabras de delegados cuyos países no proporcionaron informe alguno o cuyos informes no se rindieron oportunamente para que pudieran

ser distribuidos, el suscrito, con base al informe elaborado por el Instituto de Administración Pública, hizo uso de la palabra en diversas ocasiones, tanto en la Asamblea Plenaria como en las reuniones del Comité.

El delegado de Filipinas propuso que el resultado de la discusión se consignara en un documento que contuviera las conclusiones, y por esa razón fue designado un grupo de trabajo, bajo la presidencia del presidente del Comité y con la asesoría del relator, e integrado por cinco delegados de diversos países, entre otros el de México, que suscribe el presente informe. El documento de que se trata es uno de los anexos que se acompañan.

Conviene aclarar que el Consejo Directivo del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas consideró conveniente sugerir al Comité del Tema Segundo, deliberara sobre un problema conexo de importancia, como es el de los cuerpos u organismos consultivos del Ministerio de Finanzas, tales como los llamarlos "gabinetes del ministro", "asesores del ministro", etc. La discusión sobre el particular resultó en verdad interesante, dados los muy diversos sistemas y puntos de vista que quedaron ele manifiesto, algunos de los cuales propugnan porque el Ministro de Finanzas debe asumir las responsabilidades políticas con apoyo en la opinión de su "gabinete" o del cuerpo de asesores, lo cual se considera ventajoso para la mayor eficacia de In función auministrativa. Se expresó también, durante la misma discusión, en qué forma debe obrar la discrecionalidad del Ministro de Finanzas, tratándose de seguir la opinión de su "gabinete" o de sus asesores, o de apartarse do ella. Igualmente, se consideró el problema considerando la diferencia que existe en regímenes parlamentarios y regímenes presidenciales.

III

El informe general sobre el aumento de la eficacia de la administración por las ventajas concedidas al personal, se fundó en los informes nacionales de los siguientes países: Australia, Austria, Brasil, Dinamarca, España, Estados Unidos de América, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, India, Indonesia, Irlanda, Italia, Japón, Noruega, Países Bajos, Filipinas, Puerto Rico, Portugal, Gran Bretaña, Suecia, Suiza, Turquía, Unión Sudalricana. Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, Vietnam y Yugoslavia.

El informe, dividido en siete capítulos, el primero de los cuales condensa las conclusiones obtenidas por el autor, considera las ventajas que al personal de la administración pública se conceden tanto por lo que se refiere al tiempo de prestación de sus servicios personales (calendario y horario de labores), y las ventajas de naturaleza pecuniaria. Consagra, además enpi-

tulos especiales en los que estudia: el mejoramiento de las condiciones de trabajo, medidas de asistencia y otras ventajas.

El ponente dejó constancia de que la encuesta, basada en los informes nacionales que tuvo a la vista, muestra que las **administraciones** Públicas emplean estímulos y ventajas diversas para aumentar la productividad de las tareas que la competen. Con toda claridad el ponente distingue con acierto las bases en que se fundan las ventajas que la industria y la investigación científica conceden a su personal de aquellas que deben servir para que la administración pública deba adoptar, y declara que los resultados de las labores de ésta, son apenas ponderables, pues sus éxitos o sus fracasos sólo pueden apreciarse a la larga.

Ello no obstante, propugna por medidas que aumenten el **poder** del trabajo intelectual y físico del funcionario, calificándolas de válidas y apropiadas en la administración, la cual debe, sobre todo, favorecer el desarrollo de las actividades privadas y asegurar el respeto a la libertad y de los derechos de los ciudadanos.

Al considerar al funcionario y a los demás servidores públicos en sentido amplio -empleados, jueces, obreros y soldados- como el elemento estático del Estado, afirma que éste no llena su misión de protector del derecho y de la libertad sino en la medida en que sus medidas se tomen objetivamente, es decir, libres de toda influencia extraña a los elementos del asunto de que se trate.

El ponente señala el peligro que entrañan aquellas medidas que prometen al individuo ventajas excepcionales en relación a las prestaciones que percibe, pues tales medidas hacen peligrar la independencia y la libertad de espíritu del funcionario, agregando que en tales circunstancias **se** presenta el peligro de que los esfuerzos de los funcionarios y empleados se concentren en la obtención de una prima por productividad o de una "compensación" en **sus remuneraciones o salarios.**

En la imposibilidad de comentar en su integridad el informe a que me vengo refiriendo, y con el ánimo de que las autoridades competentes del Gobierno mexicano obtengan datos comparativos en otra reunión presentados, me permito llamar la atención sobre los trabajos del Seminario de Administración Pública que se llevó a cabo durante la segunda quincena de octubre de 1955 en la ciudad de Montevideo, Uruguay, bajo el patrocinio del Gobierno de ese país y de la Organización de las Naciones Unidas, al que asistí con la representación del Instituto de Administración Pública. **La** documenta-

'ción relativa **se encuentra** ya en poder de dicho Instituto y, además, la Organización Internacional mencionada publicó las conclusiones **de** dicho Seminario.

VI

El cuarto tema **del XI Congreso** Internacional de Ciencias Administrativas aparece **planteado** en el estudio titulado "documento de **trabajo**" y se refiere al problema **de** la automatización o automatismo en el seno de las administraciones públicas.

En el documento mencionado **se** formulan hipótesis, sugerencias y observaciones en relación a **las** seis cuestiones establecidas por el Comité Ejecutivo del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, a saber:

1. **Papel de iniciativa** y ayuda de un organismo **administrativo** en materia de tratamiento o manejo de los datos;
2. Personal especializado requerido para el manejo de los **Datos**. **Papel** de los servicios administrativos en lo que concierne a su propia formación;
3. Perspectivas de mutación o rotación del personal, por **razón** del automatismo;
4. Ventajas e inconvenientes de los conjuntos especializados, concebidos con respecto al material de serie. Posibilidades **de** pequeños conjuntos menos costosos;
5. Efectos del manejo automático de los datos sobre la estructura y los métodos administrativos;
6. **Repercusiones** del manejo automático de los datos sobre la técnica de gestión, principalmente sobre la elaboración de las decisiones.

Sobre esta materia debe recurrirse a los técnicos electrónicos, **en la** imposibilidad de que el suscrito pueda hacer un comentario valedero sobre el **documento de** trabajo mencionado al principio **de** este trabajo. Dondequiera las administraciones públicas emplean ya **métodos** automáticos y electrónicos, **en** diversas actividades. **Nuestro país** no escapa a esta afirmación, pero es evidente que es necesario llevar a cabo **estudios** tendientes a llevar a cabo instalaciones de variada índole, que faciliten, sin duda alguna, las labores administrativas. Tales estudios **deben** hacerse por los técnicos señalados con **la** necesidad de expertos administrativos, cuya labor consistirá, en un principio, en la racionalización uniforme dentro de la administración pública, ya que, **de** otra manera los costos de las **instalaciones —conjuntos especializados—** serán altísimos.

Es evidente, como lo afirma el autor del documento de trabajo, que estamos en la víspera de profundos cambios y mejoras en la administración. Las investigaciones en materia de manejo automático de los datos y en otros campos conexos, puede acelerar el progreso.

Además de los cuatro temas fundamentales del XI Congreso a que me he referido, tuvieron lugar en Wiesbaden dos reuniones de mesa redonda que, según mis noticias, fueron particularmente fructíferas: una, de profesores de Derecho Administrativo y Ciencias Administrativas, y la segunda de Magistrados de Consejo de Estado y Tribunal de Cuentas.

El suscrito, debido a las labores del comité del tema segundo, al que asistió invariablemente, tan sólo concurrió a escuchar la brillantísima exposición del profesor Molitor, de nacionalidad belga, acerca de las cátedras de Derecho Administrativo y Ciencias Administrativas.

OBSERVACION DE CAHAACTER PERSONAL

Nuestro país está llamado a aprovechar en todo su alcance las experiencias que en otras partes del mundo están ya en práctica acerca de las cuestiones a que se refieren los cuatro temas del XI Congreso Internacional de Ciencias Administrativas. Su considerable desarrollo económico y sus importantes transformaciones administrativas así lo exigen.

Por esa razón el suscrito está convencido que su participación, que debe ser cada vez más intensa, en reuniones como el mencionado XI Congreso, proporcionará valiosas enseñanzas administrativas y técnicas que, convenientemente adaptadas a nuestro medio, rendirán frutos de eficacia administrativa de la mayor utilidad.

Por otra parte, México también debe transmitir mensajes propios, que en otros países interesan, precisamente por su calidad de país en épocas de desarrollo, cuyas experiencias podrán ser analizadas y aprovechadas por otros.

El suscrito agradece profundamente a la Secretaria de Hacienda y Crédito Público y al Instituto de Administración Pública, el haber depositado en él su confianza y el haberle otorgado su enaltecedora representación. A la vez confía en haber participado en el XI Congreso de Ciencias Administrativas con dignidad y decoro, ya que se esmeró en cumplir con su cometido de la mejor manera que le fue posible.

Muy atentamente,

Lic. *Daniel ESCALANTE*

XI CONGRESO INTERNACIONAL DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

Estructura y funciones del Ministerio de Finanzas

LIC. DANIEL ESCALANTE

El segundo grupo, encargado de la discusión del Informe General consagrado a la estructura y a las funciones del Ministerio de Finanzas, en el seno del XI' Congreso Internacional de Ciencias Administrativas, después de haber estudiado las formas de organización susceptibles de aplicarse a los Ministerios de Finanzas de los Estados modernos, y después de comprobar que a pesar de las diferencias resultantes de los regímenes constitucionales y de los sistemas económicos en vigor en dichos Estados, su implantación puede inspirarse en principios comunes, en ciertos terrenos fundamentales, ha adoptado, al término de sus trabajos, las conclusiones siguientes:

1. Conviene que los presupuestos anuales, los programas presupuestales a largo plazo y los planes de inversiones públicas se integren armoniosamente a la política económica general del Estado, de manera de permitir al Gobierno obrar sobre la evolución de la coyuntura económica en el sentido de una política económica y financiera racional, respetando los procesos electorales o parlamentarios normales.

La administración de las finanzas no debe ir a la zaga de los acontecimientos, sino que, utilizando la previsión económica, debe anticiparse a los fenómenos e influenciar su evolución en el sentido de una política económica y financiera racional.

2. Una acción eficaz en este sentido está condicionada por dos elementos importantes:
 - a) el ilustrado y objetivo concurso de servicios de estudios e investigaciones apropiado puesto a la disposición de las autoridades gubernamentales y, especialmente, del ministerio o ministerios encargados de las funciones financieras, revista una importancia muy particular para el estudio y evaluación de la evolución y la preparación de los planes de acción adecuados;

- b) la fijación de estos planes y su ejecución eficiente postula:
- una perfecta coordinación sobre el plan de gobierno, en primer lugar y, sobre el plan administrativo, enseguida, la atribución del poder de decisión en cuanto a la oportunidad de los gastos públicos, a una autoridad del rango muy elevado (Ministro de Finanzas, Jefe del Gobierno, Comité Ministerial, Consejo de Gabinete en casos importantes).
3. Exista o no división formal del presupuesto en presupuesto ordinario y presupuesto de capital, lo que importa es indicar claramente:
- a) los programas que el Gobierno se propone realizar por medio de los créditos presupuestales que postula;
 - b) el plan de financiamiento de los programas que pueden extenderse a varios años;
 - c) los resultados que se esperan de la ejecución de los mismos.
4. Las reglas de la contabilidad pública, la organización de las administraciones financieras y la estructura del control financiero deben garantizar la legalidad, la regularidad y la economicidad de los gastos públicos.

La organización del control debe evitar, por una parte, el formalismo y, por otra, la dilucidación de la responsabilidad de los funcionarios.

5. No es posible proponer ni un solo esquema ideal de organización del ministerio o ministerios encargados de las funciones financieras, ni un sistema único para el funcionamiento de los servicios de que se trata. Hay que tener en cuenta las realidades políticas, sociales y económicas que varían según las épocas y los países.

El presente documento consigna las conclusiones redactadas en los idiomas francés e inglés, y que fueron formuladas por el grupo de trabajo nombrado al efecto, del cual formó parte el suscrito, autor de la presente traducción provisional.

México, 3 de octubre de 1959

Lic. Daniel Escalante

ORGANIZACION DE LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA EN MEXICO

LIC. RUGO MARGAIN

Entrar al estudio del contencioso administrativo requiere ver, por una parte, cuál es la naturaleza de los actos administrativos, y, por otra, cómo afectan el interés de los particulares. Dos son las características del acto administrativo. En primer lugar es ejecutivo, sin que sea necesaria la intervención de la autoridad judicial para conferirle este carácter, y, en segundo lugar, goza de una presunción de validez en su favor. Estas notas distintivas se han llevado del campo del derecho administrativo al del legislativo, y se ha afirmado que toda ley administrativa, por tender al beneficio general, tiene a su favor una presunción de legitimidad, de donde se concluye que estas leyes, una vez expedidas por el Legislativo, en ninguna forma pueden violar la Constitución.

Ahora bien, los actos administrativos, en relación con el interés de los particulares, pueden guardar una de estas tres posiciones: o están de acuerdo con él, o le son indiferentes o lo violan. En relación con esta última hipótesis se desarrolla todo el procedimiento de defensa del particular, denominado contencioso administrativo, mediante el cual es posible reparar la violación de los derechos de los administrados. Todo acto de la administración debe reunir ciertos requisitos legales, y en el momento en que no se cumplan, el interesado está capacitado para acudir, primeramente ante la administración y con posterioridad ante los tribunales, para exigir que el acto se realice de acuerdo con la ley.

La organización del contencioso administrativo en México reconoce antecedentes que se remontan hasta la época del Virreinato, citados por Carrillo Flores. Solórzano Pereyra da testimonio de ello en su *Política Indiana*, cuando afirma que cualquiera persona que se considerara agraviada por las resoluciones de virreyes y gobernadores, estaba capacitada para apelar y recurrir a las Audiencias Reales de las Indias. Una vez oída conforme a Derecho, la sentencia podía confirmar o modificar las resoluciones gubernativas. Este procedimiento establecido en las Leyes de Indias, se respetó en la Ordenanza que creó las Intendencias en Nueva España, en 1786, y precisamente en el aspecto tributario organizó un Tribunal de Apelación, que formaba parte de la Junta Superior de Hacienda.

Desprendiéndolo de la instrucción reservada del Conde de Revillagigedo a su sucesor; Carrillo Flores saca la consecuencia de que desde entonces se intentó crear un recurso administrativo para estudiar las quejas de los particulares, segregado de lo que entendemos por recurso jurisdiccional. Sin embargo, citando el mismo autor a don José María Caballero Montes, infiere que no se habían determinado con claridad las órbitas de jurisdicción, no digamos ya por cuanto a lo administrativo, sino incluso por lo que toca a lo civil, a lo criminal y a las otras ramas del Derecho, debido, sobre todo, a una confusa idea de la división de la soberanía, más tarde aclarada con la división constitucional del Poder en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, Carrillo Flores se refiere también a la Constitución de Bayona, que aún cuando no tuvo vigencia, ofrece un antecedente teórico, en su Consejo de Estado, de la organización del contencioso administrativo en nuestro medio. Concluye analizando brevemente la Constitución de Cádiz, que estableció un Consejo del Rey, con jurisdicción revisora en asuntos de gobierno, aun cuando no creó un procedimiento adecuado para ventilar esta clase de asuntos.

Además de los antecedentes mencionados, la Constitución Federal Mexicana de 1824 organizó el Consejo de Estado, con atribuciones de consulta y revisión en asuntos administrativos. Fue hasta 1853, durante la Administración Centralista de Santa Anna, cuando la Ley Lares, conocida con el nombre de su autor, organizó la justicia administrativa en México, resolviéndose por la tendencia francesa, consistente en que a la propia administración se le confieran facultades decisorias en litigios con los particulares. El órgano encargado de resolver estas cuestiones fue una parte del Consejo de Estado, en primera instancia, y otra del Consejo de Ministros, en segunda instancia.

Según el criterio de Vallarta, la resolución dada por Teodosio Lares en torno al contencioso administrativo, transgredía la fracción I del Artículo 97 de la Constitución de 1857, por virtud de la cual era atribución exclusiva del Poder Judicial Federal entender de las controversias provocadas en la aplicación de las leyes federales. Otorgar facultades decisorias en el campo administrativo a la propia autoridad ejecutiva, era tanto como violar el artículo 49, que prohibía la reunión en uno solo de los Poderes, de dos o más actividades correspondientes a los otros.

Según Fraga, las Constituciones de 1857 y de 1917 prohibieron una tendencia contraria a la organización de tribunales administrativos, apoyándose en la teoría de la División de Poderes, que impide reunirlos en un solo individuo o corporación; en el artículo que prohíbe los tribunales especiales; en el que se refiere a un juicio como indispensable para afectar bienes o derechos del particular en el que impide al Estado hacerse justicia por sí mismo.

Se señaló como solución de carácter jurisdiccional para combatir los actos de la administración, el juicio de amparo, procedente en materia administrativa de acuerdo con el artículo 16 de la Constitución, según defendió Jacinto Pallares. Esa tendencia se veía reforzada con la interpretación del artículo 104, que atribuye al Poder Judicial competencia para resolver controversias por la aplicación de leyes federales. Asimismo se reconocía como aplicable el artículo 103 de la Carta Magna, que autoriza a los tribunales de la Federación para resolver las controversias originadas por la actividad de la autoridad, cuando viola las garantías individuales.

INTERPRETACION SOBRE LA COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES FEDERALES.-La competencia de los tribunales de la Federación para conocer de juicios sobre leyes federales, quedó regulada en el artículo 97, fracción 1 de la Constitución de 1857, que corresponde al artículo 104, fracción 1, de la Constitución actual. Al aplicar esta fracción al ámbito del Derecho Administrativo, nos encontramos con cuatro diversas posiciones en la doctrina: la primera, representada por Vallarta, sostiene la posibilidad de atacar el acto administrativo, por virtud de un juicio ante los tribunales Federales, en el caso de que la administración hubiera violado la Legislación Federal. La segunda, representada por Mariscal, se pronuncia en el sentido de requerir, para lo que pretende Vallarta, una ley reglamentaria en donde se establezcan la acción y los requisitos procesales de su procedencia en materia administrativa, de suerte que mientras no exista la ley reglamentaria, no tiene aplicación la fracción 1 del artículo 97, a lo administrativo. La tercera opinión, sostenida por tratadistas como Rabasa y Fraga, considera aplicable la fracción mencionada a litigios entre particulares o bien particulares y Estado, cuando éste no actúa como soberano. La cuarta corriente interpretativa, representada por Carrillo Flores, coincide con la de Mariscal, y para ello se apoya en la Exposición de Motivos de la Ley Orgánica de los Tribunales Federales, aceptando, desde luego, el derecho de los particulares a solicitar la revocación de una decisión administrativa, por vía judicial. Sostiene la indispensable existencia de una norma reglamentaria, como requisito previo de procedencia a toda impugnación judicial de un acto administrativo "pues no debe olvidarse -dice-, que la circunstancia de que un tribunal sea competente para conocer del ejercicio de determinada acción, no basta para inferir la existencia de esa acción, en ausencia de una, norma legal que la atribuya a determinada persona." La ley reglamentaria del artículo constitucional mencionado, necesita sujetar a término el ejercicio de la acción reconocida al particular, dentro del cual puede combatir las decisiones administrativas. Si se dejara sin límite de tiempo el ejercicio de la acción, por no precisarlo la ley reglamentaria, como podría desprenderse de la interpretación de Vallarta, se destruiría la seguridad procesal de la organización jurídica.

Precisamente las anteriores ideas influyeron en la creación del Tribunal Fiscal en el año de 1936. Sólo que en vez de reconocer competencia en lo contencioso administrativo a los tribunales del Poder Judicial, se creó un tribunal especializado, de carácter administrativo, lo que no quebranta el artículo 14, cuando exige un juicio ante los tribunales previamente establecidos, ya que el Tribunal Fiscal tiene esta característica.

En el año de 1936, la Ley de Justicia Fiscal, al crear el Tribunal Fiscal de la Federación, siguió los lineamientos del sistema francés, al optar por el establecimiento de tribunales administrativos.

En la exposición de motivos de esa ley se consignaron los argumentos constitucionales en favor de la solución adoptada. En ella se afirma que el artículo 14 no se viola, supuesto que la garantía del juicio se respeta, aun cuando el procedimiento no quede en manos del Poder Judicial. Queda aclarado que la existencia de un tribunal administrativo no va en contra del artículo 13 de la Carta Magna, por no tener dicho tribunal las características de los especiales, prohibidos en dicha norma constitucional. No se deja de cumplir, asimismo, con el artículo 17 de la citada Carta, en vista de que jamás el Estado se hace justicia por su propia mano, al ejercer las atribuciones y competencias creadas en la Ley Constitucional, refiriéndose dicha disposición únicamente a los particulares.

RECURSOS ADMINISTRATIVOS.-La actividad de las autoridades administrativas puede dar lugar a conflictos con los particulares. A fin de resolverlos se han establecido los recursos frente a la administración, que se desarrollan en dos fases: primero la oficiosa, en la cual la misma autoridad administrativa autora del acto decide, sin que en ese momento haya pugna con el particular, sobre la legalidad de dicho acto, y la contenciosa, dentro de la cual los actos de la autoridad quedan sometidos, para su correcta apreciación, a las normas procesales. Esta fase se inicia una vez que ha quedado firme el acto administrativo, al terminar el periodo oficioso, si el particular insiste en afirmar que se han lesionado sus intereses, la cual puede desarrollarse de dos maneras: o dentro de la órbita del Poder Judicial, sistema que pretende respetar la estricta división de poderes y que atribuye exclusivamente al Judicial la organización de tribunales encargados de resolver controversias, o bien, por virtud de una justicia peculiar al Derecho Administrativo, a través de tribunales administrativos.

En materia de Renta, al interponerse la reconsideración, el término para hacer valer el amparo queda interrumpido, no obstante que alguna ejecutoria considerara lo contrario, y haya tachado el recurso de procedimiento no-civil, que repugna a la fijeza y seguridad de las resoluciones administrativas.

La mencionada Ley de Justicia Fiscal, al concluirse el periodo oficioso de la relación administrativa, inicia la fase contenciosa ante un tribunal administrativo, independiente del Poder Público. Sus resoluciones las dicta por delegación del Poder Ejecutivo, según el sistema de justicia delegada, las cuales escapan al propio Poder Ejecutivo, ya que no necesitan refrendo por parte de la Secretaria de Hacienda.

Las resoluciones del Tribunal Fiscal declaran, en su caso, la nulidad del acto impugnado, la cual puede provenir de la incompetencia del funcionario, de la omisión de las formalidades del procedimiento o de la resolución de la transgresión de la ley aplicable y, finalmente, del abuso de autoridad o desvío de poder. Los fallos del Tribunal Fiscal, o bien reconocen la legalidad del acto, o declaran la nulidad del mismo, sin que se le haya, revestido de facultades para hacer decisivas sus resoluciones, lo que puede conseguirse a través del juicio de amparo.

El Tribunal Fiscal se vincula con los del Poder Judicial Federal a través del juicio de amparo, ya que en 1937 se frustró el intento del Ejecutivo de enlazar los tribunales administrativos al Poder Judicial, por virtud del recurso de súplica. No habiendo prosperado la iniciativa, quedó el amparo como único medio procesal de unión del contencioso administrativo con lo judicial.

Por lo que respecta a la autoridad competente que debe resolver los recursos, al aplicarse la teoría de la división de poderes en Francia, se desarrolló la idea de los tribunales administrativos, para evitar las intromisiones del Poder Judicial en el Poder Ejecutivo. Esta misma idea de la división de poderes en Inglaterra, determinó que el control de las resoluciones administrativas quedara en manos del Poder Judicial y no de tribunales de la administración. De aquí que existan dos escuelas que sostienen sistemas diferentes de administrar la justicia administrativa.

En nuestro medio —como se vio—, se ha seguido el sistema francés, aduciéndose los argumentos de especialización de funciones como explicativos de que la justicia, en las cuestiones administrativas, se imparta por magistrados que no pertenezcan al Poder Judicial. Sin embargo, a través del control que se ejerce por virtud del amparo, en última instancia el Poder Judicial Federal conoce del Contencioso Administrativo en México.

EL AMPARO EN LO ADMINISTRATIVO.—Se han señalado tres grandes órbitas de aplicación del juicio de amparo: la defensa de los derechos individuales consagrados en la Constitución, control de constitucionalidad; la debida aplicación de la ley secundaria a los casos concretos, control de legalidad y el instrumento de defensa de los particulares frente a los actos de administración, como parte integrante del contencioso administrativo.

Al admitirse el amparo como control de legalidad y, en consecuencia, al considerarlo como método judicial de impugnación de las sentencias judiciales, se llegó, por interpretación jurisprudencial, a aplicarlo como defensa en resoluciones que corresponden al ejercicio de las funciones administrativas.

Fue hasta el año de 1929 cuando se inició la tendencia de servirse del amparo como defensa de los particulares frente a los actos de la administración. Antes de esa fecha, toda la polémica en tomo a la integración del amparo versó sobre la extensión del mismo, tratando de que cubriera la vasta zona del control de legalidad en resoluciones jurisdiccionales. Es cierto que como antecedente del amparo administrativo puede citarse el proyecto de Urbano Fonseca apuntando, desde 1847, la necesidad de una reglamentación peculiar del amparo en la zona del contencioso administrativo, reglamentación que por no haberse realizado, impidió que se utilizara el amparo en materia administrativa.

Al cambiar la estructura de la Suprema Corte en el año de 1929, se creó la Sala Administrativa y se impulsó la tendencia de emplear el amparo en lo contencioso administrativo, ya que hasta esa fecha sólo en forma esporádica, como lo señala Moreno Cora en su tratado, fue utilizado.

La Sala Administrativa, apoyándose en el criterio del Ministro Cisneros Canto, estableció que el amparo era procedente, sólo como un recurso extraordinario, cuando se hubieran agotado los ordinarios, mediante los cuales se pudiera lograr la anulación o modificación del acto impugnado. La tramitación del amparo dió motivo a una polémica sobre la suspensión del acto reclamado, la que se resolvió admitiendo que mediante el otorgamiento de garantía, se podía detener la acción administrativa, hasta en tanto se resolviera el fondo del asunto.

La suspensión del acto reclamado en materia administrativa presenta muy peculiares aspectos. En efecto, como ya se dijo, todo acto administrativo **tiene a su favor una presunción de validez y se supone, además, encaminado** a promover el bien común, de donde resulta de interés para todos que se ejecute, La cesación de sus efectos, por lo tanto, puede lesionar el interés general, en cuyo caso la Ley de Amparo prohíbe conceder la suspensión; sin embargo, se otorga en vista de que el Estado ha de velar por el respeto de los derechos individuales.

La ejecutoriedad de los actos administrativos y la presunción de validez que los acompaña coloca a los particulares en una posición desventajosa frente al Estado, que sólo la enérgica decisión de someter las leyes y los actos

administrativos a los cauces jurídicos, puede compensar. Un derecho administrativo, sin restricciones jurídicas ni medios de defensa en favor de los particulares, produciría el nuevo despotismo a que hace referencia Hervart, y el cual entrañaría muy serios peligros para la sociedad.

LA ADMINISTRACION PUBLICA EN MEXICO

DELFINA SOLANA YAÑEZ.

Los estudios encaminados a la elaboración de una doctrina sobre el procedimiento administrativo comprenden: el estudio del procedimiento netamente administrativo, sea de la relación entre el particular y la administración que tiende a hacer una declaración de derecho; el estudio de la actividad jurisdiccional de órganos administrativos con la autonomía necesaria para que sin serlo, sean considerados como tribunales, actividad a la cual la doctrina da el nombre de justicia administrativa; y finalmente, el estudio de los problemas que plantean las contiendas de los particulares con la administración, decididas por los órganos jurisdiccionales, materia que constituye lo contencioso administrativo:

Podemos decir que el estudio de estas tres materias integra el objeto de estudio de lo que podemos llamar el Derecho Procesal Administrativo, rama necesariamente del Derecho Procesal General, y por lo tanto, subsidiaria de los principios de éste.

Limitadas en esta forma las tres ramas del Derecho Procesal Administrativo, precisemos cuáles son los puntos que de cada una de ellas tienen para nosotros especial importancia.

Tratándose del procedimiento netamente administrativo, o sea de la relación entre el particular y la administración para hacer una declaración de derecho, nos interesa determinar los límites de la actividad administrativa del Estado moderno, Estado, POE: esencia y tendencia administrador, como antes lo fuera exclusivamente legislador y vigilante de la actividad de los particulares.

Por lo que se refiere a la actividad jurisdiccional desempeñada por órganos administrativos, nos interesa justificar su existencia en relación con la doctrina de la separación de poderes.

y finalmente, por lo que se refiere a las contiendas del particular con la administración que deciden los tribunales judiciales, o sea el contencioso administrativo, nos interesa determinar si el procedimiento de impugnación

de los actos administrativos ante los tribunales también administrativos es autónomo, o simplemente es complementario o una instancia del procedimiento contencioso ante los tribunales judiciales.

Las necesidades de la vida moderna, en todos los órdenes, y principalmente en el económico, exigen la unificación de numerosos recursos para satisfacerse, recursos que no siempre son patrimonio de los particulares y cuya unificación sólo puede lograrse con la intervención del Estado.

De aquí que éste haya invadido la esfera de la actividad que antes sólo pertenecía a los particulares, valiéndose para realizar esa intervención de las formas e instituciones ya establecidas, o creándolas para ese efecto.

Esta nueva posición del Estado que lo convierte en industrial, banquero, agricultor, inversionista, asegurador, etc., da un nuevo carácter a lo tradicionalmente entendido como Poder Ejecutivo, contribuyendo para que los límites de la administración se ensanchen y se comprenda dentro de ellos la actividad de los nuevos organismos que, aun cuando desempeñan tareas administrativas, no se consideran decididamente dentro de la administración.

Esos organismos conocidos como establecimientos públicos, o instituciones descentralizadas, de participación estatal, de economía mixta, etc., han influido asimismo, respecto a la indeterminación de lo que debe entenderse por administración pública y de los organismos a través de los cuales se realiza la función administrativa, y sobre todo, respecto al establecimiento y sistematización de los controles de juricidad de los actos de la administración, porque si estos nuevos organismos pertenecen a la administración cabe preguntar si la legalidad de sus actos debe revisarse por la propia administración, o por el contrario, si se estima que son organismos privados, si corresponde a los organismos jurisdiccionales esa apreciación.

Es probable que la realización de un Estado administrador, al través de esas nuevas formas de administración, nos lleve a disfrutar plenamente en el orden material de todos los recursos naturales y de los servicios públicos, alcanzando sus beneficios a la mayoría de los individuos: pero esa realización no debe rebasar el límite de los bienes y recursos materiales ni comprender los derechos individuales, que contrariamente a los intereses materiales no deben ser administrados, sino respetados y protegidos por el propio Estado.

Y esa protección y respeto no la obtiene el individuo dentro de un Estado donde las atribuciones y funciones del propio Estado, no se encuentran delimitadas conforme a la doctrina de la separación de poderes ni conforme a la propia actividad administrativa del mismo Estado.

Puesto que la tesis de la separación de poderes implica la separación absoluta entre ellos, podemos decir que el principio no se respeta cuando en-

contramos tribunales administrativos, y funciones de administración en los poderes legislativo y judicial, y aun creaciones legislativas a través de precedentes y jurisprudencia.

Si la actividad ejecutiva se realiza también por organismos que están fuera de la administración, como son los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las de economía mixta, etc., los límites de la actividad administrativa del Estado han sido rebasados por la realidad y se impone entonces, la delimitación de la actividad ejecutiva del Estado.

Asimismo, si la función jurisdiccional ha salido del marco de los tribunales, y es desempeñada en algunos aspectos por la administración, también cabe decir que respecto al poder judicial es necesario readecuar la realidad administrativa, a la doctrina de la separación de poderes.

y finalmente, si el poder judicial legisla a través de su jurisprudencia y los decretos del poder ejecutivo son verdaderas leyes puesto que aun refiriéndose a casos particulares implican una observancia y cumplimiento generales, podemos decir que también el poder legislativo, como antes el ejecutivo y el judicial, no se limita a la actividad del órgano de representación popular.

En esta forma el primer problema previo que debe plantearse para estudiar el procedimiento administrativo, debe ser el de la determinación del contenido de la actividad administrativa y la de los órganos que la realizan, estén dentro o fuera de la propia administración.

. y "para determinar el contenido de la actividad del Estado, nos dice el maestro *Cabina Fraga*, es necesario tener presente que, de acuerdo con el desarrollo de la civilización y concomitantemente con el cambio de las necesidades sociales que exigen una satisfacción adecuada, se van asignando al Estado determinados fines que varían también en el espacio y en el tiempo" (1).

Yesos fines, variables en el espacio y en el tiempo, se realizan a través de organismos adecuados, que son indudablemente los organismos estatales; pero la actividad y fines del Estado son, como se dice, de muy variada naturaleza.

La doctrina considera en este aspecto, que la actividad del Estado se concreta a la prestación de los servicios públicos, posición adoptada por *Duguit, Jéze y Bonnard*, entre cuyas opiniones se encuentran algunas dife-

(1) Gahino Fraga, Derecho Administrativo. página 4.

rencias. Otros autores consideran que el contenido de la actividad estatal debe elaborarse sobre el concepto de atribución del Estado, noción que, como la de servicio público, debe aplicarse a toda la actividad estatal.

La función administrativa sólo puede definirse por exclusión, ya que la actividad del Estado que no está encaminada a la elaboración de una ley, o a fijar el derecho discutido o contrariado por conducto de los organismos creados para ese efecto, es función administrativa, que como las funciones legislativa y judicial puede considerarse con un criterio formal o un criterio material.

Para ciertos autores la función administrativa está encaminada a la ejecución de la ley, en relación al fin perseguirlo por el Estado. También se precisa el concepto de función administrativa considerándola como la acción del Estado, y diciendo "que es una actividad del Estado que se realiza bajo un orden jurídico y que consiste en la ejecución de actos materiales, o de actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales" (2).

El segundo problema previo que debe plantearse en el estudio del procedimiento administrativo, es, según se ha dicho, la determinación de cuáles son los organismos que realizan la función administrativa.

Si al Estado moderno se asignan determinados fines que han hecho necesaria su intervención en materias antes reservadas exclusivamente a los particulares, ha sido indispensable por consiguiente el crear los medios para hacer posible la realización de esos nuevos fines, y es obvio que así han surgido los nuevos organismos, que como ya hemos visto no quedan comprendidos dentro de la administración.

Aparentemente la administración pública está constituida en nuestra legislación, por las Secretarías y Departamentos de Estado que enuncia el artículo 10. de la vigente Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 23 de diciembre de 1953.

Al lado de los que señala esta Ley encontramos otros organismos cuyo origen data de principios del siglo, como los Ferrocarriles Nacionales de México, In Caja de Préstamos para Obras de Irrigación y Fomento de la Agricultura, etc.: empresas en las cuales el principal accionista era el Estado, y que actualmente se conocen con el nombre de empresas de participación estatal o de economía mixta.

El éxito de las primeras empresas de este tipo, o lo inadecuado de los moldes legales existentes para la realización de ciertas actividades, hizo que

(2) Gmbino Fraga, **Opus.** cit., página 92.

se desarrollaran anárquicamente, y que su existencia se debiera a actos de diversa naturaleza, pero todos en mayor o menor medida destinados a la satisfacción de una necesidad social, a la prestación de un servicio público, al manejo de bienes nacionales o a la explotación de recursos de importancia para el desenvolvimiento de la economía nacional.

En la doctrina se reconoce la delegación de facultades de una autoridad superior a una inferior; pero siempre con un control de la superior. Esta delegación se conoce con el nombre de descentralización.

Las organizaciones descentralizadas se caracterizan porque sobre ellas no existe jerarquía del poder central. Y tal parece que nuestra Constitución no admite esos organismos ya que todas las facultades de administración corresponden al ejecutivo.

En realidad el organismo descentralizado en México no corresponde al tipo europeo, porque guarda una íntima relación con el poder central, y salvo la Universidad Nacional Autónoma de México, todas las demás están manejadas por consejos o directivas integradas por funcionarios del ejecutivo.

Por lo mismo, esos organismos carecen de autonomía que supone independencia. La doctrina ha distinguido: a) autonomía técnica, constituida por el ejercicio de las funciones fuera de las reglas generales con el objeto de hacer flexible su funcionamiento, y b) autonomía orgánica, personalidad propia del organismo y facultad de crear normas propias de funcionamiento.

Estos organismos están entonces sustraídos primero a las reglas generales de funcionamiento de la administración; segundo, su patrimonio está fuera del general del Estado, y tercero, la responsabilidad sólo corresponde a él. Así al dar existencia a estos organismos se han desconocido en nuestro medio los principios constitucionales que rigen el funcionamiento de los departamentos administrativos, y los principios doctrinales que rigen el funcionamiento de los organismos descentralizados.

A veces se crean por acuerdo presidencial, otras mediante una ley, y si no basta el acuerdo ni la ley, entonces, ¿con qué facultades crea el legislador la personalidad de estos organismos?

No hay facultad expresa para que el Ejecutivo cree a esos organismos, y se dice que es una facultad del Poder Legislativo implícita en el artículo 73 constitucional. Pero se impone preguntar, cuáles son los casos en que el legislativo puede crear organismos descentralizados? Podemos contestar diciendo que no existe un criterio especial en nuestra legislación para crearlos, situación que origina una reproducción anárquica de los mismos con la consiguiente competencia, en el terreno económico, de esos organismos propiamente estatales con las empresas de los particulares.

En estos organismos encontramos, es verdad, un elemento más de la Administración Pública Federal. Pero, ¿las empresas de participación estatal forman en realidad parte de la administración?

Los organismos descentralizados crean el problema de su control, por estar desvinculados de las autoridades administrativas, al supeditarse en lo general, exclusivamente al Ejecutivo Federal, situación que origina además, un verdadero feudalismo administrativo y una casta administrativa privilegiada.

Ciertos organismos, como el Instituto Mexicano del Seguro Social y *Petróleos Mexicanos*, son parte tangible de la administración pública, pero la situación no es clara *cuando se trata de organismos descentralizados organizados como sociedades mercantiles*.

El Estado moderno, se ha precisado ya, además de vigilar la actividad de los particulares, está obligado a proporcionar al individuo determinadas prestaciones, como por ejemplo, el crédito ejidal. Y para tal actividad usa de las formas jurídicas establecidas por el derecho común.

Un intento para sistematizar los principios que rigen el funcionamiento de estos organismos, y el de todos aquellos que desempeñan tareas administrativas, lo constituye el cuadro formulado recientemente por el licenciado *Andrés Serra Rojas*, denominado Cuadro General de la Administración Pública Mexicana, y en el que se incluyen, objetivamente, como partes integrantes del Poder Ejecutivo a los organismos considerados por la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, a aquéllos que con igual categoría que éstos realizan funciones administrativas, y a aquéllos cuyo nacimiento obedece a una ley orgánica, a un decreto, o bien a un acto del Derecho común en el que interviene el Estado como cualquier particular.

Estos organismos son los comprendidos en la ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de 30 de diciembre de 1947, y definidos en los artículos 20. y 30. de la propia ley.

Esta Ley facultó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para "controlar y vigilar las operaciones de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, con el fin de informarse de su marcha administrativa y procurar su correcto funcionamiento económico, por medio de una auditoría permanente e inspección técnica" (Artículo 50.). Posteriormente; y en cumplimiento a lo establecido por el artículo 70. fracción XII de la vigente Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, por Decreto ds 13 de marzo de 1959 se dio a la Secretaría del Patrimonio Nacional las facultades de control y vigilancia de los organismos a que se refiere la Ley

de 30 de diciembre de 1947, estableciéndose para el ejercicio de esas facultades la Junta de Gobierno de los Organismos y Empresas de Estado.

Es pertinente señalar que el Decreto de 13 de marzo de 1959 previene en su artículo 10. transitorio que "antes del 31 de marzo de 1959 deberá autorizarse por el Ejecutivo Federal la relación inicial de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal que quedarán sujetos al control y vigilancia de la Secretaría del Patrimonio Nacional" y que "a más tardar el 15 de abril siguiente la Junta de Gobierno deberá aprobar el presupuesto de gastos de sus Oficinas Técnicas y Administrativas, hacer la distribución del mismo entre los organismos y empresas sometidos a su control y vigilancia y señalar las cuotas bimestrales que los mismos organismos y empresas deberán pagar para cubrirlo".

La Ley de 30 de diciembre de 1947 y el Decreto de 13 de marzo de 1959 tienen importancia señalada en el proceso encaminado a la determinación de los organismos al través de los cuales se realiza la función administrativa; pero es indudable que no basta con esos dos actos legislativos para fijar la actividad administrativa y los órganos que la desempeñan, haciéndose necesaria una ley general de la administración pública que los determine y comprenda, establezca las funciones propias de cada uno de ellos, las facultades y obligaciones de sus funcionarios, y consagre los sistemas legales para hacer exigible en favor de los particulares, la responsabilidad en que incurran los propios funcionarios, porque frente a estos organismos considerados como privados, los particulares se encuentran en absoluta desventaja, ya que en realidad se trata de organismos públicos.

En conclusión, la Administración está formada por las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos, organismos descentralizados, de participación estatal, etc., etc., pero hace falta una ley para incorporarlos decididamente a la administración, y en la cual se precise:

- a) En qué casos se forman;
- b) Cómo se vigilan y controlan;
- c) El origen y destino de sus fondos;
- d) Las facultades de sus funcionarios y su responsabilidad frente al propio Estado y a terceros; y
- e) Los derechos de los particulares frente a ellos y los sistemas legales para hacerlos valer.

Este último inciso se relaciona con el examen del procedimiento administrativo propiamente dicho.

LA NATURALEZA INTRINSECA DE LA FUNCION ADMINISTRATIVA

JOAQUIN CARRILLO PATRACA

LAS FUNCIONES DEL ESTADO

El concepto de las funciones del Estado se encuentra íntimamente ligado al de sus atribuciones. Las atribuciones representan la parte sustancial, el contenido de la actividad del Estado, en tanto que las funciones constituyen la parte externa, formal, de dicha actividad. El Estado debe llevar al cabo un determinado número de actividades, pero no puede hacerlo de cualquier modo, sino por ciertos caminos que son precisamente las funciones.

La doctrina jurídica está acorde en que las funciones del Estado actualmente son tres: la ejecutiva o administrativa, la legislativa y la judicial o jurisdiccional.

Dicha clasificación, en principio, responde a la división de los Poderes en el Estado moderno: el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial, cada uno realizando, a través de su respectiva función, un determinado número de atribuciones.

En puridad, el órgano caracterizaría la función; función administrativa sería aquella que llevara a cabo el Poder Administrativo y así sucesivamente. Pero nos encontramos con que, en la práctica, no existe una correspondencia exacta entre los Poderes y las funciones sino que, con frecuencia, el Órgano Jurisdiccional realiza actos que por su naturaleza propia son considerados como administrativos, o el Poder Ejecutivo lleva a efecto determinada actividad que reviste los caracteres internos de un acto legislativo, etc.

Esto ha creado la necesidad de contemplar las funciones del Estado desde dos puntos de vista diferentes: el formal o externo y el material o intrínseco, atendiendo en el primer caso al Órgano que lleva a cabo el acto y en el segundo, a los rasgos característicos del mismo, con prescindencia del Poder que lo ha efectuado.

Los actos que realiza el Poder Ejecutivo son formalmente administrativos aunque sustancialmente deban considerarse legislativos o jurisdiccionales **y a su vez, un acto que por su naturaleza interna sea administrativo**, puede ser ejecutado por cualquiera de los otros poderes en el desarrollo de sus actividades.

Este es pues el doble aspecto de las funciones del Estado. Tenemos que atender a ellas desde ambos puntos de vista para caracterizarlas, en virtud de esa disidencia existente entre los Poderes y los medios de realización de sus **atribuciones**.

LA FUNCION ADMINISTRATIVA DESDE EL PUNTO DE VISTA FORMAL

Autores hay que han querido caracterizar a la función administrativa diciendo que es la actividad que desarrolla el Poder Ejecutivo, sin ocuparse en lo absoluto de la sustancia propia de dichos actos.

Inaceptable es, a nuestro modo de ver, tal postura, porque en la realidad nos encontramos con que el Poder Ejecutivo lleva a cabo ciertos actos que no podemos considerar como materialmente administrativos y de otro lado, actos materialmente administrativos son efectuados por el Poder Legislativo y por el Judicial con sobrada frecuencia.

Desde el punto de vista puramente formal u orgánico, función administrativa es aquella que realiza el Poder Administrativo o Ejecutivo, aunque dentro de ella vaya incluida una serie de actos que revisten una naturaleza interna diferente.

Pero nuestro problema consiste precisamente en determinar cuál es la nota distintiva de los actos administrativos considerados en su aspecto material, sin guiarnos por notas externas, esto es, sin tener que acudir al elemento formal del órgano ejecutor de la función, y a ello vamos a dedicar nuestra atención de aquí en adelante.

LA FUNCION ADMINISTRATIVA DESDE EL PUNTO DE VISTA MATERIAL

En nuestro afán de llegar a una conclusión acerca de la naturaleza intrínseca de la función administrativa, hemos procurado consultar los autores que tratan dicha materia, los cuales distan-mucho de ponerse de acuerdo sobre la misma, pero cuya lectura nos ha servido para formarnos un criterio acerca de tan debatido tema. Transcribiremos pues sus opiniones al respecto,

haciendo los comentarios que creamos pertinentes para, finalmente, poder adoptar una determinada postura expresando nuestro modesto modo de pensar.

Rafael Bielsa, por ejemplo, define la Administración Pública como "la actividad general del Estado, externa e interna, jurídica y social, que tiene **por fin** proveer a las necesidades colectivas cuya satisfacción entra en los fines del Estado". (Rafael Bielsa.-"Derecho Administrativo".-Roque Depalma Editor.-Sa. edición.-Buenos Aires, 1955.-Tomo 1.-pág. 202 en nota).

Piensa el autor referido, que la Administración Pública desenvuelve su actividad en una esfera que aumenta infinitamente, a veces conforme a las normas jurídicas existentes, cuando efectúa actos jurídicos; otras, sin atender a dichas normas, cuando su actividad no es necesariamente jurídica, pero en todo caso debajo de las limitaciones impuestas por el derecho objetivo,

Nos dice también que lo que define In naturaleza y el especial carácter de la función administrativa es la forma en que su actividad jurídica se realiza y las instituciones que genera.

"La legislación y la jurisdicción -continúa diciéndonos Bielsa- no alcanzan a integrar la actividad jurídica del Estado. El solo establecimiento de la norma y su aplicación en la esfera jurisdiccional no bastan, El Estado debe realizar una actividad continua, previniendo, ordenando, manteniendo, en suma, el orden jurídico y social, y ésta es la actividad que ejerce la Administración. Por eso, a diferencia de la actividad legislativa y de la judicial que son más o menos intermitentes, la actividad administrativa es continua y ejecutoria. El Estado no sólo realiza funciones jurídicas, sino de bienestar general que no son legislativas ni judiciales: se trata de la acción administrativa. La ley crea un servicio público y la Administración Pública lo realiza". (Rafael Bielsa.-ob. cit.-Tomo I.—pág. 199 Y sigts.)

Para el jurista que venimos consultando la administración es, ante todo, organización, y piensa que ella no puede manifestarse ordenadamente si antes no se organiza, puesto que primero debe haber una actividad interna de índole económica, ética, técnica, no jurídica: y después una actividad externa, que comprende las funciones jurídicas y sociales. En su actividad interna, la administración se limita a sí misma y no produce efectos de derecho.

De este modo, por administrar, en la acepción común del vocablo, debemos entender: ordenar económicamente los medios que se tienen a la mano y usarlos convenientemente para satisfacer las propias necesidades.

Una buena administración supone precisamente el establecimiento o mantenimiento de una relación armónica y proporcionada entre la satisfacción de las necesidades y los medios disponibles.

En este sentido, Bielsa utiliza la palabra administrar como sinónimo de ordenar, de proveer.

Pero nos encontramos con que la administración pública debe desenvolverse dentro de normas, no sólo de eficacia técnica, económica o moral, sino jurídicas; normas que señalen el límite lícito dentro del cual pueda desenvolverse la actividad administrativa. Y entonces se nos presenta lo que él considera como la actividad externa, que es jurídica porque genera derechos o, en general, produce efectos de derecho; son estos los actos **administrativos**.

Bielsa caracteriza la actividad jurídica administrativa porque sus actos, a diferencia de las normas legislativas, establecen casi siempre relaciones de derecho entre la entidad administrativa que la dicta y los sujetos a los cuales dichos actos van referidos; son raros los casos en que ellos vinculan jurídicamente a los particulares entre sí.

Más adelante, el autor a que nos venimos refiriendo nos hace algunas consideraciones en las cuales recoge las ideas de Otto Mayer, respecto a la posición de las funciones del Estado con respecto al Derecho.

"La actividad administrativa -sostiene Bielsa- realiza fines del Estado considerado como unidad. De este modo, se concibe que ella tenga en la vida de ésta, posición y funciones análogas, en cierto modo, a las que toda persona física o jurídica tiene en la actividad que desarrolla para la satisfacción de sus necesidades y realización de sus fines. Surge pues, en la administración una distinción importante, que constituye otro carácter diferencial de la actividad administrativa respecto de la legislativa y la judicial y que consiste en la especial situación en que la Administración está colocada respecto del derecho. Mientras la actividad legislativa se resume en la formación y establecimiento del derecho positivo y la judicial en la aplicación del derecho, la actividad administrativa tiene siempre en el derecho objetivo sus límites, de libertad de acción, de apreciación, de conveniencia, ya sea de manera general en el caso de las atribuciones discrecionales, ya de manera determinada, en el de las atribuciones regladas. De estas limitaciones legales surgen para los administrados los derechos que se protegen con recursos contencioso administrativos, para invalidar actos lesivos de los intereses legítimos de los administrados". (Rafael Bielsa.-ob. cit.-Tomo I.-pág. 199 Y sigts.)

Otto Mayer opina a este respecto: "El Estado es un pueblo organizado bajo un poder soberano para la persecución de sus intereses. La adminis-

tración es la actividad del Estado para el cumplimiento de sus fines. Así comprendida, ella se opone a la Constitución, que no hace sino preparar esta actividad; administración implica la existencia del poder soberano mediante el cual el Estado llega a ser capaz de obrar". (Otto Mayer.-"Derecho Administrativo Alemán".-Editorial Depalma.-Buenos Aires, 1949.-Tomo 1. - pág. 3).

"La administración —nos sigue diciendo el jurista germano— es la actividad del Estado para realizar sus fines, bajo su orden jurídico. Podremos dispensarnos de agregar la condición de que debe ser una actividad separada de la legislación y de la jurisdicción; esto está suficientemente especificado con las palabras "bajo su orden jurídico". En efecto, en la legislación tal como la entendemos el Estado se encuentra sobre este orden jurídico; en la justicia, todo se hace por este orden jurídico; en cuanto a la administración, su dependencia respecto del orden jurídico bajo el cual ella actúa, es menos estricta y más variada." (Otto Mayer.--ob. cit.--pág. 15).

Tanto en Bielsa como en Mayer, encontramos dos notas comunes con las cuales tratan de caracterizar la función administrativa. Ambos nos hacen referencia al fin que el Estado persigue por medio de esa función y a que dicha función se realiza "bajo un orden jurídico".

Encontramos todavía algunos autores más que piensan en igual sentido. esto es, que creen encontrar la nota distintiva de la función administrativa en la idea de fin.

Fritz Floinoi, otro de los autores alemanes que se han ocupado del análisis de tan importante punto, nos dice lo siguiente:

"La Administración, en sentido amplio, a diferencia de la Constitución, viene a ser la actividad que el Estado desarrolla para la realización de sus fines esenciales. Así como la Constitución representa en el Estado el elemento estable, permanente, en la administración por el contrario, se nos manifiesta el Estado en actividad". (Fritz Fleiner.-"Instituciones de Derecho Administrativo".-Traducción de la Sa. edición alemana por Sabino A. Gendin.-Editorial Labor, S. A.-Barcelona, 1933.-pág. 3).

Fleiner encuentra dos facetas de lo que él llama la tercera función política —esto es, la función administrativa— la función ejecutiva y el gobierno y nos dice que todo lo que cae fuera de las atribuciones del legislador y de los tribunales es la administración en sentido estricto. La administración para dicho tratadista es un conjunto de funciones de naturaleza técnica, intelectual y jurídica, cada una de las cuales tiende a alcanzar resultados útiles para el bien común. (Fritz Fleiner.--ob. cit.--pág. 4).

Posteriormente establece una comparación entre la actividad jurisdiccional y la administrativa, con fines a delinear una definición de esta última.

Piensa que la diferencia fundamental entre la justicia y la administración estriba en que para la primera la aplicación del Derecho es su fin propio, en tanto que para la administración la aplicación del derecho se reduce a un medio para alcanzar cierto fin. La justicia tiene que establecer en sus sentencias lo que es justo según la ley vigente, **prescindiendo** de las consecuencias que resulten para el Estado y **partes** interesadas. En cambio la administración tiene que proveer al bien común y procurar siempre cosas útiles.

"El elemento vital de la administración —**expresa** el mencionado jurista alemán—o es la actividad, la intervención activa, la obtención inmediata de determinados resultados materiales. Su norma es la oportunidad y la utilidad. En atención a ello, la Administración se puede llamar "poder activo del Estado", en contraposición al Poder Legislativo y al Judicial, los cuales agotan su función en formular decisiones de voluntad; pero la Administración sólo es capaz de desarrollar toda su actividad dentro de una ordenación jurídica, El derecho impulsa su actividad, pero al mismo tiempo la limita. Sin embargo, la Administración no emplea el Derecho con el exclusivo objeto de servirle y de proporcionar eficacia a sus normas, sino para alcanzar, bajo su amparo, un determinado rendimiento material que esté fuera del ámbito de realización del Derecho". (Fritz Fleiner.-ob. cit.-pág. 6).

De acuerdo con la anterior exposición, Fleiner entiende la Administración como: "toda actividad del Estado o de cualquier otra Corporación de Derecho Público que desarrollen en su propio orden jurídico para alcanzar sus fines esenciales y que no pertenezca a la esfera de la legislación ni de la administración de justicia". (Fritz Fleiner.-ob. cit.-pág. 7).

Fleiner nos dibuja los dos caracteres que ya **habíamos** apuntado al examinar a Bielsa y a **ütto** Mayer. Nos habla del orden jurídico bajo el cual se desarrolla la actividad administrativa y de los fines del Estado como rasgo determinante.

Nos reservamos para cuando esbochemos nuestro personal modo de pensar el hacer las consideraciones pertinentes respecto al criterio que sustentan los tratadistas antes citados.

En cuanto a lo que Fleiner dice "... y que no pertenezca a la esfera de la legislación ni de la justicia", nos hace recordar una corriente doctrinal que trataba de definir la función administrativa como: aquella actividad que no es legislativa ni jurisdiccional, tratándose de las actividades del Estado. La afirmación es cierta, por supuesto, pero ello elude el problema y

no nos proporciona ninguna luz que ilumine el sendero que pueda llevarnos a encontrar la naturaleza interna de la función administrativa.

Adolfo Posada, sin llegar a formular una definición de la actividad **administrativa en su aspecto material, nos hace algunas consideraciones acerca** de ella que hemos creído pertinente citar:

Posada opina que la función del Estado supone una actividad continua, ordenada en vista del cumplimiento de su fin. Para él el fin, o sea el contenido, determina la naturaleza y caracteres de la actividad y los de la función. Dice que el contenido de la actividad del Estado es el Derecho; que el Estado es, o al menos se propone ser, una realización jurídica y se define en virtud de la atracción que sobre él ejercen las necesidades racionales de la vida. (Adolfo Posada.-"Tratado de Derecho Político".-5a. edición revisada.-Librería General de Victoriano Suárez.-Madrid, 1935.-Tomo I.-pág. 428).

"Formulada la norma -expresa Posada- el Derecho cae bajo la acción inmediata de la voluntad. Aquí la voluntad colectiva del Estado-Persona. El Estado-Persona se somete a su norma, realizando así el Derecho con su poder, el cual actúa en dos sentidos: 1o.-como expresión de la voluntad misma del Estado, que por sí se acomoda a su norma; 2o.—como manifestación de esta voluntad, actuando sobre la comunidad toda y sobre sus miembros, para hacer eficaz la norma. En el proceso de las realizaciones jurídicas, esta operación jurídica es el momento de ejecución directa de la norma -función ejecutiva o Poder ejecutivo- algunos denominan esta operación función administrativa o administración. Como la operación de la elaboración de la norma, la de su ejecución se produce: 1o.-por la acción espontánea y general de la comunidad-Estado, que ejecuta o cumple la norma en forma difusa, manteniendo y renovando el orden jurídico, o sea el orden público en sentido estricto; 2o.-por la acción reflexiva y en su caso, con el apoyo de la coacción del Poder Constituido, esto es, con órganos de la autoridad ejecutiva". (Adolfo Posada.-ob. cit.-pág. 442).

Posada nos revela un modo de pensar que participa de una corriente sostenida por diversos autores, entre los cuales se cuenta Berthelemy, que considera la función administrativa como la actividad del Poder Ejecutivo encaminada a la ejecución de las normas legislativas. Es decir, los autores distinguen la legislación como ejecución de los principios consagrados en el texto constitucional y la ejecución, como ejecución de la legislación.

Pero creemos que el concepto de ejecución es impropio para caracterizar debidamente la función administrativa, pues abarca menos o abarca más de lo que propiamente constituye la actividad de la administración. Bajo la primera acepción que señala Posada, se comprenden todas las funciones de

la vida jurídica y bajo la segunda, el criterio resulta demasiado estricto y deja fuera muchos aspectos de la actividad administrativa.

Los tratadistas Gabino Fraga y Andrés Serra Rojas, en sus obras de Derecho Administrativo, nos citan a Hauriou como otro de los autores que intentan definir la función administrativa en relación al fin que persigue; de ellos hemos recogido los datos que a continuación vamos a glosar.

Para Maurice Hauriou la función administrativa se caracteriza por: "manejar los asuntos corrientes del público, en lo que atañe a la ejecución de las leyes de derecho público y a la satisfacción de los intereses generales, haciendo todo esto por medios de policía y por la organización de los servicios públicos, en los límites de los fines del poder político que ha asumido la empresa de la gestión administrativa". (Maurice Hauriou.-"Derecho Administrativo".-págs. 9 y 33.-citas de Gabino Fraga.-"Derecho Administrativo".-5a. edición.-Editorial Porrúa, S. A.-México, 1952.-pág. 62; y Andrés Serra Rojas.-"Derecho Administrativo".-Librería de Manuel Porrúa, S. A.-México, 1959.-pág. 170).

Serra Rojas piensa que esta importante definición señala varios elementos del concepto moderno de función administrativa, principalmente la noción del servicio público, la de la empresa administrativa y la del régimen de policía aplicable, pero además señala un dato, dentro de la definición general del acto administrativo, que según él es indispensable para constituirlo, desde cualquier punto de vista que se le considere y es que el acto administrativo se realice en vista del funcionamiento de un servicio público.

De este modo, él considera que no constituyen actos administrativos los actos relativos a las actividades privadas de la administración, principalmente cuando se trata de actos de gestión del dominio privado. (Serra Rojas.—*ob. cit.*).

Gabino Fraga señala, en la definición de Hauriou, tres elementos, que son: a) el fin de la función; b) los medios con los cuales se realiza; e) los límites que la constriñen.

El mismo autor nos hace ver que, para Hauriou, el fin de la función es la gestión de los asuntos corrientes del público, de los intereses generales, permanentes, ordinarios y pone de relieve el empleo de medios técnicos, con marcada preponderancia sobre los medios jurídicos, aunque éstos deban ser al fin y al cabo empleados en el desempeño de una gestión que señala como eminentemente práctica. Al mismo tiempo, el Doctor Fraga nos hace ver el peligro que acarrea el empleo de los elementos que señala Hauriou para definir la función administrativa, en cuanto a la posibilidad de crear una confusión lamentable entre las funciones y las atribuciones del Estado, así

como también en cuanto a la forma de reglamentación de los medios de policía y de los servicios públicos que el Estado debe prestar. (Gabino Fraga. ob. cit.).

Algunos otros autores sudamericanos nos ofrecen también diversos conceptos relativos a la función administrativa.

Sayagués Laso, por ejemplo, dice: "La función administrativa es la función concreta, práctica, desarrollada por el Estado para la inmediata obtención de su cometido. Es un hacer efectivo, mientras que la legislación y la justicia son actividades exclusivamente jurídicas". (Enrique Sayagués Laso.-"Tratado de Derecho Administrativo".-Montevideo, 1953.-págs. 48 y sigs.).

Por otra parte, Benjamín Villegas Basavilbaso nos dice que la Administración debe ser siempre considerarla en relación con los fines del Estado y opina que este criterio, seguido por numerosos publicistas, parte de un enunciado que dice: la legislación crea la norma jurídica, la justicia la aplica en los casos controvertidos, la administración provee a la satisfacción de las necesidades sociales. Las doctrinas que aceptan este criterio están fundadas en la idea del fin.

Pero más adelante admite que podría argumentarse que medio y fin no son elementos apropiados para determinar diferencias, porque lo que desde un punto de vista aparece como medio, puede ser considerado como un fin desde el otro y que además, la actividad de proveer a la satisfacción de las necesidades sociales no es un fin privativo de la administración porque también lo llevan a cabo la función legislativa y la jurisdiccional.

Villegas Basavilbaso define la función administrativa como: "la actividad concreta mediante la cual se provee a la satisfacción de las necesidades colectivas, función que debe ejercerse dentro del orden jurídico y de acuerdo con los fines de la ley". (Benjamín Villegas Basavilbaso.-"Derecho Administrativo".-Tipográfica Editora Argentina.-Buenos Aires, 1949.-Tomo I.-págs. 12. 13 Y 35).

En lo relativo al tema objeto de nuestro estudio, Serra Rojas por su parte dice:

"Tanto la escuela alemana, representarla por Jellinck, Merkl y otros más; la escuela vienesa por Kelsen, como la escuela francesa de Léon Duguit, Roger Bormard, Gaston Jéze y Carré de Malberg, han mantenido vivas discrepancias sobre el sentido material de la función administrativa. La propia Jurisprudencia del Consejo de Estado en Francia, refleja un criterio tradicional y otro moderno sobre la noción de acto administrativo y de servicio público", (Serra Rojas -ob. cit.).

En su obra, el autor citado nos ofrece diversas definiciones que él ha tomado de las diferentes escuelas a que hace referencia en el párrafo anterior.

Así, la función administrativa puede entenderse como: "la aceren del Estado para actualizar la legislación, haciéndola concreta y particular"; o como "la actividad práctica del Estado para cuidar de modo inmediato los intereses públicos que asumen en los fines propios" y también como: "la actividad del Estado subordinada al orden jurídico, que se propone la realización de actos subjetivos, es decir, actos creadores de situaciones jurídicas individuales o particulares".

Serra Rojas distingue, en la función administrativa los siguientes elementos: a) la subordinación al orden jurídico; b) la finalidad de la función; c) los medios como se realiza; y d) los límites concretos de la misma. Opina que el elemento orurínico o formal es indispensable para precisarla y pone de relieve que el derecho administrativo hace intervenir una noción que a su juicio es fundamental: el régimen de los poderes de policía, diciendo que sin tales medios, el orden jurídico administrativo carecería de facticidad.

Finalmente, concluye dándonos su definición de función administrativa: "La función administrativa —expresa— es la actividad que, normalmente corresponde al poder ejecutivo, se realiza bajo el orden jurídico y limita sus efectos jurídicos a los actos materiales o a los actos jurídicos que tienen por finalidad la prestación de un servicio público o la realización de las demás actividades del Estado, reguladas por el interés público; todo ello bajo el régimen de los poderes de policía", (Serra Rojas.c-sob. cit.—pág. 174),

El maestro Fraga, al estudiar la función administrativa desde el punto de vista material, hace un análisis de los elementos que deriva de las principales definiciones de dicha función que él examina en su obra y nos dice:

"En primer término, en todas las definiciones nos encontramos, en una forma o en otra, que la función administrativa se realiza bajo un orden jurídico. En segundo lugar, en todas ellas se encuentra otro elemento constante: la limitación de los efectos que produce el acto administrativo; esto es, a la función administrativa se le reconoce un efecto concreto, individualizarlo. En tercer lugar, los actos en que la referida función se exterioriza no son de un tipo único «es lo el punto de vista de su naturaleza interna, pues al lado de los netos jurídicos (actos subjetivos y actos condición) a que ya nos referimos, el Estado realiza una serie de actos materiales que unánimemente se consideran como actos ruinistrativos". (Gahino Fraga.—ob. cit.—pág. 69 y siguientes).

Para más adelante concluir: "Con todos los elementos apuntados, podemos ya dar un concepto completo de la función administrativa, diciendo que es una actividad del Estado que se realiza bajo un orden jurídico y que consiste en la ejecución de actos materiales o de actos que determinen situaciones jurídicas para casos individuales", (Gabino Fraga.--ob. cit.--pág. 69 y sigts.).

El citado autor opina que la función administrativa no requiere para su ejercicio una situación preexistente de conflicto, y por lo tanto no interviene tratando de resolver controversias con el fin de dar estabilidad al orden jurídico. El piensa que la función administrativa es una actividad ininterrumpida que puede prevenir conflictos por medidas de policía, pero si el conflicto ha surgido ya, se entra al dominio de la función jurisdiccional.

Para concluir el examen y exposición de los diversos autores que tratan el tema objeto de nuestro ensayo, vamos a hacer un resumen de las ideas que Leon Duguit expone en su obra de Derecho Constitucional al estudiar las funciones del Estado.

Duguit coincide con Posada en cuanto a que el Estado es, o al menos se propone ser, una realización jurídica y así piensa que a través de la función administrativa el Estado crea una situación de Derecho subjetivo o condiciona por un acto individual el nacimiento de una situación legal, pero que el Poder Ejecutivo, antes de ser un Poder que crea situaciones, derechos y posiciones legales, es un Poder que expresa la obligación del Estado en el sentido de In realización del Derecho. (Leon Duguit.--"Manual de Derecho Constitucional".--Traducción de José G. Acuña.c-« 2a. edición española.-Francisco Beltrán Editor.--Madrid, 1926.--pág. 130).

"Estudiar --dice Duguit-c- las funciones jurídicas del Estado, no es, en manera alguna, estudiar el resultado que los gobernantes persiguen desde el punto de vista social, moral o económico; es, en cambio, estudiar los efectos que produce sobre las voluntades una manifestación de voluntad por la que los gobernantes persiguen un fin cualquier. Importa mucho retener esta idea y comprender que, para clasificar las diversas funciones jurídicas del Estado, no hay para qué considerar ni preocuparse del objeto que se persigue y que dichas funciones se proponen. Para alcanzar un fin determinado, los gobernantes.: ejercitan su voluntad, quieren, en una palabra: este acto de voluntad produce un efecto en el mundo del Derecho, esto es, un efecto sobre las demás voluntades; crea, determina, condiciona o modifica el derecho objetivo; crea, modifica, suprime o reconoce en forma auténtica una situación objetiva, He aquí la función jurídica. Es pues, únicamente, según la manera cómo los actos de los gobernantes se ejercen sobre las voluntades, según

sus efectos en el campo del derecho objetivo, como debemos determinar las diversas modalidades que reviste la acción jurídica del Estado". (Lean Duguit.—ob. cit.—pág. 85),

Duguit considera el acto administrativo como un acto jurídico en el sentido propio, realizado por los gobernantes y piensa que el acto jurídico *stricto sensu* es toda manifestación de voluntad conforme al derecho objetivo que produce una situación de derecho subjetivo o condiciona el nacimiento de una situación de derecho objetivo.

Siguiendo este orden de ideas, nos proporciona su concepto de acto subjetivo y de acto condición, al considerar que ambos forman el grupo de los actos jurídicos que pueden considerarse como administrativos.

Para Duguit, el acto subjetivo nace cuando por él se crea a cargo de un sujeto una obligación especial, concreta, individual, momentánea, que no existía a cargo de este individuo, por aplicación de una regla cualquiera de derecho objetivo. Este acto para él, es puramente subjetivo, en tanto que el acto regla (la ley) y el acto condición, son objetivos,

Al hablar de los actos-condición nos dice que ciertas reglas de derecho objetivo se aplican únicamente en los casos que se encuentran en determinadas condiciones. Todo acto que tenga por consecuencia hacer nacer para un individuo un "status" que no tenía anteriormente, entra en una categoría nueva de actos jurídicos y una modificación se produce en el orden jurídico existente. porque una regla de derecho objetivo se aplicará en adelante a un individuo al cual no se aplicaba, o inversamente, porque el "status" individual aparece, que antes no existía.

Para Duguit, existe un acto condición cuando nace o se extingue, por virtud de tal acto, un "status" para un individuo y opina que esos actos, denominados actos-condición, tienen algo de subjetivo porque condicionan la aplicación a un sujeto de la ley considerada. Cita algunos ejemplos para ilustrar su pensamiento, tales como el nombramiento de un funcionario, la legitimación, la naturalización, confirmando que los ejemplos de esta especie existen en el derecho público y en el privado. (Lean Duguit.—ob. cit.—págs. 16 y siguientes).

Después nos brinda su concepto de la función administrativa resumiéndola así: "es la función por la cual el Estado ejecuta actos jurídicos, es decir, expresa una voluntad al efecto de crear una situación de derecho subjetivo o de condicionar una situación de derecho objetivo. De esta suerte, el acto administrativo es siempre un acto individual y concreto. en tanto que el acto legislativo es una disposición general y abstracta». El acto legislativo es la

fórmula de una regla de derecho; el acto administrativo es la creación o la condición de una situación de derecho". (Leon Duguit.-ob. cit.-pág. 99).

El autor que venimos comentando nos habla también de los actos políticos, considerando entre éstos, algunos actos políticos no administrativos y finalmente de los actos diplomáticos.

A este respecto comienza afirmando: "Está hoy unánimemente rechazada la opinión que en algún momento contó con numerosos partidarios, según la cual, un acto, siendo intrínsecamente y por su propia naturaleza acto administrativo, al ser ejecutado con un fin político, tal como vulgarmente se entiende, deja de ser acto administrativo para convertirse en acto político, en acto de gobierno, escapando por lo tanto, a todo recurso habitualmente admitido contra los actos administrativos." (Leon Duguit.-ob. cit.-pág. 107).

Duguit sostiene que el acto administrativo no puede cambiar de naturaleza según que haya sido inspirado a la autoridad que lo ejecuta por esta o aquella consideración. Posee en si mismo una naturaleza propia e independiente del fin a que se dirige y esta naturaleza no puede cambiar conforme al fin particular en cuya vista se realiza.

Añade que, de una manera general, la idea del fin debe quedar completamente ajena a la determinación jurídica de las funciones del Estado y de los actos derivados de las mismas.

No obstante, nos habla de actos políticos que según él no son actos administrativos, refiriéndose a los actos relativos al funcionamiento y a las relaciones de los organismos políticos y a la acción recíproca que ejercen unos sobre otros.

Evidentemente, entre los órganos del poder existe una limitación recíproca que implica la existencia de relaciones activas entre ellos. Son actos verdaderamente de la vida interior del Estado, resultando directamente del funcionamiento de la Constitución y por ello, Duguit considera que no pueden ser atacados ante ningún Tribunal por vía contenciosa. Esto lo lleva a concluir que dichos actos no emanan, por ningún título, de autoridad administrativa alguna.

Se sitúan aquí todos aquellos actos que origina el sistema constitucional de frenos y contrapesos, por el cual los poderes ejercen control y crítica recíproca y, según Duguit, ninguno de tales actos tiene carácter administrativo, ni emana de una autoridad que, al realizarlo, proceda como autoridad administrativa.

Tampoco quiere él **considerar** como **actos** administrativos los decretos por los que se acuerda una **gracia** o se concede un **instituto**, o por los que se **declara** el estado de sitio, así como tampoco los **actos diplomáticos**. Formula, en este punto, dos interrogantes:

¿Cuál es la naturaleza de los **actos diplomáticos**?

¿Pueden ser incluidos entre los **actos administrativos**?

Para responder, comienza por definir los **actos diplomáticos** diciendo que: "**son** aquellos que se refieren a las **relaciones** internacionales de un **Estado**".

Continúa afirmando que la actividad diplomática del Estado se manifiesta en las negociaciones, correspondencia, instrucciones facilitadas a los **agentes diplomáticos**, etc., características de la gestión de los intereses públicos en el exterior.

Todas estas **operaciones** son, evidentemente, **actos diplomáticos**, pero, según Duguit, son **actos** que no producen ningún efecto de derecho y no pueden, por consiguiente, ser calificados de **actos administrativos**.

A pesar de tal aseveración, él mismo admite que muchos de estos **actos** tienen un **carácter** jurídico innegable; tales son las **declaraciones diplomáticas** como **declaraciones de guerra**, de **neutralidad**, etc., y también los **convenios diplomáticos**.

¿Cuál sería entonces, exactamente, el **carácter jurídico** de estos **actos**?

Duguit acepta que son **actos administrativos**, puesto que entran en la definición general que él ha dado del **acto administrativo**, esto es: son manifestaciones de voluntad **encaminadas** a crear una situación concreta de derecho.

No obstante, en virtud de que tales **actos** se producen en condiciones perfectamente singulares y considerando que la situación de derecho que por ellos se origina no presenta todos los caracteres de una verdadera situación jurídica, prefiere **clasificar** los **netos diplomáticos** en un **grupo aparte** y *sui generis*, sin clasificarlos ni comprenderlos en la categoría general de los **actos administrativos**. (Con Duguit, *ob. cit.*, pág. 107 y siguientes.)

NUESTRO MODO DE PENSAR AL RESPECTO

Nuestra opinión es que la **naturaleza** de la función, cualquiera que **ésta** sea, debe determinarse por el **carácter interno** del **acto** y por su repercusión en el mundo del Derecho.

Acudir al elemento "fin" para tratar de caracterizar la función administrativa, nos hace correr el riesgo de crear una confusión entre la función y la atribución, que es el contenido de aquélla.

El Estado puede proponerse múltiples fines, así como tiene múltiples atribuciones que cumplir y ello va a ser encauzado a través de las funciones propias del mismo. Pero decir que la función administrativa es aquella que desempeña el Estado para el cumplimiento de sus fines, no es precisarla debidamente, porque también a través de las funciones legislativa y jurisdiccional el Estado puede llevar a cabo sus fines, ya que también por medio de ellas cumple con determinadas atribuciones.

La atribución es el contenido de la actividad del Estado, en tanto que la función es el medio de realizarla. La atribución es el fondo, la función es la forma. Si la función se define por la atribución, es sumamente fácil crear una confusión sobre el carácter de las funciones.

Además, como sostiene Fraga, cuando hay otros elementos que sirven perfectamente para caracterizar en forma debida una función, no debe recurrirse a la noción de "fin".

Por otro lado pensamos, con Duguit, que para la diferenciación de las funciones jurídicas estatales, es indispensable atenderse al contenido de los actos, con abstracción absoluta del órgano que los ha producido.

En efecto, la definición que el maestro Serra Rojas nos proporciona de la función administrativa es indudablemente completa, pero no debemos perder de vista que él lo hace, como nosotros, en la parte correspondiente a la "noción material de la función administrativa", siendo lógico que para entonces, ya debe haberse examinado dicha función desde el punto de vista formal y que, tomada en cuenta sólo en atención a su naturaleza intrínseca, lo que importa es definir los actos administrativos desde el punto de vista material, para desentrañar la naturaleza de la función, sin que ella se altere en lo más mínimo por el hecho de que dichos actos sean efectuados, de manera excepcional, por el Poder Legislativo o por el Judicial.

A nuestro modo de ver, no es el hecho de que la función sea realizada normalmente por el Poder Ejecutivo lo que le da el carácter de administrativo a sus actos desde el punto de vista de su naturaleza interna, pues también el Poder Ejecutivo tiene, entre sus atribuciones, la llamada potestad reglamentaria que es, en esencia, legislativa, exigida únicamente por las necesidades mismas de la ejecución.

Creemos que las funciones del Estado en su esencia, deben ser caracterizadas por los efectos jurídicos que producen, esto es, por su repercusión en el mundo del derecho.

De este modo, el Estado ejercerá la función administrativa todas las veces que realice un acto-condición o un acto subjetivo, o cuando sus agentes procedan, para asegurar el cumplimiento de las propias atribuciones, a cumplir actos puramente materiales.

Por medio de la función administrativa, el Estado interviene en un sector de la actividad jurídica, diferente a los que son invadidos por las otras dos funciones: la legislativa y la judicial.

Cuando el Estado ejecuta un acto administrativo, entra en vista de una situación particular, en relación con personas determinadas.

Algunos piensan que administrar se reduce a ejecutar; ya hemos analizado el criterio que ve a la legislación como ejecución de la constitución y a la ejecución propiamente dicha, como simple ejecución de las normas legislativas; así como la opinión de quienes piensan que administración es simplemente la función encargada de ejecutar las leyes.

Pero administrar es algo más que ejecutar, pues si ejecutar es cumplir lo ordenado, administrar es concebir, y luego llevar a la práctica la concepción o disposición con criterios de oportunidad, de elección, de medios, de mayor eficacia y de economía, ya que el poder de administrar implica más que el simple poder de ejecutar; implica el ejercicio de facultades discrecionales por parte del encargado de dicha función.

La función administrativa es una función del Estado que se realiza siempre bajo un orden jurídico, como se realizan en nuestro medio, bajo un orden jurídico también, las otras dos funciones: legislativa y judicial. Pero la función administrativa se distingue de las otras porque en virtud de ella se determinan siempre situaciones jurídicas para casos individuales y no situaciones abstractas e impersonales como sucede con el acto-regla, resultado de la labor legislativa; ni es tampoco su misión la resolución de controversias para mantener el orden jurídico vigente, como sucede con la función jurisdiccional,

Tanto Maurice Hauriou como Andrés Serra Rojas, insisten en señalar como una nota distintiva de la función administrativa, los medios que dicha función emplea para la consecución de sus fines, Afirman que los actos administrativos, ya sean jurídicos o materiales, tienen como finalidad la prestación de servicios públicos o la realización de las demás actividades del Estado que se hallan reguladas por el interés público y que todo ello se lleva a cabo bajo el régimen de policía.

No negamos que el Estado cuente entre sus atribuciones la prestación de servicios públicos, ni que éstos constituyan una actividad que se lleve a

cabo **a través de** la función administrativa, así como tampoco negamos que el régimen de policía sea uno de los medios eficaces con que la administración cuenta para el **logro** de sus propósitos; pero en lo que no estamos de acuerdo es **en** que ello forme parte de la esencia misma de la función administrativa, la cual debe caracterizarse, insistimos, por los efectos que produce en el mundo del derecho. Todo ello sin contar con que, como sostiene Fraga, ese elemento "medio" puede ser causa de confusiones, porque la policía y los servicios públicos son medios que normalmente deben establecerse por disposiciones de carácter legislativo y no administrativo.

LA ENSEÑANZA SUPERIOR DE LAS CIENCIAS ADMINISTRATIVAS EN AMERICA CENTRAL*

Por *MANUEL SANCHEZ SARTO*

El proyecto de crear enseñanzas superiores sobre Administración pública surgió por iniciativa de la Administración de Asistencia Técnica (TAA), y encontró ambiente favorable entre los Ministros de Economía de los cinco países centroamericanos, incorporándose como uno de los proyectos con prioridad del Comité de Coordinación e Integración económica del Istmo centroamericano, programa conducido por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), desde la Subcomisión de México. La Escuela Superior de Administración Pública América Central (ESAPAC) fue la expresión de ese proyecto, y viene funcionando desde abril de 1954.

Organización de la enseñanza

Las enseñanzas superiores de la ESAPAC se proponen el adiestramiento directo e indirecto de altos funcionarios administrativos, de un nivel principal en la rama ejecutiva; también cuenta entre sus alumnos profesores universitarios distinguidos, altos funcionarios de Entes autónomos e inclusive altos Jefes de las Fuerzas Armadas. Aunque la ESAPAC efectúa tareas complementarias de índole descriptiva y aun científica, no lo hace en forma "teorizante desinteresada" sino con el propósito de llevar sus realizaciones al campo práctico de la Administración.

Consideramos una necesidad que el estudio de la Administración Pública (centrado en temas tales como: "Introducción a la Administración Pública", "Organización y Métodos", "Administración de Personal", "Relaciones públicas", "Relaciones humanas", "Deontología administrativa", "Derecho administrativo" y "Administración comparada") se conecte con la Programación del Desarrollo económico y cultural, mediante la materia de "Planes, Presupuestos, Control y Evaluación", y que contemple los específicos problemas del área centroamericana ("Economía centroamericana"), inspirándose en la idea de que Planes sin Administradores aptos para ejecutarlos es un contrasentido. Se subraya fuertemente en nuestros planes docentes el aspecto de Bienestar Social ("Trabajos de campo"), cuya finalidad

* *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*. Bruselas, 1959. Vol. XXV. 4, ppA09-413.

es analizar integralmente determinadas áreas político-administrativas y sociales para elevar su nivel en materia de organización y métodos de trabajo, o el nivel de vida de las comunidades respectivas. Se considera la "Estadística aplicada" como factor instrumental indispensable para todos los Administradores, y se adiestra a los alumnos en la técnica de preparación de informes ("Métodos de investigación").

Programas

Todas las materias son obligatorias para todos los alumnos, y tienden a dar a los becarios una sistemática general de la cual muchos de ellos carecen, y a comunicarles criterios con significado filosófico, que les permitan confrontar cualquier situación, problema o detalle específico de su trabajo. La formación especializada se logra mediante los llamados *Grupos ocupacionales*, que reúnen pequeños núcleos de alumnos; cultivadores de campos afines, para hacer en equipo estudios sobre temas preferentemente monográficos.

Uno de esos Grupos ocupacionales ha empezado a trabajar durante el III Curso General en Administración comparada centroamericana. En el I Curso General un Grupo ocupacional de Presupuestos realizó un estudio comparativo de los sistemas de preparación de presupuestos, en Centroamérica, que servirá de base para una futura investigación, con objeto de lograr en lo posible una cierta homogeneidad.

No hay cursos opcionales, hasta ahora. Los Grupos ocupacionales son optativos, pero cada alumno debe adscribirse obligatoriamente a un Grupo ocupacional. Con la autorización del Consejo de Profesores el alumno puede asistir a otro grupo, pero como simple oyente.

Cuadros institucionales

La enseñanza de las Ciencias administrativas no existió hasta ahora en ninguna Universidad del área. La Universidad de Costa Rica está iniciando ahora una Sección de Estudios administrativos, en la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, pero todavía es prematuro formular un juicio al respecto.

La ESAPAC es una escuela de preparación directa, independiente de las Universidades, aunque se mantienen estrechas y cordiales relaciones con éstas (especialmente, hasta ahora, con la de Costa Rica) en el ejercicio de una de las tareas asignadas a la Escuela por los Convenios bilaterales entre Naciones Unidas y los cinco Gobiernos del área. Me refiero a la labor de extensión: La Universidad de Costa Rica ofreció en 1955 un Curso introductorio sobre el país, a cargo de cinco profesores, encabezados por el Rector para familiarizar a los alumnos de los otros cuatro países con los rasgos

fundamentales de la Administración, la Economía y la Cultura costarricenses, y dio a conocer a las personalidades más relevantes en cada uno de los citados sectores. Los Profesores de la ESAPAC han organizado también breves series de conferencias en la Universidad.

La ESAPAC es también un centro de perfeccionamiento reservado al personal que ya está en servicio.

Desde el punto de vista estructural, la ESAPAC depende, como institución centroamericana, de la Junta General de la ESAPAC, integrada por los cinco Ministros de Economía del área; como Misión internacional depende de la División de Administración Pública, Administración de Asistencia Técnica (TAA), Naciones Unidas.

La financiación se hace por contribución de los Gobiernos del área (mínimo: \$5,000 USA) y de Naciones Unidas.

Los órganos de gestión son: La Junta General, órgano supremo; el Consejo de Profesores, órgano consultivo docente, integrado por los Expertos Profesores de la ONU (a tiempo completo), tres Profesores locales (costarricenses), a tiempo parcial, y los Profesores visitantes (en las materias de su campo específico). Responsable: el Director, Jefe de la Misión de las Naciones Unidas.

Los Profesores

Los Profesores a tiempo *completo* se contratan, a petición de la Junta General, por Naciones Unidas, y sus contratos siguen las reglas de ONU. Profesan cursos, dirigen trabajos de campo, conducen Grupos ocupacionales, actúan como guías de los alumnos en sus Trabajos finales, redactan materiales de enseñanza (apuntes de clase, libros) y evacúan, a petición de los Gobiernos, informes técnicos. Los Profesores a tiempo *parcial* se contratan por la Junta General, con informe del Director y autorización de ONU, dictan una clase y son remunerados por horas. Los Profesores visitantes se contratan en la misma forma que los de tiempo completo. El Director pertenece siempre al primer grupo.

Son preferibles los Profesores a tiempo completo con gran experiencia académica, pero con extensa práctica administrativa. En establecimientos universitarios pueden cooperar eficientemente en la tarea de "formación" del alumno, y seguir sus progresos cuando el profesor atiende a dos o más clases en años sucesivos del *currículum* de estudios: en instituciones del tipo ESAPAC, con un elenco docente relativamente numeroso (en el Curso recién acabado: seis profesores, veintiséis alumnos) los profesores a tiempo completo pueden actuar permanentemente como mentores generales de todos los alumnos, y más aún como profesores guías de un reducido número de becarios (5-6), ayudándoles particularmente en tareas especializadas (tra-

bajos de seminario: preparación de tesis o trabajos finales). Sin embargo, las categorías de Profesores a tiempo parcial y visitantes son muy útiles a) para aprovechar especialistas que pueden regentar una materia secundaria sin abandonar su 'actividad profesional' privada, o b) para aprovecharlos en la ESAPAC durante un período limitado de tiempo, con permiso de instituciones extranjeras.

Los Estudiantes

En el caso de la ESAPAC los estudiantes son "alumnos-becarios". No existe una exigencia de títulos, pero al efectuarse la selección a que aludimos más adelante, se prefiere a quienes sobre la experiencia profesional y la importancia de su cargo han cursado estudios en universidades o en escuelas especiales relacionadas con su actividad administrativa.

Se requiere siempre una experiencia profesional, salvo el caso (excepcional, por otra parte) de Profesores universitarios o Jefes de alto grado en las Fuerzas Armadas.

No hay límite de edad: hasta ahora (cinco cursos) hubo alumnos desde veinte hasta setenta años, aunque la frecuencia predominante corresponde a las edades de treinta a cuarenta. De acuerdo con los Convenios bilaterales, vigentes hasta la terminación del año 1955, sólo participan los cinco países del área centroamericana: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua. En virtud de acuerdo recaído en la Junta General de la ESAPAC, celebrada en Managua, Nicaragua, en enero de 1956, pueden admitirse becarios de otros países de fuera del área, pero su número total por curso no será mayor de cinco, ni mayor de dos por país. En este último caso el país respectivo paga todos los gastos de transporte y residencia en San José, bien sea directamente o aprovechando becas del programa regular del país de que se trate. La ESAPAC ofrece sus servicios de todo género (docentes, de investigación, prácticos, instalaciones).

El número máximo de alumnos para cada país del área es cinco. Si algún país envía en número más reducido de becarios las plazas restantes se distribuyen por rotación entre los demás países. Los Gobiernos del área pueden enviar, además, un corto número de alumnos sufragando la totalidad de los gastos.

Existe en ESAPAC un método regular de selección. Los Comités Nacionales de Selección y Cooperación presentan a la ESAPAC una propuesta de diez candidatos. La ESAPAC envía a cada país uno o más profesores de su Misión, y juntamente con representantes del respectivo Comité, mediante el examen de méritos, práctica de ejercicios escritos y entrevistas con los candidatos, redacta una propuesta que, aprobada por el Presidente del Comité y con la aquiescencia de la División de Administración Pública, UNTAA, convierte a los candidatos seleccionados en alumnos becarios.

Están ya en su inmensa mayoría incorporados a la Administración, y no interrumpen su condición de funcionarios. El Gobierno les paga su sueldo mientras permanecen en ESAPAC, y se comprometen a reintegrarles en el cargo, a su regreso al país de origen.

No existen exámenes obligatorios por materias, ni globales. Cada profesor (especialmente durante los Cursos ya efectuados, que correspondieron a un periodo de experimentación) puede practicar exámenes finales o parciales, si lo desea, u otro género de pruebas autorizadas por la Dirección.

Los alumnos de los Cursos generales reciben al término del Período Técnico (celebrado en San José) un Certificado de Asistencia con aprovechamiento (la aprobación puede ser "con reservas" —que se notifican al Gobierno respectivo-; "sin reservas"; y "con felicitación" —que se comunica solamente al Gobierno y al internado): en el Curso general de 1956 se instituyó, por acuerdo de la Junta de Profesores, una distinción próxima "Summa cum laude", con los mismos trámites que la que otorga "con felicitación". Al término del llamado Periodo de Experiencia controlada los alumnos reciben un Título que acredita su experiencia en Administración, de acuerdo con los módulos de ESAPAC. Esos títulos no tienen por ahora homologación universitaria. Los alumnos de los Cursos de aplicación sólo reciben los certificados.

Métodos de enseñanza

Los métodos de enseñanza utilizados por la ESAPAC son: a) exposiciones *ex cathedra*; b) sesiones de mesa redonda con Profesores de la Escuela, Visitantes y Técnicos de la Administración; c) Grupos ocupacionales (en que los alumnos se agrupan por afinidades de sus actividades respectivas); d) visitas a Instituciones administrativas, académicas, tecnológicas; e) trabajos de campo (efectuados en equipo por todos los alumnos, conforme a un énfasis que cambia en cada curso).

El método se considera acertado, pero si hubiera de señalarse una importancia relativa en la experiencia recogida hasta la fecha, diría que es: a), e), c), b).

No existe una verdadera controversia sobre métodos. Es posible que se introduzca en el Curso próximo alguna enseñanza por el "método de casos".

El método *ex cathedra* ha ocupado hasta ahora cuatro horas en la mañana.

El trabajo de los grupos ocupacionales se reparte como sigue: presentación previa del tema y su ámbito, por el Profesor; redacción, por uno o varios alumnos, de una ponencia que sirve como base de los debates; discusión libre, bajo la dirección del Profesor; redacción de un trabajo escrito en equipo, con resumen del Profesor.

Además, cada alumno está obligado a presentar, antes del término del período lectivo, lo que se denomina un "Trabajo final". Elige el tema el becario durante el Período preparatorio: en su país de origen, de común acuerdo con sus Jefes, procurando que se trate de una cuestión o problema de su propio campo de actividades. El objetivo es formular recomendaciones de mejora, que luego puedan llevarse a la práctica con ayuda de las autoridades y de un Profesor guía, señalado por la ESAPAC. Dicho Profesor ayuda al alumno, durante el Período lectivo, a establecer el índice de materias (*outline*), a elegir el método de trabajo, a localizar y manejar los materiales informativos, y a perfeccionar la redacción y edición del trabajo. Esa tarea es muy laboriosa, pues gran parte de los alumnos no están entrenados en la tarea de hacer buenos informes. La edición final observa diversas reglas fundamentales que son comunes para todos los alumnos (tamaño de las páginas; número de líneas; tratamiento de las citas intercaladas, notas de pie de página, tablas estadísticas, bibliografía, índice alfabético, etc.). El Trabajo final constituye un trabajo de investigación, y da clara idea de los progresos integrales realizados por el alumno como resultado de su paso por la ESAPAC.

También se practican visitas en el sitio mismo. -Por ejemplo se han visitado en San José, Costa Rica, Sede de la Escuela, la Dirección General de Estadística y Censos; el Instituto Panamericano de Investigaciones Agrícolas (organizado por la OEA) en Turrialba, Costa Rica: los proyectos realizados por el Instituto Nacional de la Vivienda Urbana (INVU), en el área metropolitana de San José; la Ciudad Universitaria de Costa Rica (como ejemplo de planificación); las obras de la planta hidroeléctrica de La Garita. del Instituto Costarricense de Electricidad; la División de Golfito (costa del Pacífico), de la Compañía Bananera de Costa Rica (una filial de la United Fruit Co.).

Por fin, se organizan discusiones o intercambios de puntos de vista, con administradores, sobre todo en relación con los trabajos, finales.

Con referencia exclusiva a la ESAPAC, pues aquí no tenemos otra experiencia, indicaré que mi evaluación de los métodos de enseñanza es satisfactoria, pues el conjunto de trabajos resulta interesante y útil a los alumnos, y emocionante para los Profesores. Aún así cabe obtener mejores resultados; cuando, a la larga, los alumnos lleguen con mejor preparación propia. Por ahora ese nivel es a veces bajo, y además, no existe homogeneidad alguna respecto a la formación previa de los alumnos: ello obliga a destinar algunas sesiones, al comienzo de cada curso, a realizar sondeos para averiguar las diferencias existentes, y aun ajustes en el contenido de los programas, para que el curso esté perfectamente adaptado a la capacidad de los alumnos.

Instrumentos de trabajo

Libros, revistas, informes mimeografiados, mapas, fotocopias, recortes de prensa diaria (hemeroteca) y films cinematográficos, son los instrumentos de trabajo de que dispone la ESAPAC. La Biblioteca y Sala de Documentación cuenta hoy con 2,100 libros, rigurosamente seleccionados, principalmente en los campos de Administración y Economía; 103 revistas generales y especializadas de los principales países occidentales. Los idiomas más usados por los alumnos son español e inglés; contamos también con literatura en portugués, francés, italiano y algo en alemán, pero este último sector sólo es accesible a los Profesores.

La ESAPAC cuenta con suficientes manuales, generales y especializados, en castellano. Por lo pronto cada Profesor ofrece resúmenes de sus clases, que luego se reúnen en libros mirncouraliados, los cuales forman ya una copiosa serie (Métodos de investigación; Introducción a la Administración Pública: Administración de Personal; Organización y Métodos; Relaciones Públicas: Administración local; Ética gubernamental: Bienestar Social). Las ediciones se hacen en limitado número (200-300 ejemplares), en un pequeño pero muy eficiente departamento de la ESAPAC, con una reproductora Gestetner automática. Además se han traducido numerosos manuales clásicos como los de Gulick, Mosher, Douglas, etc., y se adelantan gestiones para nuevas ediciones (Hoschitz, Lepawski, etc.)

La selección de esas obras a nivel internacional se hace cuando se conoce la obra, por haberla manejado en el idioma original. Cada obra se selecciona por acuerdo del Consejo de Profesores, a propuesta del Profesor de la especialidad. En algunos casos, por ser la ESAPAC una empresa cultural no lucrativa, se nos concede el derecho de traducción sin pago de regalía; otras veces se nos pide un pago simbólico,

La colaboración de la Administración pública es excelente en los países de nuestra área. La concepción del sigilo administrativo no nos procura dificultades, pues se interpreta de modo muy correcto.

La colaboración internacional es muy estimable, y cuanto se haga por amplificarla será beneficioso. Pero de ello obtendrán ventajas preferentemente los profesores, y no los alumnos. No creo que en el nivel presente de la enseñanza de las llamadas "Ciencias Administrativas" convenga la edición de una pequeña serie de validez internacional: todavía pesan muy fuertemente las circunstancias y enfoques de tipo localista o nacional.

Además de la función que ya desempeñan en sus respectivos campos, en lo que se refiere al papel de organismos como Unesco, AATNU, IICA, en marco de colaboración internacional, creo que deberían estimular un más amplio desenvolvimiento de los esfuerzos e iniciativas, al respecto, de los propios planteles de enseñanza. En éste, como en otros casos, convendría

reunir, **de vez** en cuando, verdaderos expertos en **la** materia, **para** evaluar resultados.

*Cuadros de **personal***

El Profesorado de planta **es** suficiente. Hasta ahora no hemos tenido **oportunidad** ni asignación presupuestaria para crear un pequeño cuerpo de auxiliares (dos o tres Profesores), que **es** muy **necesario**. La atención a los **alumnos es** personal, y plenamente **satisfactoria**. La ESAPAC proyecta ir creando Profesorado centroamericano, pero ese proyecto exige varios años. En breve plazo **saldrán** para el extranjero dos de nuestros ex alumnos para realizar un **largo** viaje de estudios, con **ese** propósito.

Sector público y sector privado

Hay en nuestras regiones una fuerte movilidad profesional entre los sectores público y **privado**, y no sólo en el **área** centroamericano sino **en** toda América Latina, **Esa** "movilidad social" **se** advierte tanto entre la Administración pública y **la** empresa privada como **entre** las unidades funcionales de **la** Administración pública. En los dos casos juega poderosamente el **incentivo** de una mejor remuneración; en el segundo **se** agrega el **factor** de **la** inexistencia —**en** muchos **países**— de un sistema de Servicio Civil de Carrera administrativa. El campo donde mejor **se** advierte **ese** fenómeno **es** el de **las** becas al extranjero: muchos becarios, a **su** regreso, **se** trasladan inmediatamente a otro centro, **público** o **privado**, distinto del que les procuró la beca, porque está dispuesto a pagar una remuneración más alta. Sólo el Instituto Colombiano de Educación Tecnológica **en** el Extranjero (ICETEX) ha resuelto satisfactoriamente el problema.

Según mi opinión **personal** **se** han hecho hasta **ahora** más esfuerzos **para** destacar lo que diferencia a los dos sectores que **para** buscar su filosofía común —al menos sus posibilidades de cooperación— y su comunidad de **técnicas**. **La** Administración, como **la** Economía, **deben** mucho a los métodos de **la** empresa privada (con todo respeto a quienes siguen discutiendo respecto a **la** rotación de la polar entre **la** idea de lucro y **la** idea de servicio). Ahí **está** por ejemplo el sector de estudios de **la** Contabilidad nacional, que **juega** con técnicas similares a **las** de **la** empresa privada. Otra idea, **la** de evaluación en términos de realizaciones, deriva del mismo origen. **La** teoría del gasto público ha sufrido durante muchos años a causa del excesivo enfoque **tecnológico** que oscurecía **la** contemplación real de **la** eficiencia, de los resultados del gasto.

En América Latina, no se ha planteado todavía el problema de tener los hombres políticos o los dirigentes del sector privado al corriente de los problemas científicos de **la** Administración pública, pero es uno de los campos más prometedores para realizar nuevos **ensayos** en el futuro.

LA ENSEÑANZA SUPERIOR DE LAS CIENCIAS ADMINISTRATIVAS EN LA INDIA*

Por V.K.N. MENON,

Director del Instituto Indio de Administración Pública

1. La intervención creciente del Estado en los dominios económico y social así como la depresión de los años de 1930, que produjo el desarrollo de las relaciones entre el público y la Administración, suscitaron entre las dos guerras, cierto interés por las Ciencias Administrativas las cuales comenzaron a enseñarse en esta época. No obstante, la verdadera organización de aquella enseñanza empozó después de la Segunda Guerra Mundial.

El estudio de la Administración Pública se hallaba unido al de la Historia, la Economía y al de la Ciencia Política, no considerándose sino como disciplina secundaria. Sin embargo, la Ciencia Política obtuvo poco a poco el estatuto de disciplina autónoma, y se la prestó más amplia atención en la organización gubernamental especialmente en el aspecto jurídico y constitucional. A pesar de esto, y como consecuencia de la evolución política y de la extensión de las actividades del Estado, el estudio de la Administración Pública se orienta cada vez más al análisis de la actividad administrativa considerada como dependiente del conocimiento de múltiples dominios. Desde luego este estudio ha progresado sin cesar tanto por su alcance como por el número de estudiantes, debido a la necesidad de dotar los cuadros de administradores competentes.

2. Como decimos antes, el estudio de la Administración Pública está siempre incluido en el programa de Ciencias Políticas. Se encamina a la formación general con el fin de que los estudiantes tengan noción del papel técnico y social de la Administración en la sociedad moderna. No existe, pues, enseñanza organizada que prepare directa o indirectamente para la Función Pública. Sin embargo, entre los títulos concedidos por las universidades se encuentran *master's degrees* en Ciencia Política con especialización en Administración Pública.

y por tanto algunas universidades reconocen a las Ciencias Administrativas autonomía académica —la que hasta ha dado lugar a crear en la Universidad de Nagpur una sección distinta de Administración Pública y de Administración Local— y conceden ya sea *master's degrees* en Administración Pública (Nagpur y Lucknow) o bien *diploma courses* de la misma materia (Patna, Lucknow, Madras) y en Administración Económica (Delhi). Las de Patna y Lucknow han creado un Instituto de Administración Públi-

* Revista Internacional de Ciencias Administrativas, *ob. cit.*, pp. R- 1- XV.

ca, El programa para los cursos se refiere a sujetos relacionados directamente con la administración pública o estrechamente ligados a ella tales como la Ciencia Política y la Economía. Se concede poca importancia al estudio comparado limitándolo la mayor parte del tiempo a la India, Reino Unido y Estados Unidos. Por otra parte la especialización es allí mínima.

Aparte de las universidades no pueden citarse como instituciones de enseñanza superior más que las escuelas de perfeccionamiento para funcionarios organizadas por el Gobierno central y el local, así como el Administrative Staff College de Hyderabad, organizado en la misma forma que el de Henley-on-Thames.

El profesorado está formado por profesores en función exclusiva, reclutados con arreglo a las calificaciones académicas y a los trabajos de investigación. Algunas veces se encarga de ciertos cursos a prácticos. El empleo de profesores a tiempo completo presenta varias ventajas —especialmente amplitud de opiniones y desinterés científico— pero tiene un inconveniente: la falta de contacto con la realidad. Por esto es necesario respetar el equilibrio entre el profesorado y los prácticos para favorecer la enseñanza.

El número de estudiantes está limitado a veces por un *numerus clausus*. Para el ingreso en los cursos del *master's degree* en Administración Pública o en Ciencia Política con especialización administrativa deben poseer el *bachelor's degree* y preferentemente el de Ciencia Política. En lo que concierne a los *diploma courses* se concede preferencia para la selección de alumnos a los agentes en ejercicio, especialmente a los funcionarios de administración local. Estos cursos funcionan generalmente por la noche. Los alumnos de las escuelas de formación durante el ejercicio tienen el estatuto de los funcionarios provisionales y están sometidos a los reglamentos de la Función Pública, especialmente en el aspecto disciplinario.

Los exámenes para los *master's degrees* tienen lugar al terminar el año de estudios, mientras que para los *diploma courses*, se celebran al concluir el ciclo de cursos. Los exámenes son siempre escritos.

Para el ingreso en los altos grados de la Función Pública es indispensable poseer un título de la enseñanza superior. En ciertos casos, singularmente en los servicios de administración local, tienen preferencia los titulares en Administración Local. El reclutamiento para la administración central y de los Estados se hace a base de un examen concurso convocado para todos los titulares de enseñanza superior y ciertas condiciones de edad.

3. El principal método de enseñanza empleado en India es el de los cursos *ex cathedra*. Raramente se han empleado los grupos de trabajo y los seminarios hasta la fecha, pero actualmente empiezan a desarrollarse. En cambio se efectúan gran número de visitas sobre el terreno y se organizan, de vez en cuando, períodos prácticos en la administración principalmente para los estudiantes de los *master's degrees* en Ciencias Políticas que deseen

presentar un tema en vez de un examen sobre una o dos de las materias previstas en el programa.

Pueden hacerse algunas observaciones a este sistema de enseñanza y ya se han suscitado varias. Es innegable que la enseñanza peca de teoría. Incluso la de los cursos *ex cathédra* debería mejorarse hasta que se empleen más ampliamente los trabajos prácticos y los seminarios, dirigidos por profesores y prácticos, con lo cual la formación de los estudiantes será más realista e intensa.

Puedo decirse que el material didáctico es insuficiente en cuanto a la cantidad y a los sujetos estudiados. Se emplean obras demasiado generales y de origen extranjero por no existir textos nacionales y especializados. No hay en India tratados básicos modernos, y en cambio se dispone de gran número de informes emanados de comisiones gubernamentales y de una revista interesante, el "Indian Journal of Public Administration" publicado por el Instituto Indio de Administración Pública. La cooperación internacional sería un apoyo de gran valor para la preparación de obras, bibliografías, compilaciones de casos, etc., los cuales tendrían utilidad en India.

Se hace una marcada distinción entre la enseñanza de la administración pública y la poco avanzada de la administración privada. No obstante, por la razón de las nuevas funciones asumidas por el Estado en los dominios económico y social, se adquiere neta conciencia de los elementos de base comunes a los dos sectores así como de sus diferencias esenciales, pero las enseñanzas continúan separadas a pesar de que el Administrativo Staff College tiene agrupados alumnos de los dos sectores. Para hacer frente a las exigencias de las nuevas actividades del Estado, se piensa crear un "Industrial Management Service", encargado de la gestión de las empresas públicas y de servicios análogos compuestos de especialistas científicos y politécnicos. La enseñanza de las Ciencias Administrativas debiera evolucionar para realizar una formación no sólo en los dominios especializados sino también en otras enseñanzas útiles en la Administración pública.

La existencia de la enseñanza superior lleva aparejada la investigación científica. En India aún no se halla muy desarrollada, la realizan en las Facultades de Ciencia Política y de Administración y en los Institutos de Administración Pública. Existen también algunos pocos centros anexos a las Escuelas sociales. Los trabajos de investigación los ejecutan generalmente los estudiantes durante sus cursos de estudio en el *master's degree* y en los *diploma courses*. Dichos trabajos se realizan sobre sujetos propios de la Administración pública, pero los investigadores no hacen desgraciadamente obra original, se conforman con seguir senderos ya recorridos. Los resultados obtenidos se publican en diversas revistas y boletines especializados.

Actualmente es lento el desenvolvimiento de la investigación y su in-

fluenein en la enseñanza casi nula. Se reconoce la importancia de la investigación científica, pero los medios para realizarla escasean. El Instituto Indio de Administración Pública está llamado a desempeñar un papel importante en esta materia.

LA ENSEÑANZA SUPERIOR DE LAS CIENCIAS ADMINISTRATIVAS EN POLONIA

Por MAURICY JAROSZINSKY

Catedrático de la Universidad de Varsovia

1. La Administración ofrece rasgos particulares en los Estados socialistas, debido a la concepción de las funciones esenciales del Estado, resultando así que es al mismo tiempo más vasta y diferente en sus fines que en la mayor parte de los otros países.

De esta diferencia fundamental, se desprenden consecuencias esenciales para el concepto y la extensión de las Ciencias Administrativas: carencia de administración privada y, por lo mismo, ausencia de una "función pública" la cual implica, por antítesis, la existencia de aquélla; presencia de cierta administración social realizada por las organizaciones sociales no estatales (sindicatos obreros, cooperativas de producción, etc.), las cuales colaboran con el Estado en la construcción del régimen socialista. Con hacer esos distingos, pudiera hablarse de la existencia de Ciencias Administrativas en los Estados socialistas, pero el sistema de ciencia allí admitido no les reconoce lugar distinto.

No obstante, si bajo dicho término comprendemos todas las ciencias que suministran el fundamento científico de la práctica de la Administración, veremos que las mencionadas Ciencias Administrativas constituyen en Polonia un complejo muy amplio de disciplinas diferentes que se enseñan en las escuelas superiores. Esas disciplinas son de naturaleza y contenido específicos que traducen la diferenciación que queda indicada.

Ir. Antes de la guerra, prevalecía en Polonia la opinión de que no existían Ciencias Administrativas distintas y que, por lo tanto, la preparación para las funciones administrativas debía basarse en la enseñanza del Derecho, de la Política y de la Sociología. Sin que llegara a dominar, la opinión de que los estudios jurídicos constituían la mejor preparación para la Función Pública se hallaba bastante generalizada. No obstante, el Estatuto vigente de los funcionarios determinaba la exigencia de estudios superiores para el acceso al Cuadro superior, aunque no se fijaba la orientación de tales estudios. Si bien se daba preferencia a los estudios jurídicos, se

LA ENSEÑANZA SUPERIOR DE LAS CIENCIAS ADMINISTRATIVAS EN POLONIA

LA ENSEÑANZA SUPERIOR DE LAS CIENCIAS ADMINISTRATIVAS EN TURQUIA

fluenein en la enseñanza casi nula. Se reconoce la importancia de la investigación científica, pero los medios para realizarla escasean. El Instituto Indio de Administración Pública está llamado a desempeñar un papel importante en esta materia.

LA ENSEÑANZA SUPERIOR DE LAS CIENCIAS ADMINISTRATIVAS EN POLONIA

Por MAURICY JAROSZINSKY

Catedrático de la Universidad de Varsovia

1. La Administración ofrece rasgos particulares en los Estados socialistas, debido a la concepción de las funciones esenciales del Estado, resultando así que es al mismo tiempo más vasta y diferente en sus fines que en la mayor parte de los otros países.

De esta diferencia fundamental, se desprenden consecuencias esenciales para el concepto y la extensión de las Ciencias Administrativas: carencia de administración privada y, por lo mismo, ausencia de una "función pública" la cual implica, por antítesis, la existencia de aquélla; presencia de cierta administración social realizada por las organizaciones sociales no estatales (sindicatos obreros, cooperativas de producción, etc.), las cuales colaboran con el Estado en la construcción del régimen socialista. Con hacer esos distingos, pudiera hablarse de la existencia de Ciencias Administrativas en los Estados socialistas, pero el sistema de ciencia allí admitido no les reconoce lugar distinto.

No obstante, si bajo dicho término comprendemos todas las ciencias que suministran el fundamento científico de la práctica de la Administración, veremos que las mencionadas Ciencias Administrativas constituyen en Polonia un complejo muy amplio de disciplinas diferentes que se enseñan en las escuelas superiores. Esas disciplinas son de naturaleza y contenido específicos que traducen la diferenciación que queda indicada.

Ir. Antes de la guerra, prevalecía en Polonia la opinión de que no existían Ciencias Administrativas distintas y que, por lo tanto, la preparación para las funciones administrativas debía basarse en la enseñanza del Derecho, de la Política y de la Sociología. Sin que llegara a dominar, la opinión de que los estudios jurídicos constituían la mejor preparación para la Función Pública se hallaba bastante generalizada. No obstante, el Estatuto vigente de los funcionarios determinaba la exigencia de estudios superiores para el acceso al Cuadro superior, aunque no se fijaba la orientación de tales estudios. Si bien se daba preferencia a los estudios jurídicos, se

aceptaban también, los candidatos que poseyeran una formación económica o de Ciencias Políticas, aunque la enseñanza de estas disciplinas se hallaba poco extendida. Conviene observar que, sobre todo al final de este período, se aprovechaba frecuentemente una disposición estatutaria por la que se podía dispensar a los candidatos de toda clase de estudios superiores.

Había dos escuelas superiores que consagraban cierta enseñanza a la Administración Pública: la Escuela de Altos Estudios Comerciales de Varsovia donde se daba una formación en administración municipal y financiera, y la Escuela de Ciencias Políticas que comprendía una Facultad de Administración. Ninguna de las dos instituciones citadas dependía del Estado.

Por último, las Facultades de Derecho tenían en su programa un curso llamado "Derecho Administrativo y Ciencia Administrativa", aunque, en realidad, el curso se concentraba en el Derecho Administrativo.

IU. Para comprender el problema de la formación de los Cuadros de la Administración, hay que tener en cuenta varios elementos propios del régimen socialista.

a) *La estructura de la Administración polaca es elemento esencial de la estructura política.* Esta se basa en los órganos territoriales del Estado (Consejos Populares) elegidos por el pueblo en cada unidad territorial. Los Comités Ejecutivos de dichos Consejos populares, cuyos miembros son elegidos y revocados por estos últimos, son, en su jurisdicción, los órganos generales de la Administración del Estado en todos los dominios excepto las empresas de Estado en los sectores industriales básicos y algunas actividades que en mayor parte tienen carácter técnico (correos, ferrocarriles, administración minera, etc.). Sin embargo, los Consejos y su Comité Ejecutivo tienen, en estas materias, algunos poderes de coordinación.

Por el propio hecho de su competencia, los Comités Ejecutivos de los Consejos Populares están investidos de múltiples obligaciones administrativas y dirigen los servicios especializados compuestos de funcionarios de carrera. En el nivel central se encuentran las mismas estructuras: el Consejo de Ministros como órgano supremo de toda la Administración de Estado y los Ministros como órganos supremos en sus respectivos dominios. Los Ministros son elegidos y revocados por la Dieta, Consejo Popular Supremo para todo el país.

b) *La socialización de los medios de producción deja su marca en la Administración* al exigirle una especialización muy avanzada.

e) *El sistema de la economía planificada --la cual constituye uno de los principios fundamentales de la práctica administrativa-- hace dominar los elementos económicos en la Administración.*

Como la Administración la realizan principalmente no funcionarios de carrera, sino hombres que cumplen funciones electivas, no puede exigirse a

estos últimos una preparación reglamentada en sus trabajos. Los funcionarios especializados han adquirido su formación profesional de base en cursos de estudios superiores que les permiten hacer carrera en la profesión elegida y en la Administración.

Por otra parte, como la Administración de Estado en Polonia se extiende a todos los dominios de la vida social, puede decirse, en principio, que todas las escuelas superiores preparan para las carreras administrativas.

IV.—La enseñanza superior se ha desarrollado mucho en Polonia Popular. En efecto el país cuenta con 76 escuelas superiores, entre ellas siete universidades, diez escuelas politécnicas, siete escuelas superiores de agricultura y ocho escuelas superiores de economía.

No obstant-; no hay ni Facultad ni escuela especial de Administración, y la Alta Escuela de Asuntos Exteriores se encuentra actualmente en liquidación porque se considera que un candidato al servicio exterior debe poseer una formación universitaria básica completada por una especialización y un período de práctica. Sin embargo, como decimos antes, todas las escuelas superiores preparan para las carreras administrativas, todos los programas comprenden cursos sobre los principios de Filosofía y de Economía Política, consideradas como elementos esenciales de la formación intelectual y de gran utilidad para los agentes del Estado, especialmente la Economía Política.

En las Facultades de Derecho, se enseñan también varias materias interesantes para los que se dedican a la Administración: Derecho Administrativo, Derecho Financiero, Derecho Agrícola y Derecho del Trabajo. La enseñanza no es estrictamente jurídica: se presta importante atención a los aspectos socioeconómicos, y a las prácticas de las instituciones.

Merecen mención especial las Escuelas Superiores Económicas. Estas escuelas establecen sus programas con vistas a proporcionar a los estudiantes una formación de base en el dominio económico y seguidamente a especializarlos, bien por la enseñanza de materias especiales que los estudiantes pueden elegir en el cuadro de una Facultad, ora organizando Facultades especiales. Esto permite una orientación de la especialización singularmente hacia la economía industrial, municipal, del comercio exterior e interior, etc.

No debe olvidarse tampoco la importancia de las Escuelas Politécnicas de las Facultades Técnicoeconómicas y de las Escuelas Superiores de Agricultura.

Las Escuelas Superiores sólo pueden dar a sus alumnos sólida formación teórica especializada: para llegar a especialistas calificados. los titulados deben cumplir un período de prácticas que aún no está organizado más que para la Magistratura. En todo caso, cada día se airea más el postulado de introducir un período práctico obligatorio y reglamentado en la Administración.

No debe creerse que este período sería suficiente para la especialización de los candidatos a los puestos superiores de la Administración. Será necesario establecer para ellos también un ciclo de estudios suplementarias preparatorios para las distintas ramas administrativas.

El perfeccionamiento de los cuadros superiores merece la mayor atención, Aunque no existo en Polonia un centro de perfeccionamiento —desde luego un centro único sería irrealizable a causa de la extensión y la variedad de las actividades administrativas— se concede gran importancia a este problema. Son los mismos Ministerios los que organizan programas de perfeccionamiento en sus respectivos dominios.

LA ENSEÑANZA SUPERIOR DE LAS CIENCIAS ADMINISTRATIVAS EN TURQUÍA

Por el Dr. *YAVUZ AİBADAŃ*,

*Profesor de las Facultades de Derecho y de Ciencias
Políticas de la Universidad de Anliara*

y el Dr. *NERMIN ABADAŃ*,

*Profesor Adjunto de la Facultad de Ciencias
Políticas de la Universidad de Anhara*

1. *Nacimiento y evolución,*

La enseñanza de las Ciencias Administrativas en Turquía nació con el Decreto (*Tcrizimat Fermani*) de 1839 en el cual se señalaba la preocupación de adaptar la Administración a las nuevas necesidades y de organizar un sistema de formación y perfeccionamiento de los funcionarios. Actualmente se da en tres instituciones principales: la Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad de Ankara, el Instituto de Administración Pública para Turquía y el Medio Oriente y en una universidad creada recientemente: la Universidad Técnica para Turquía y el Medio Oriente. Aunque muy marcada de jurismo, debe citarse también la formación que se ofrece en las Facultades de Derecho de Istanbul y de Ankara.

En 1859 se creó una Escuela de Administración que empezó dando la segunda enseñanza, pero que a consecuencia de varias reformas (1877 y 1813), consiguió proporcionar una enseñanza superior. En 1935 Atatürk la denominó Escuela de Ciencias Políticas y finalmente fue incorporada, en 1950, a la Universidad de Ankara como Facultad de Ciencias Políticas.

El Instituto de Administración Pública para Turquía y el Medio Oriente, creado por iniciativa del Gobierno y con la ayuda de las Naciones Unidas, estuvo en un principio anexo a la Facultad de Ciencias Políticas de Ankara. Desde la promulgación de una Ley orgánica de 25 de junio de 1958, funciona independientemente. Su fin es proporcionar a los funcionarios capacitación técnica necesaria para una administración racional y eficiente así como el promover la investigación científica.

La Universidad Técnica para Turquía y el Medio Oriente (Ley orgánica del 4 de junio de 1959) la componen cuatro Facultades: la de Ciencias Administrativas, dividida en cuatro departamentos, Administración Pública, Administración Comercial, Administración Industrial, Economía y Estadística. Los cursos se explican en inglés.

11. Organización

a) Estructura intelectual

Fuera de las Facultades de Derecho, en las que domina el estudio jurídico del fenómeno administrativo, la enseñanza desborda bastante el Derecho aunque se reserva un puesto razonable al Derecho Administrativo y al Derecho Público. No obstante, se vislumbra un movimiento de reforma en las Facultades de Derecho y, la de Ankara, singularmente, piensa introducir un curso de Administración Pública en el programa.

Por otra parte, en todos los sectores se presta atención al estudio comparado de la Administración.

La estructura intelectual de la enseñanza de las Ciencias Administrativas refleja el doble objetivo que en general se le asigna: estudio científico de la Administración y preparación para la Función Pública; este último fin es, sin embargo, el que prepondera.

b) Cuadros institucionales

Institucionalmente tiene unas veces la forma universitaria tradicional comprendiendo las facultades y los institutos agregados a ella, otras una forma especial, como se presenta en el Instituto de Administración Pública para Turquía y el Medio Oriente, donde existe un Director General, un Coadyutor, un Consejo Académico, un Comité Ejecutivo y un Secretario General. Algunos cursos de perfeccionamiento insaturados por el Ministerio del Interior están dotados de estructura propia que responde a las necesidades específicas,

El cuerpo de profesores lo forman en su mayoría Profesores con función exclusiva, pero se puede recurrir, hasta cierto límite (en general no más del 25% del cuerpo académico) a prácticos. Las condiciones de ad-

promoción en la carrera académica están previstas en la Ley Orgánica de las Universidades de 1946, la cual se refiere a los profesores con función exclusiva.

c) *Estudiantes*

Para el acceso de éstos a la enseñanza universitaria existen condiciones generales en cuanto a la formación y la edad. En algunas instituciones se exigen principios especiales: en la Facultad de Ciencias Políticas tiene lugar un examen de ingreso con limitación de plazas, de 100 a 200 cada año.

Los exámenes se verifican anualmente en las universidades, y al fin de cada semestre en el Instituto de Administración Pública. En las primeras se da preferencia al examen oral y en el segundo sólo se organizan exámenes escritos.

Los estudiantes reciben el título de Licenciado en las universidades y el título y certificado en el Instituto de Administración Pública, los cuales acreditan la capacidad de los titulados y les permite el acceso a determinados empleos públicos.

III. *Métodos de enseñanza*

En las Universidades se sigue el método ex cátedra. No obstante, se aplican también métodos que permiten a los estudiantes el participar más activamente en los cursos, método de casos, seminarios, discusiones, visitas sobre el terreno, etc.

Parece ser que la mejor forma de preparación de un método de enseñanza sería el dosificar las diversas técnicas teniendo en cuenta las necesidades y las materias que se enseñen.

a) *Instrumentos de trabajo*

El material de trabajo en la Administración Pública propiamente dicha es bastante escaso, la mayor parte de los manuales son folletos de Derecho Administrativo. Sin embargo existen traducciones de obras importantes especiales como las de Dimock, White, Simón, Dovey, etc.

Es necesario citar la existencia de algunos centros de documentación sobre Administración Pública, especialmente el Instituto de Administración Pública y la Facultad de Ciencias Políticas de Ankara, esta última creada gracias a la colaboración de la Universidad de Nueva York.

La colaboración internacional, cuya eficacia se ha demostrado ya, será de gran utilidad para la preparación y la difusión de los instrumentos de trabajo.

b) *Relación entre la enseñanza de la Administración Pública y la Privada*

Es bastante débil por las divergencias de bases intelectuales de los dos dominios. En general no existen contactos entre los estudiantes de las dos disciplinas; pero hay cierta interpenetración de los programas en materias como el Derecho Comercial, la Contabilidad Pública y la Economía Política.

IV. *Función social de las instituciones superiores*

En virtud de la orientación específica de su enseñanza, las instituciones superiores marcan innegablemente la mentalidad de sus antiguos estudiantes y contribuyen a la existencia de un espíritu de cuerpo al que, no obstante, apenas pueden atribuírsele efectos nefastos.

V. *Investigación científica*

Asistimos desde hace algún tiempo a un notable desarrollo de la investigación científica sostenido y alentado por el interés manifiesto de diferentes organismos como la Dotación Carnegie, la Fundación Ford, la Unesco, la Asistencia Técnica de las Naciones Unidas y el IICA.

Actualmente funcionan varios centros de investigación: el Instituto de Administración Pública para Turquía y el Medio Oriente, el Instituto de Ciencias Administrativas, agregado a la Facultad de Ciencias Políticas de Ankara, el Instituto de Ciencias Administrativas y el Instituto de Derecho Comparado de Istanbul, el Instituto de Sociología del Derecho agregado a la Facultad de Derecho de Ankara.

Lo mismo que la enseñanza, las investigaciones efectuadas por los diferentes centros reflejan tendencias y ópticas variadas: estudios sociológicos, jurídicos, técnicos, etc. Sucede, por otra parte, que estos organismos son consultados por el Gobierno sobre puntos específicos, como por ejemplo la reforma de la Función Pública.

Los resultados de las investigaciones se publican ora en revistas especializadas editadas por las Facultades, o bien en forma de folletos y monografías emanadas de los Institutos citados anteriormente.

“ “ “

“

LA ENSEÑANZA SUPERIOR DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN GRAN BRETAÑA

Por A. H. HANSON,

Maestro de Conferencias de la Universidad de Leeds

1. Se pueden considerar diversas formas al abordar el problema de la enseñanza de la Administración Pública en Gran Bretaña, En primer lugar,

estimar que el objeto de esta enseñanza es la *Ciencia de la Administración*, es decir que agrupa materias como la O y M, la gestión del personal, los procedimientos de contabilidad y la elaboración del presupuesto, etc., pero ello determinaría —cosa extraña— el excluir del estudio gran parte de la enseñanza universitaria. En otro caso, considerar como tal objeto las Ciencias Administrativas, pero ello nos llevaría a una labor en la que sería imposible definir qué partes de la Sociología, la Economía, la Antropología, las Estadísticas, el Derecho, las Ciencias Políticas, etc., están ligadas con el estudio de la Administración. En tercer lugar, aislar la *actividad administrativa* y tratar de agrupar a su alrededor las diferentes disciplinas que con ella pudieran relacionarse, pero el trabajo sería tan poco cómodo como en el segundo caso.

Resulta pues, que para estudiar la enseñanza de la Administración Pública en Gran Bretaña, se deben revisar, de la manera más amplia posible, las fuentes en que los futuros funcionarios puedan procurarse los conocimientos y las técnicas indispensables para el buen éxito de su trabajo.

2. Las Universidades

La mayor parte de las universidades organizan cursos de Administración Pública dentro de sus programas para conducir a los grados en economía, estudios sociales o en ciencia política. Varias de ellas conceden certificados y títulos especiales de Administración Pública mediante cursos nocturnos organizados para los funcionarios no titulados de la enseñanza superior. Existe además un título de nivel *post-graduate*, en las universidades de Birmingham, Exeter, Londres y Edimburgo, el cual se consigna a veces en un programa de duración completa. Los alumnos aspirantes a diplomas y certificados son, en su mayor parte, funcionarios locales que desean ascender en su carrera, y menos frecuentemente los funcionarios del Gobierno central y de la administración hospitalaria y los agentes de las industrias nacionalizadas.

Realmente la enseñanza sistemática de las técnicas y principios de la Administración Pública no existe ni en los programas ordinarios organizados para grados académicos, ni en los cursos para obtención de títulos y certificados. Se encuentra en ellos, sin embargo, un sujeto titulado unas veces "administración pública", otras "gobierno central y local" que en realidad es una mezcla de materias como el desarrollo histórico de las instituciones, algunas nociones de Derecho Público, las características generales de la organización y el funcionamiento de las organizaciones administrativas con el análisis de puntos delicados y discutidos tales como: centralización y

descentralización, coordinación, poderes delegados, reglamentación económica, participación de los ciudadanos, etc.

Algunas Universidades conceden importancia al estudio comparado de la Administración Pública, recurriendo especialmente a los ejemplos americanos y franceses, a los de los países del Commonwealth y de los países coloniales. Sin embargo, de manera general, este estudio se desarrolló en el campo más vasto de la administración comparada y de la ciencia política. Allí donde la enseñanza se da separadamente, como en la Universidad de Leeds, es más bien por razones de personal que por preocupaciones científicas.

No hay ningún caso en que la Administración Pública se enseñe como materia autónoma. En todos los programas su estudio está combinado con el de otras ramas de Ciencias Políticas o de Ciencias conexas. Desde luego sólo existe un grado en Administración Pública, el de B.A. (Admin.) de la Universidad de Manchester modificado recientemente para los que deseen hacer carrera como contadores en Administración Pública. A pesar de esto, no puede considerarse como una preocupación por introducir estudios profesionales especializados en la enseñanza universitaria. La denominación de *Diploma in Public Administration* parece en sí mismo un error. Es raro también el encontrar un grado en ciencia política (*Politics*). La Universidad de Nottingham, en donde se concede uno, basa principalmente su enseñanza en las Ciencias Sociales aunque da al estudio de la Administración Pública cierta importancia.

El hecho de que la enseñanza universitaria de la Administración Pública se halle tan poco extendida como disciplina se debe sobre todo a las tradiciones y a la evolución histórica de la enseñanza superior. Se ha considerado siempre la Administración Pública como una parte de las Ciencias Políticas y lo que las universidades ofrecen, en realidad es más bien una formación general para la administración que una preparación directa en los trabajos administrativos. Hay pocos que duden de la justificación de tal política. En efecto, en los cursos *undergraduate* bastaría con la enseñanza de las técnicas administrativas incluidas en un programa para jóvenes estudiantes sin experiencia. Desde luego, una formación general es más interesante, tanto para los que eligen los estudios de Ciencias Políticas con el fin de hacer carrera administrativa como para los otros. No debe olvidarse que la administración en las categorías superiores de la Función Pública británica no depende de competencias particulares relativas a los trabajos que se han de cumplir, sino de la formación general y de las aptitudes personales de los candidatos.

Relacionado con los títulos que se conceden a personas que ya poseen experiencia práctica de la administración, surge un problema diferente. En este caso, se siente la necesidad de una formación intelectual que aumente los conocimientos de los alumnos para que puedan cumplir su obligación con mayor competencia. Los programas clásicos que comprenden Economía, Historia del Derecho Público, son inoportunos en esta fase y hace pensar si no sería más útil el combinar, como se hace para los títulos de administración privada, cursos y formación práctica.

No obstante, debe señalarse una iniciativa de la Universidad de Exeter que rompe con las concepciones tradicionales de la enseñanza superior de la Administración Pública. Esta institución previó hace algunos años un curso de "teorías y métodos de Administración" en los programas del título, y ahora acaba de introducir dicho curso en los programas propios para los grados académicos.

Debe mencionarse también la contribución de las universidades en la formación y la práctica de los ayudantes sociales (*Child Care Officers, Probation Officers, etc.*), aunque no faltan espíritus conservadores que estiman que este tipo de enseñanza no merece la categoría universitaria. Se ha realizado una experiencia interesante en la Universidad de Manchester, por iniciativa del Profesor T. E. Chester de acuerdo con el Ministro de Sanidad, para los miembros de la administración hospitalaria. Estos últimos tienen un programa de perfeccionamiento de tres años (un año en la Universidad, y dos de práctica). La misma Universidad presta cada vez más atención e importancia, dentro de los tres departamentos que se consagran a los estudios administrativos (*Departments of Government, Social Administration, Economics*), a lo que el Profesor Mackenzie llama "la gestión en general, sin tener en cuenta las diferencias que existen entre la administración, los establecimientos públicos y la industria privada".

Fuera de estas realizaciones que en si son todavía experiencias, no hay que perder de vista que las universidades colaboran desde hace muchos años en la formación de una categoría especial de funcionarios investidos de grandes responsabilidades: los agentes coloniales.

3. Los Colegios Técnicos

Son creados por las autoridades locales y financiados por fondos públicos y en ellos se da la mayor parte de la enseñanza técnica y comercial. Se hallan sometidos a los *Education Acts* y a la autoridad del Ministro de Educación.

Los Colegios Técnicos tienen clases de día y nocturnas y su fin principal

es la formación y el perfeccionamiento para el comercio, la industria y la administración local. En lo que especialmente concierne a las Ciencias Administrativas, la óptica de los Colegios Técnicos no se diferencia en realidad de la de las Universidades, hasta el punto que los más importantes basan sus programas en los universitarios.

Una parte esencial de su misión es preparar los candidatos para los exámenes de las organizaciones profesionales, los cuales son obligatorios para el ascenso en ciertas carreras. Algunas de estas organizaciones, especialmente el Chartered Institute of Secretaries y la Corporation of Secretaries conceden singular importancia a la formación en Administración Pública. El Chartered Institute of Secretaries, es el más antiguo y acreditado y acentúa su labor sobre los conocimientos jurídicos. En cambio, la Corporation of Secretaries insiste más sobre la técnica de las oficinas y la gestión administrativa. El Institute of Municipal Treasurers goza igualmente de alta reputación, pero no concede gran importancia al estudio de la Administración Pública.

Por otra parte, el Local Government Examinations Board organiza exámenes para los funcionarios locales que, sin tener título universitario o de organismos profesionales, deseen ascender en su carrera. El título que concede este organismo es el *Diploma in Municipal Administration* equivalente a un grado universitario o al examen final de las organizaciones profesionales. Los Colegios Técnicos preparan en parte los candidatos para estos exámenes cuya extensión es un elemento importante del desarrollo de la enseñanza de la Administración Pública desde la última guerra.

Otro elemento de desenvolvimiento, hasta cierto punto paralelo, es el creciente interés por el estudio de la gestión industrial el cual no puede excluirse de esta reseña general teniendo en cuenta la existencia de numerosas industrias nacionalizadas y las semejanzas de los problemas que presentan la gestión en el sector público y en el privado. Hay varias asociaciones profesionales que desempeñan un papel importante en esta materia: Institute of Industrial Administration, Office Management Association, Purchasing Officers' Association, Institute of Costs and Works Accountants, Institute of Personnel Management y el Institute of Works Managers. El British Institute of Management, cuyo programa sirve de base para el de varias organizaciones profesionales, concede un *Diploma in Management Studies* comparable con el del Local Government Examination Board.

El mérito de la enseñanza dada en los colegios es desigual. Por ejemplo, la enseñanza nocturna corre a cargo de titulares de la enseñanza superior, pero que no son educadores profesionales y no contribuyen por la investi-

gación sino raramente al progreso de las ciencias que enseñan. Aunque el problema sea de escasa importancia en materias como la administración local, economía, estadística, historia, etc., de las cuales se preocupan las universidades, es urgente cuando se trata de estudios relativos a las prácticas administrativas y a la gestión. Las organizaciones profesionales poseen sentido de su responsabilidad en cuanto a investigación en este dominio, pero no llegan a vencer las dificultades por falta de fondos y de personal calificado.

A pesar de esto, los Colegios Técnicos desempeñan un papel importante y frecuentemente ignorado en la formación y el perfeccionamiento de los funcionarios sobre todo de los locales. Efectivamente, la Administración central alienta a sus agentes para que amplíen sus conocimientos, pero no los anima para que sigan los cursos de Administración en los Colegios Técnicos ni en las Universidades. Esto permite afirmar que si bastase la instrucción teórica para formar buenos administradores, la Administración local sería con mucho superior a la Administración central.

Por último, debe notarse que gran parte de los funcionarios adquieren su preparación profesional gracias a los cursos por correspondencia. Aunque este método tenga el defecto de impedir los contactos entre estudiantes y profesores, debe reconocerse el éxito que ha adquirido y los excelentes resultados que da. Entre las mejores de estas escuelas por correspondencia, se cuentan: Wolsey Hall, University Tutorial, Clark's y Metropolitan, las cuales son instituciones privadas con fines lucrativos. Los funcionarios locales pueden prepararse igualmente por correspondencia para el *Diploma in Municipal Administration* gracias al departamento de Educación de su propia asociación; la National and Local Government Officers Association la cual dispone de reputados profesores y organiza cursos de una semana para internos, dando a los estudiantes la posibilidad de trabajar en seminarios bajo la dirección de profesores universitarios.

4. Las *Instituciones Especiales*

Las organizaciones profesionales citadas anteriormente no son sólo centros de examen; Se consagran igualmente a la difusión de los conocimientos de su dominio por medio de publicaciones, conferencias, cursos y organización de visitas sobre el terreno.

Hay otras asociaciones que, sin ser propiamente profesionales, merecen citarse por su actividad especial sobre la formación en Administración Pública, tales son: el Royal Instituto of Public Administration y la National and Local Government Officers Association.

Otra institución de tipo diferente a las demás es el Administrative Staff College de Henley-on-Thames, cuyo fin es reunir a hombres y mujeres que,

poseyendo experiencia práctica en los diversos sectores de la actividad nacional son llamados a ocupar, en plazo más o menos breve, puestos directivos. La estatutaria en interna 'o y el método de discusión por grupo les permite fructuosos cambios de vista.

Algunos organismos privados organizan también internados con el fin de estudiar problemas de gestión. Son éstos el Borrar Law Memorial College en Ashridge, con cursos de once días sobre la gestión industrial, y el British Institute of Management que posee un programa de cuatro semanas titulado *Executive Development Programme*,

Cursos semejantes se hallan incluidos para los grados menos elevados, en las actividades anuales de colegios de extensión universitaria, mereciendo mención especial el curso *Education for Management* destinado a los jóvenes agentes ejecutivos y organizado con la protección de la Junior Chamber of Commerce de Hull por antiguos estudiantes del Administrativo Staff College. Señalemos aún la actividad de la Industrial Welfare Society y del National Institute of Industrial Psychology y del Consejo Nacional de la Young Men's Christian Association.

5. *La Tesorería, los Ministerios, las Empresas nacionalizadas y las otras agencias gubernamentales*

A pesar de que siempre existen escépticos con relación a la utilidad de la enseñanza de la Administración Pública, se observa dentro de las agencias gubernamentales franca tendencia en favor de una formación y perfeccionamiento de los agentes del Estado. Antes de la guerra, se tenía el concepto de que los funcionarios aprendían el oficio y la rutina de la gestión administrativa durante un curso de aprendizaje bastante mal organizado. En aquella época, sólo el Post Office y el Inland Revenue Department organizaron cursos de perfeccionamiento, bastante técnicos. Actualmente, nadie sostiene la inutilidad del perfeccionamiento de los funcionarios, pero persiste la tendencia a admitir que la práctica del oficio es la mejor iniciación. No obstante, Lord Bridges, antiguo Secretario General de la Tesorería, reconoce que existen ciertas cuestiones que el funcionario no puede aprender fuera de la práctica diaria de la administración. La causa principal de este cambio es el informe del Ashton Committee, de 1944. Las principales recomendaciones hechas por esta Comisión con relación a la materia que tratamos fueron: (1) la Tesorería deberá ejercer, por mediación de un servicio especial, el control general sobre la formación y el perfeccionamiento de los funcionarios; (2) sin que se cree un National Administrative Staff College -como lo propuso durante la guerra el Select Committee on National Expenditure-

la Función Pública deberá tener su organización propia central encargada del perfeccionamiento de los funcionarios jóvenes; (3) cada departamento ministerial deberá establecer y poner en práctica un programa de perfeccionamiento adaptado a las necesidades, y nombrar un funcionario responsable de esta actividad. Todas estas recomendaciones han sido adoptadas por el Comité Mixto de Perfeccionamiento creado, al acabarse la guerra, por el National Whitley Council. El desarrollo de los cursos tomó un auge considerable, pero disminuyó en 1950 por las restricciones presupuestarias. Los responsables de este perfeccionamiento procuran constantemente el mejorarlo y no desmayan en su labor, realizando toda clase de experiencias.

Todos los departamentos y varios servicios regionales tienen ahora funcionarios encargados de los programas de perfeccionamiento (*Training Officer*). Algunos poseen también responsables del perfeccionamiento técnico e industrial. Los problemas que suscitan sobre la materia los discuto el personal por mediación del comité ad hoc del Whitley Council, y la coordinación de los programas está asegurada en el nivel central por la División de la formación y del perfeccionamiento de la Tesorería y por las comisiones interdepartamentales en cuanto a lo regional.

Los cursos organizados por los departamentos pueden dividirse en tres categorías: (1) cursos de introducción para los nuevos reclutas y de formación general para los funcionarios jóvenes; (2) cursos sobre el control, la gestión y la conducción de los asuntos públicos y cursos de formación general para los funcionarios experimentados; (3) cursos profesionales. Los cursos de mayor interés para nuestro estudio son los que se refieren a la gestión, los cuales ocupan un lugar importante en los problemas de muchos departamentos.

La Training and Education División de la Tesorería desempeña un papel consultivo y coordinador a la vez frente a los diferentes programas de perfeccionamiento. Ella organiza regularmente reuniones de contacto entre los funcionarios responsables del perfeccionamiento de los diferentes departamentos, reuniones en las que se toman acuerdos, se establecen compromisos y se confrontan experiencias. Está representada en el Comité Mixto de Perfeccionamiento del National Whitley Council y sostiene relaciones oficiosas con los organismos de perfeccionamiento del Gobierno local y de las industrias nacionalizadas, etc., así como con las universidades. En materia de perfeccionamiento sus responsabilidades son limitadas pero importantes, puesto que ella organiza -además de algunos cursos destinados a los agentes de pequeños departamentos, y cursos y conferencias interdepartamentales- los programas para los miembros de la *Administrative Class* y se ocupa de la formación del personal encargado del perfeccionamiento en

los departamentos ministeriales. Los cursos mejor establecidos son los que la Tesorería organiza para la *Administrative Class* destinados a los funcionarios jóvenes y con el título de *Junior Administrative Course*.

El principal esfuerzo de la Tesorería en favor de los funcionarios más experimentados los representa la Conference on Management and Organisation for Senior Members of the Administrative, Executive and Comparable Classes, que dura una semana y comprende algunos estudios de grupo y cursos dados por especialistas. Existe igualmente un programa paralelo para los funcionarios técnicos.

Recordemos, por último, que una de las principales atribuciones de la Tesorería en el dominio que nos interesa es la formación de los funcionarios responsables de los programas de perfeccionamiento en los diversos departamentos.

No obstante, hay que subrayar el uso restringido que hace la Tesorería de las posibilidades que se le ofrecen por las instituciones de enseñanza, universidades y colegios técnicos. Algunas reglamentaciones prevén a veces facilidades para los funcionarios que desean continuar sus estudios, y la Administración alienta también oficialmente iniciativas semejantes de sus agentes. A pesar de esto, hasta hace muy poco la Tesorería no había decidido el conceder ayuda económica a los agentes con el fin de que obtuvieran el *Diploma in Public Administration*.

Por otra parte, hay que reconocer que las industrias nacionalizadas conceden más importancia que la Administración pública a una formación en administración y en gestión. En general puede decirse que su actividad en la materia es grande y que los agentes que deseen perfeccionarse obtienen la generosa ayuda tanto financiera como en días de permiso.

Debe hacerse mención especial del perfeccionamiento de los agentes de la Administración hospitalaria. Antes hemos hablado de la acción desempeñada por la Universidad de Manchester. Debemos agregar que existe además un Hospital Administrative Staff College., establecido en 1951 por el King Edward's Hospital Fund for London, cuyo doble fin es formar a los que han de ocupar puestos superiores en la Administración hospitalaria y perfeccionar a quienes ocupan ahora tales puestos.

6. La investigación

Se sabe que la eficacia de la enseñanza depende de la cantidad y de la calidad de las experiencias. Nos contentaremos con evocar aquí a grandes rasgos la actividad británica en este dominio.

En las propias universidades las investigaciones organizadas son bastante limitadas. Sin embargo, los profesores contribuyen al desarrollo de

ellas con estudios personales que publican en revistas especializadas o en libros. Es necesario citar también algunas tesis preparadas por los estudiantes de la categoría *postgraduate*,

Ciertas organizaciones consagran a la investigación una parte importante de sus actividades. Por ejemplo, el Administrative Staff College's Research Department, el Royal Institute of Public Administrative, el Acton Society Trust que se ocupa especialmente de los problemas de las industrias nacionalizadas y de la Administración hospitalaria, el British Institute of Management y el Institute of Municipal Treasurers and Accountants,

Otras instituciones alientan la investigación por la concesión de subsidios: la Nuffield Foundation, y la Universidad de Manchester por intermedio de su Simon Fellowship.

Señalemos además que recientemente el estudio de estos casos ha despertado intenso interés en los medios universitarios, y que se ha podido cumplir e intensificar gracias al apoyo de la Fundación Ford,

7. Conclusión

Cuanto hemos expuesto parecerá, a primera vista, un poco confuso, aunque de ello se deduce que se han realizado en Gran Bretaña grandes esfuerzos en favor de la enseñanza de la Administración Pública y de las cuestiones conexas. Si esta enseñanza no está organizada con el mismo método que el de la administración privada, es por las tradiciones que dominan la Función Pública británica y quizá también por la superioridad de la práctica administrativa demostrada hasta ahora.

Sin embargo, cabe preguntarse si la Administración, careciendo de la formación especializada de sus agentes, podrá hacer frente a las obligaciones cada día más agobiantes y diversas que se presentan en la época actual. Parece llegado el momento de estudiar más a fondo y con menos apresuramiento de cómo lo ha hecho el Assheton'Committee apremiado por reclamarlo la postguerra, la necesidad y los resultados que puedan esperarse de tal formación. Uno de los problemas que habrá de analizarse es el que se presenta por el triple método de acercamiento observado en la enseñanza de la Administración Pública: el tipo "ciencia política" de la universidad, el tipo "estudio de gestión" de los colegios técnicos y organismos profesionales y el tipo particular propio del Administrative Staff College.

Seguimos convencidos de que las universidades que, en último análisis, fijan al mismo tiempo el contenido de la enseñanza superior y sus métodos, son las más competentes para proporcionar a los agentes del Estado la cultura general que les permitirá ampliar sus conocimientos y aplicarlos a los problemas prácticos. Pero ha de observarse que el papel de las universidades en este aspecto es bastante limitado. El saber si ellas pueden rendir

servicios más directos en la formación de los funcionarios, es otro problema **al** que no puede responderse tan pronto. Se sabe que existe cierta reticencia cuando se pretende admitir en las universidades una formación un tanto profesional. Parece ser que la extensión del estudio de la administración en el sentido de gestión se introducirá con mayor facilidad en la enseñanza universitaria por medio de algunas facultades que se consagren a la administración de negocios privados solamente con que dichas facultades, mejor equipadas para este fin, se den cuenta de que estos problemas son los mismos en el sector público y en el privado. Puede confiarse en que se establezcan contactos entre las enseñanzas de los dos sectores aunque ahora sean muy raros.

En el dominio de la enseñanza de la administración pública, los Colegios Técnicos van compitiendo poco a poco con las Universidades. Actualmente desarrollan una actividad importante y, si se limitan a preparar sus alumnos para exámenes hechos por otros organismos, el aumento de remuneración que ellos ofrecen atrae a un personal de enseñanza cada vez más apto, y si se les da tiempo, serán llamados a ejecutar actividades más creadoras.

En fin, dentro de los servicios de la Administración, la formación y perfeccionamiento se han desarrollado considerablemente después de la guerra, pero al mismo tiempo, las autoridades se han mostrado partidarias del aprovechamiento de las facilidades ofrecidas por las instituciones exteriores sobre todo en el aspecto local y en el de las industrias nacionalizadas. Es verdad que los servicios de la Administración central son más reticentes. Es sensible que en este sentido existan aquí menos relaciones entre prácticos y técnicos que en cualquiera de los otros campos.

Finalmente, puede destacarse la aportación de Gran Bretaña a la enseñanza de la Administración Pública, recordando los modos de contactos que hemos deducido anteriormente. La enseñanza de esta materia dentro de las Ciencias Políticas en las universidades presenta ciertas desventajas, pero éstas son seguramente menos marcadas de un estudio demasiado jurídico que las que aparecen en varios países continentales. El esfuerzo realizado por las otras instituciones, aun tachado de carencia de coordinación, constituye una acción muy notable sin la cual la vida administrativa sería mucho más pobre en el cumplimiento de sus funciones. En conclusión, el método de los grupos puesto en aplicación por el Administrative Staff College y recogido por otras instituciones, sin porler sustituir completamente a los métodos de enseñanza tradicional, es una innovación de gran valía como lo demuestra su adopción cada vez más extendida, incluso en el extranjero.

Esta contribución es el contrapeso para algunas de las deficiencias subrayadas en este sentido.

LA ENSEÑANZA SUPERIOR DE LAS CIENCIAS ADMINISTRATIVAS EN LOS ESTADOS UNIDOS

Por FRANK B. CLIFFE JR.

Profesor Adjunto, Michigan State University

Debido a que el Relator General ha utilizado ampliamente este informe, este trabajo es una adaptación de la que se han separado los pasajes reproducidos. No obstante, vista su importancia, se da una síntesis de ellos.

La enseñanza de las Ciencias Administrativas nació con el estudio de Woodrow Wilson, *The Study of Public Administration*, aparecido en 1887. Ulteriormente, han contribuido otros factores políticos y económicos para acrecentar el interés de la nueva enseñanza. Desde el siglo diecinueve hasta la época del movimiento llamado de gestión científica, las ideas evolucionaron y se orientó el estudio hacia un análisis técnico de la actividad administrativa, influida ésta por el desenvolvimiento de las Ciencias Físicas y Tecnológicas. Los fundadores de la Ciencia Política y de las disciplinas relativas a la Administración Pública descartaron de este dominio el acercamiento exclusivamente jurídico, reservando, sin embargo, al Derecho Constitucional y al Derecho administrativo un puesto, aunque secundario en sus estudios.

En lo que concierne especialmente a la orientación y la enseñanza de las Ciencias Administrativas hay que distinguir cuatro escuelas ideológicas:

(a) La escuela de los filósofos políticos clásicos que niega a las Ciencias Administrativas el rango de disciplina universitaria;

(b) El método de análisis tradicional, institucional y descriptivo que establece la diferencia entre política y administración definiendo la actividad de la administración como la ejecución de la voluntad del legislador por medios "moralmente neutros";

(c) La escuela del comportamiento que basa su estudio de la administración sobre ciencias relativas a las reacciones humanas, individuales o colectiva, especialmente sobre la psicología, la sociología y la antropología;

(d) La escuela de los promotores del sistema intelectual entre los mé-

todos de estudios tradicionales y la intervención de las ciencias de comportamiento.

En las universidades, la enseñanza de las Ciencias Administrativas se da normalmente en la Facultad de Ciencias Políticas o de "Gobierno". Así se hace por lo menos en los dos tercios de las universidades; en un tercio escaso, hay facultades y escuelas separadas de Administración Pública, y algunas instituciones han incluido esta enseñanza en las escuelas de Ciencias Políticas y Sociales, Ciencias Políticas e Históricas, etc. El contenido de esta enseñanza es excesivamente variable a causa de los diferentes conceptos de las obligaciones administrativas existentes en los diversos Estados. La formación de los estudiantes es más especializada que la de los europeos, pero sin embargo, comprende el estudio de varias disciplinas académicas y especialmente en el dominio que nos interesa el de las diferentes Ciencias Sociales. El estudio sistemático comparado, el cual sustituye desde hace algunos años a las simples exposiciones descriptivas de realizaciones típicamente europeas, se ha implantado en gran número de universidades y ha extendido su campo de investigación. En los programas de la Administración Pública y especialmente en los de las Ciencias Políticas existe gran interpenetración. Sin embargo, la gran movilidad existente en los Estados Unidos entre los sectores público y privado no tiene efecto en la enseñanza y hay escasos contactos entre estudiantes y profesores de las dos disciplinas. Debido a la diferencia de los dos sectores se necesita una organización y funcionamiento adecuados por cuya razón no se ha propagado una enseñanza común para los dos.

La mayor parte de la enseñanza corre a cargo de profesores con función exclusiva, pero a veces se recurre a prácticos para ciertos cursos o la dirección de seminarios. Existe gran movilidad en el cuerpo docente, y, a veces, sus miembros son requeridos para cumplir misiones de cierta duración en las administraciones públicas, en otras universidades, etc. No se exige el doctorado (Ph.D.) para ejercer cargos, pero es indispensable para ascender en la carrera, al menos en las universidades más importantes.

Los estudiantes de Ciencias Administrativas no están considerados como funcionarios y no tienen derecho especial para el ingreso en la Función Pública al final de sus estudios. Por otra parte, la Administración tiende cada vez más, aunque aún no sea corriente, a permitir a sus agentes el que continúen sus estudios universitarios concediéndoles permisos con o sin retribución. Al terminar sus estudios, estos funcionarios reingresan en los servicios públicos. Numerosas universidades organizan también cursos nocturnos para funcionarios aunque pueden asistir a ellos estudiantes ordinarios.

Los exámenes tienen lugar al final de año. Se conceden diversos títulos (*Master's degree, Doctor of Philosophy, Doctor of Public Administration, Titulo, etc.*), los cuales, como hemos dicho, no dan derecho para un empleo público. No obstante, en algunos casos se los considera como condición previa para el reclutamiento.

El método típico combina las lecciones con los seminarios y el estudiante desempeña en ellos un papel importante. El procedimiento de los casos en cada vez más popular y aparece más ventajoso. También se practican visitas sobre el terreno, reuniones y discusiones con prácticos. En una palabra, se ha reconocido la necesidad de que los estudiantes participen activamente en la enseñanza que reciben por ser ésta la mejor forma para que obtengan conocimientos e ideas arraigadas.

Es incalculable el número de manuales y colecciones de textos que forman el equipo didáctico. Además se emplean muchas publicaciones gubernamentales, periódicos, etc.

Las universidades sostienen numerosos contactos, aunque oficiosos, con el "futuro ambiente de trabajo", a causa de la movilidad de su cuerpo docente. Uno de los resultados de esta movilidad es el empleo que hace el Gobierno de las universidades, especialmente en ciertos compromisos, como por ejemplo con la International Cooperation Administration. Por otra parte, asociaciones como la American Society of Public Administration y la American Political Science Association son lugares de encuentro para estudiantes, profesores y prácticos.

Para hacer un resumen general de la enseñanza superior de las Ciencias Administrativas, deben mencionarse también los cursos de perfeccionamiento, que organizan algunos departamentos ministeriales para sus agentes.

El desarrollo de la enseñanza de las Ciencias Administrativas ha influido indudablemente en la investigación científica que, practicada desde hace muchos años, interesa cada día más. En lo que concierne a los aspectos básicos y teóricos de la Administración Pública la llevan a cabo los profesores de universidad a los cuales se atribuye gran responsabilidad en la materia. Además, los funcionarios públicos consagran a ella frecuentemente gran parte del tiempo. Estos trabajos provocan, muy a menudo, en la práctica, notables e inmediatos resultados. Existen centros de investigación científica, siendo el principal el situado en Chicago, 1313 East 60th Street, y en donde se hallan agrupadas las oficinas generales de catorce instituciones autónomas, las cuales, sin ser específicamente organismos de investigación, contribuyen a ella y a su desarrollo ejerciendo diversas funciones (organización de conferencias anuales, publicaciones, estudios, etc., y cuyos resul-

tados **se** difunden ampliamente). Por **otra** parte, gran parte de las universidades **de** los Estados poseen oficinas **de** Administración pública que se consagran a **la** investigación **práctica**, especialmente **en** el dominio **de** la Administración local y **de** los Estados.

Los resultados de la investigación científica se publican en gran variedad de periódicos desde **las** revistas especializadas a **las** publicaciones teóricas y generales **pasando** por las de diversas asociaciones de Ciencias Sociales y de las que tienen carácter interdisciplinario, Tendientes al mismo fin existo **además** una profusión **de** libros y de monografías.

LA ENSEÑANZA SUPERIOR DE LAS CIENCIAS ADMINISTRATIVAS EN LA URSS

Informe de la Academia de Ciencias de la URSS.

Algunas funciones administrativas son electivas y confiadas a especialistas (ingenieros, médicos, etc.), quienes adquieren en las facultades nociones de las Ciencias Administrativas relacionadas con su profesión. En las Escuelas de Derecho y de Ciencias Económicas, se hace una preparación más completa y especializada, ya que el personal de las administraciones se recluta en gran parte entre los juristas y los economistas.

El programa de las Escuelas y Facultades de Derecho comprende, como materias obligatorias, las disciplinas tradicionales de la enseñanza jurídica y el estudio de idiomas extranjeros con el fin de poder consultar obras científicas de otros países. Además se hallan previstas una serie de materias para opción voluntaria señaladas cada año por el Consejo de la Facultad teniendo en cuenta el deseo de los estudiantes.

Los Institutos de Ciencias Económicas especializan en diversos dominios tales como la planificación, economía industrial y agraria, la hacienda, etc., y preparan para desempeñar funciones administrativas eventualmente especializarlas. La misma preocupación preparatoria existe para los ingenieros y gran número de técnicos destinados a puestos directivos de la economía nacional.

Existe además amplia organización de cursos por correspondencia y clases nocturnas sobre las mismas materias que los cursos ordinarios en los que se obtienen los mismos títulos.

Conviene señalar que el profesorado es selecto y que gran número de los Profesores adquieren con anterioridad práctica administrativa, de la economía y de la planificación.

Para el acceso a la enseñanza superior se establecen anualmente ciertas condiciones y singularmente un examen concurso de ingreso, igualdad de títulos, concediéndose cierta preferencia a los candidatos que posean experiencia práctica. A los estudiantes se les ofrecen todas las facilidades científicas y sociales para favorecer su desenvolvimiento en las mejores condiciones posibles. Los que siguen estudios y están ocupando un puesto tienen derecho

a un **mes de** permiso **remunerado** durante el período de exámenes. Estos son anuales y consisten en pruebas escritas y tests. El título se concede al terminar los estudios **después de un examen de** Estado que tiene lugar ante tribunales compuestos **de** los más selectos profesores. Eventualmente debe someterse una memoria con este fin.

Los métodos de **enseñanza** son: cursos "**ex cátedra**", **seminarios** y **trabajos** prácticos. Se concede **gran** importancia a lo que **pudiera llamarse** períodos de prácticas, durante los cuales los estudiantes trabajan en los servicios de la administración, la magistratura, las secciones de planificación de empresas y de autoridades locales, etc. También se practica el intercambio de estudiantes con el extranjero y especialmente con Hungría, Polonia y Rumania.

Los instrumentos de trabajo son bastante **abundantes**. En cuanto se siente la necesidad, los manuales son puestos al día por el autor, o bien por un profesor o por una asociación de **sabios**. Se dispone también **de** películas, diagramas. i. etc.

r. r.

El profesorado puede contar además con cierto **número** de auxiliares nombrados después de un examen. **Las Facultades** son, por lo tanto, **competentes** para nombrar los ayudantes de laboratorio y los monitores. Estos últimos son seleccionados entre los estudiantes y de acuerdo con su organización.

La **enseñanza** superior **se** mantiene en constante relación con una extensa investigación, organizada **por** las mismas instituciones. Esta investigación sirve a la vez para **desarrollar la enseñanza** y **para** darle más valor. Algunas **revistas** especializadas publican estudios hechos por **profesores** u otros especialistas, Casas editoriales **del** Estado **se ocupan** de la publicación de **estudios** jurídicos, **mientras** que otras especializadas **se consagran** a la elaboración de monografías sobre **diferentes** aspectos de la organización y de la **administración** industrial. Esto permite amplia difusión y discusiones fructuosas de los problemas científicos que suscitan la administración y la gestión.

SECCION LEGISLATIVA

CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

CAMARA DE SENADORES

INICIATIVA

del C. Presidente de la República Adolfo López Mateos para Reformar los Párrafos Cuarto y Quinto del Artículo 27, y los Artículos 42 y 48 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

10. de octubre de 1959.

CC. Secretarios de la H. Cámara de Senadores del Congreso de la Unión,
Presentes.

Con fundamento en la fracción 1 del Artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, someto a vuestra soberanía la siguiente iniciativa de reformas a los párrafos cuarto y quinto del Artículo 27, y a los Artículos 42 y 48 de nuestra propia Ley Fundamental, en consideración de los siguientes motivos.

El Derecho *del* Mar ha sufrido modificaciones substanciales desde que se promulgó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en 1917, tanto merced a importantes sucesos como al influjo de nuevas corrientes doctrinales y a la labor de las conferencias internacionales.

El descubrimiento de hidrocarburos y de otros minerales en la plataforma continental, los recientes avances técnicos que han permitido la explotación económica de esos recursos naturales, y la realización de que tal plataforma sumergida no es sino la continuación física y geológica del territorio de la nación, figuran entre las razones que han determinado la creación de nuevas y la modificación de viejas instituciones y categorías jurídicas.

En lo que toca a la conservación y aprovechamiento de los frutos del mar, también ha habido cambios considerables, tanto en el terreno de los hechos como en el de los conceptos. El nuevo movimiento revisionista, manifestado con especial vigor entre los países latinoamericanos y robustecido

por la acción política de los numerosos Estados que alcanzaron su independencia en la postguerra, ha tenido un impacto decisivo en la elaboración del nuevo Derecho del Mar. En la Conferencia de las Naciones Unidas celebrada en Ginebra en 1958 fue cuestionada la validez, o por lo menos el alcance, de numerosas instituciones y reglas tradicionales en esta materia.

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, fue centro de confluencia de antiguas y de nuevas corrientes, y a la vez, punto de partida de desarrollos futuros. Su importancia difícilmente podría ser sobreestimada. Las cuatro convenciones que adoptó, consideradas en su conjunto representan un punto de equilibrio entre la codificación del derecho preexistente y los imperativos de la evolución progresiva del Derecho Internacional, entre la práctica de los Estados y la doctrina.

Como consecuencia natural, surge ahora para el Estado Mexicano la necesidad de adecuar su legislación interna a esta nueva situación internacional. Afortunadamente, la revisión de la legislación mexicana existente y la creación de nueva, no sólo responde al imperativo de conformarla al nuevo Derecho Internacional. La iniciativa de reformas a la Constitución que se presenta concuerda con el interés de México, ya que el país contará con instrumentos jurídicos más eficaces para la defensa de sus derechos y para la protección de sus recursos.

Una de las cuatro convenciones adoptadas en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar versa sobre la plataforma continental. Dicha convención consagró el principio básico de que "el Estado ribereño ejerce derechos de soberanía sobre la plataforma continental a los efectos de su exploración y de la explotación de sus recursos naturales". La convención estableció asimismo que estos derechos "no afectan el régimen de las aguas suprayacentes como alta mar, ni al del espacio aéreo situado sobre dichas aguas". El mismo instrumento definió lo que es la plataforma continental, en los siguientes términos: "Artículo 1.—Para los efectos de estos artículos, la expresión "plataforma continental" designa: a) el lecho del mar y el subsuelo de las zonas submarinas adyacentes a las costas pero situadas fuera de la zona del mar territorial, hasta una profundidad de 200 metros o más allá de este límite, hasta donde la profundidad de las aguas suprayacentes permita la explotación de los recursos naturales de dichas zonas; b) el lecho del mar y el subsuelo de las regiones submarinas análogas, adyacentes a las costas de islas". Además, precisó el alcance de los derechos del Estado ribereño, aclaró lo que se entiende por recursos naturales y reguló otras cuestiones conexas. Estos diversos tópicos, en su aplicación a México, serán objeto de la eventual Ley Orgánica que se promulgue como consecuencia de las reformas Constitucionales que sean aprobadas. Pero en lo

que toca a la Constitución misma, será necesario y a la vez suficiente sentar sólo el principio básico de los derechos soberanos de México.

Dentro de la estructura de la Constitución mexicana, este propósito puede llevarse a cabo de doble manera:

Primera, modificando el párrafo 4 del Artículo 27 constitucional, a efecto de incluir también los recursos naturales de la plataforma continental dentro del régimen jurídico que el citado precepto establece. Por su naturaleza y por las características de su explotación, es evidente que debe corresponder a la nación el dominio directo de los recursos naturales de la plataforma. Ahora bien, la atribución de este régimen jurídico tiene también otro efecto: el de implicar que el Estado Mexicano es titular de derechos soberanos, ya que el dominio directo de la nación sobre los recursos naturales presupone jurídicamente la existencia de derechos soberanos sobre el sitio en que tales recursos se encuentran.

La segunda, más directa, de lograr el propósito indicado consiste en modificar el Artículo 42 de la Constitución, el cual se refiere al territorio nacional. El ámbito espacial sobre el cual el Estado ejerce derechos soberanos es el territorio nacional, La reforma del Artículo 42 consistiría pues en hacer mención expresa de la plataforma continental como una de las partes integrantes del territorio de México. Por virtud de la incorporación de la plataforma continental al territorio nacional, o dicho de otro modo, por virtud de sus derechos soberanos sobre la plataforma, el Estado Mexicano no sólo ejercerá el derecho de propiedad sobre esa tierra sumergida, sino todos los actos de soberanía relacionados con la exploración o la explotación de esos recursos, comprendiendo control y jurisdicción plenos, incluso la civil y la penal. Además, estos derechos comprenden el de reservar la exploración y explotación de los recursos naturales de la plataforma al Estado ribereño o a sus nacionales.

Como se expresó anteriormente, la Convención sobre Plataforma Continental estableció como principio esencial que los derechos de soberanía sobre la plataforma, es decir, sobre el lecho y el subsuelo, no afectan el régimen de alta mar de las aguas y del espacio aéreo suprayacentes. El Ejecutivo Federal no propone pues que México reclame soberanía sobre toda la extensión de las aguas y espacio aéreo que cubren la plataforma continental mexicana,

Esta posición del Ejecutivo Mexicano es contraria a la que el mismo Poder asumió a este respecto en 1946. En efecto, como se recordará, el Ejecutivo Federal propuso en ese año al H. Congreso de la Unión un proyecto

de reformas a los Artículos 27, 42 Y 48 de la Constitución, proyecto que pretendía incorporar el principio de que eran "propiedad de la nación las aguas de los mares que cubren la plataforma continental y los zócalos submarinos".

Las razones del cambio de posición del Ejecutivo podrían resumirse en un solo concepto: la pretensión de ejercer soberanía sobre todas las aguas que cubren la plataforma continental es, en la actualidad, contraria al Derecho Internacional. Dicha tesis fue clara y terminantemente repudiada por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, en la que estuvieron representados 86 Estados, es decir, prácticamente toda la comunidad internacional. Como indicación de la voluntad de la comunidad de naciones a este respecto, bastaría recordar que el Artículo 3 de la Convención, que establece el régimen de alta mar, es decir, de mar libre, de las aguas y espacio aéreo suprayacentes, fue aprobada en la Conferencia de Ginebra *sin un solo voto contrario* y con sólo tres abstenciones. Este hecho adquiere mayor significación cuando se considera que la Convención sobre Plataforma Continental es, incuestionablemente, la expresión del Derecho vigente en esta materia. La situación es tan clara y definida que la propia Convención llega a prohibir la interposición de reservas contra el citado Artículo 3.

Hace trece años, cuando el Ejecutivo Federal propuso las referidas reformas constitucionales, la situación era otra. Se había iniciado en esos años una tendencia que parecía prometedora. Se multiplicaban entre los Estados latinoamericanos las proclamaciones y las reivindicaciones unilaterales sobre la plataforma, y algunas de ellas, también, sobre las aguas y el espacio aéreo que la cubrían. La iniciativa del Ejecutivo parecía seguir y al propio tiempo orientar —ya que los Estados son, en cierto modo, autores y a la vez sujetos de las normas internacionales— el movimiento del Derecho Internacional.

Años después, al iniciarse la Conferencia de Ginebra, el cuadro había cambiado radicalmente. No es esta Exposición de Motivos el lugar adecuado para inquirir por qué esa tendencia no prosperó. Basta indicar que en 1958, los Estados que la habían adoptado en su legislación no llegaban a media docena y cabe añadir que aun entre los Estados que la incorporaron en su Constitución, no hubo uno solo que la hubiera propuesto a la Conferencia, o siquiera, que hubiera votado contra el principio opuesto, que establecía el carácter de alta mar de las aguas epicontinentales.

La situación no se solucionaría —como algunos podrían pensarlo— meramente con el hecho de que México no ratificara la Convención, para quedar así al margen de sus prescripciones. Un análisis semejante sería superficial

y simplista. Para que México ejerciera en el futuro soberanía sobre una porción de mar (que en algunos puntos se extiende hasta 300 kilómetros de sus costas) sobre la que en el pasado no ha ejercido soberanía, es decir, para que pudiera incorporar en su dominio nacional algo que hasta ahora ha sido del dominio internacional, es evidente que requeriría de un título internacional. En otros términos necesitaría que lo autorizara a hacerlo el Derecho Internacional, siendo que, por el contrario en la actualidad no lo permite. En esas circunstancias, sería completamente irrelevante para ese efecto que México estuviera o no dentro de la Convención, ya que su voluntad unilateral de ejercer soberanía sobre esas aguas sería internacionalmente ineficaz, en ausencia de un título internacional positivo.

Por todas las anteriores razones y después de madura reflexión, el Ejecutivo Federal ha llegado a la conclusión de que la mejor manera de servir los intereses de la Nación consiste en adecuar su legislación y su conducta a las prescripciones del Nuevo Derecho Internacional del Mar, abandonando en cambio, lo que ya no podría calificarse hoy en día sino de estéril posición dogmática.

El segundo aspecto de las reformas constitucionales materia de esta iniciativa se refiere a las aguas interiores, al mar territorial y al espacio aéreo nacional.

La primera consideración pertinente es que las reformas constitucionales propuestas son del todo independientes del controvertido problema relativo a la extensión del mar territorial. Como es sabido, esta cuestión no pudo ser objeto de un pronunciamiento por la Conferencia de Ginebra y la Convención respectiva no contiene norma alguna sobre el particular. Pero la Constitución de México, a diferencia de las de otros países, no determina de manera precisa la extensión del mar territorial de la nación, contentándose con establecer que son propiedad de esta última, "las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fija el Derecho Internacional". No habiéndose alcanzado aún un acuerdo internacional sobre la extensión del mar territorial, los diversos países vienen observando su propia interpretación respecto de la existencia o inexistencia, naturaleza y alcance de la norma internacional vigente en esta materia, o por lo menos, respecto de lo que el Derecho Internacional no prohíbe. El Gobierno de México, por su parte, abraza la certeza de que la extensión que ha fijado en su legislación al mar territorial, de 16,668 metros (9 millas marinas), está claramente comprendida dentro de los límites autorizados por el Derecho Internacional.

Dentro del proyecto de reformas que el Ejecutivo Federal propone, se hace referencia al Artículo 42 Constitucional y tiene por objeto que el terri-

torio nacional comprenda los mares territoriales, las aguas interiores y el espacio aéreo nacional.

Como se indicó anteriormente, el Artículo 27 constitucional dispone que las aguas de los mares territoriales son propiedad de la nación. La sola referencia al concepto jurídico de propiedad, sin embargo, no es suficiente. El opinión del Ejecutivo Federal, es conveniente que el ejercicio por el Estado Mexicano de todos los atributos de la soberanía sobre el mar territorial se desprenda de manera más directa de la Constitución. Si cuando se promulgó ésta podía haber dudas sobre la naturaleza jurídica de los derechos del Estado ribereño sobre el mar territorial, hoy en día la situación es clara. Conforme al Derecho Internacional contemporáneo, el mar territorial forma parte del territorio del Estado; la soberanía que el Estado ejerce sobre el mar territorial es de la misma naturaleza que la que ejerce sobre su dominio terrestre. La reforma constitucional que procede, en consecuencia, consiste en incluir a los mares territoriales entre los elementos componentes del territorio nacional.

La situación es semejante en lo que toca a las aguas interiores. Se entiende actualmente por éstas, las situadas al interior de la línea de base del mar territorial. En el proyecto de reformas se las designa con el término de "aguas marítimas interiores" para distinguirlas de las otras aguas interiores nacionales, como las de lagunas, ríos, esteros, etc., que enumera en el párrafo 5 del Artículo 27. La razón por la que no se asimilan en el presente proyecto de reformas a las aguas territoriales, es que en ciertos aspectos, unas y otras están sometidas a regímenes jurídicos distintos.

Tampoco hace falta hoy en día fundamentar mayormente la inclusión del espacio aéreo dentro del territorio nacional. Se trata de un principio indiscutible. Las razones por las que el Ejecutivo Federal propone la reforma correspondiente son iguales a las que se hicieron valer respecto del mar territorial.

Las modificaciones que se proponen al Artículo 48, en el sentido de que la plataforma continental también dependa directamente del Gobierno de la Federación, se justifica plenamente porque, aparte de que no puede entenderse que aquélla sea continuación del territorio de las entidades federativas que tienen costas en los mares de la República, la uniformidad de la legislación, de necesario carácter federal, sobre dicha plataforma, así le exige.

Por último, con el fin de facilitar eventualmente la interpretación de las disposiciones constitucionales cuya reforma propone, el Ejecutivo quiere dejar sentado claramente lo siguiente:

El hecho de proponer que el territorio nacional comprenda también el mar territorial, las aguas interiores, la plataforma continental y el espacio aéreo, no significa que en opinión del mismo Poder, la soberanía que el Estado ejerce sobre tales elementos de su territorio tenga idéntico alcance que la soberanía que se ejerce sobre aquéllos está sujeta a restricciones específicas que impone el Derecho Internacional. Así, la soberanía sobre el mar territorial está restringida principalmente por el derecho de los demás Estados al paso inocente y por otros derechos, de menor trascendencia, que tienen igualmente su fundamento en reglas e instituciones del Derecho internacional. En lo que concierne a la plataforma continental, su incorporación en el territorio nacional significa que el Estado Mexicano ejerce derechos de soberanía sobre ella a los efectos de su exploración y de la explotación de sus recursos naturales. Y en lo que toca a la soberanía sobre las aguas interiores y el espacio aéreo, el Ejecutivo Federal también tiene presentes las restricciones que pudieran derivar de tratados suscritos por México o del Derecho Internacional.

Decreto que Reforma los Párrafos Cuarto y Quinto del Artículo 27 y los Artículos 42 y 48 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo Unico.—Se reforman los párrafos cuarto y quinto del artículo 27 y se reforman los artículos 42 y 48 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar en los siguientes términos:

Artículo 27

Corresponde a la nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o substancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizados como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos.

Son propiedad de la nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fija el Derecho Internacional; las aguas marítimas

interiores; las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar; las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos a indirectos, desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; las de las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquellas en toda su extensión o en parte de ella, sirva de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la República; la de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas, estén cruzados por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la República y un país vecino, o cuando el límite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la República con un país vecino; las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y las que se extraigan de las minas. Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales, y apropiarse por el dueño del terreno, pero cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos, el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aun establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional. Cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración anterior, se considerarán como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren, sus depósitos, pero si se localizaren en dos o más predios, el aprovechamiento de estas aguas se considerará de utilidad pública, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten los Estados".

"Artículo 42.-El territorio nacional comprende:

- I.-El de las partes integrantes de la Federación;
- II.-El de las islas, incluyendo los arrecifes y cayos, adyacentes en ambos mares;
- III.-El de las islas de Guadalupe y las de Revillagigedo situadas en el Océano Pacífico;
- IV.-La plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas;
- V.-Las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fija el Derecho Internacional y las marítimas interiores;
- VI.-El espacio aéreo nacional."

"Artículo 48.—Las islas, los cayos y arrecifes de ambos mares que pertenezcan al territorio nacional, la plataforma continental, los zócalos submarinos de las islas, los cayos y arrecifes, los mares territoriales, las aguas

marítimas interiores y el espacio aéreo nacional, dependerán directamente del Gobierno de la Federación, con excepción de aquellas islas sobre las que hasta la fecha hayan ejercido jurisdicción los Estados."

TRANSITORIOS

UNICO.-La presente reforma constitucional entrará en vigor el día de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Reitero a ustedes las seguridades de mi atenta consideración.

El Presidente de la República,

(firmado)

ADOLFO LOPEZ MATEOS

TRAMITE:-Túrnese a las Comisiones Unidas Segunda de Puntos Constitucionales y Primera de Relaciones Exteriores e imprímase.-Carl08 Román Celis.-S. S.-México, D. F., 10. de octubre de 1959.—ES COPIA.

El Oficial Mayor,

(firmado)

GONZALO AGUILAR F.

CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

CAMARA DE SENADORES

DICTAMEN

de las Comisiones Unidas Segunda de Puntos Constitucionales y Primera de Relaciones Exteriores, Sobre la Iniciativa del C. Presidente de la República,

LIC. ADOLFO LOPEZ MATEAS,

para Reformar los Párrafos Cuarto y Quinto del Artículo 27 y los Artículos 42 y 48 de la Constitucion Política de los Estados Unidos Mexicanos.

5 de octubre de 1959.

Honorable Asamblea:

A las Comisiones que suscriben, fuertemente la iniciativa que el C. Presidente de la República, sometió a la soberanía del Congreso de la Unión, por conducto de esta Cámara, conteniendo el proyecto de Decreto para Reformar los párrafos 40. y 50. del Art. 27 Y los Arts. 42 y 48 de nuestra Ley fundamental.

PRIMERO:-La iniciativa consiste en lo siguiente:

Por lo que respecta al párrafo 40. del Art. 27, la reforma consiste en la adición, dentro del texto, de las siguientes palabras "... de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas ..." Por lo que se refiere al párrafo 50., se propone adicionar, también dentro del texto, las siguientes palabras: "... las aguas marítimas interiores..." En el caso del Art. 42, la reforma propone una nueva redacción que amplía y especifica mejor su contenido, conforme a los fundamentos que su exposición de motivos especifica. En cuanto al Art. 48, la reforma consulta la adición, dentro del texto actual, de las siguientes palabras: "... los cayos y arrecifes ..." y "... la plataforma continental, los zócalos submarinos, los cayos y arrecifes, los mares territoriales, las aguas marítimas interiores y el espacio aéreo ..."

SEGUNDO:-El fundamento que el Primer Magistrado de la Nación expresó en apoyo de su iniciativa, es el siguiente:

La necesidad de incorporar al dominio directo de la Nación todos los recursos naturales de la plataforma continental y de los zócalos submarinos de las islas, proviene de las transformaciones que ha sufrido el Derecho del Mar, con posterioridad a la promulgación de la Constitución de 1917, sobre todo, por el descubrimiento de hidrocarburos y otros minerales existentes en dicha plataforma, y tomando en cuenta los avances técnicos que han permitido la explotación de dichos recursos; asimismo, de la comprobación técnica de que la -plataforma sumergida es la continuación física y geológica del territorio que emerge de las aguas.

En 1958 se celebró en Ginebra una conferencia de las Naciones Unidas, para elaborar un nuevo derecho del mar y en ella se modificaron substancialmente algunos conceptos fundamentales. Esta conferencia adoptó cuatro convenciones, que en su conjunto establecen puntos de equilibrio entre la codificación del derecho y los imperativos que marca su evolución, y entre la práctica de los Estados y la doctrina internacional. Por lo que en esas cuatro convenciones quedó asentado, es el caso de ajustar la legislación interna de nuestro país.

El principio básico aceptado en la conferencia de Ginebra fue que el Estado ribereño ejerce derechos de soberanía sobre la plataforma continental para el efecto de explotación de sus recursos naturales; pero que estos derechos no afectan el derecho de las aguas suprayacentes, consideradas como mar, abiertas a la navegación, ni el espacio aéreo sobre dichas aguas.

En la misma conferencia se convino que la plataforma continental designa el lecho del mar y el subsuelo de las zonas submarinas adyacentes a las costas, pero situadas fuera de la zona del mar territorial, hasta una profundidad de 200 metros, o más allá, hasta donde la profundidad de las aguas permita la explotación de los recursos naturales; igualmente, el lecho del mar y el subsuelo de las regiones submarinas análogas, adyacentes a las costas de las islas. También se determinaron los derechos del Estado ribereño, lo que se entiende por recursos naturales, y otras cuestiones relativas.

Por todo ello, el Ejecutivo de la Unión ha estimado que para incorporar a nuestro Derecho interno dichos conceptos y regularizarlos dentro de las normas que rigen nuestra Constitución, precisa, antes que nada, reformar la misma en la medida en que se propone. La declaración de que los recursos naturales a que antes se hace alusión, forman parte de la propiedad de la Nación y están sometidos a su dominio directo, implica también su incorporación al ámbito espacial en que el Estado Mexicano ejerce soberanía. Por eso mismo, se impone la reforma al artículo 42 de nuestra Constitución, que es el que determina cuáles zonas espaciales, terrestres, marítimas, submarinas y aéreas, quedan bajo su soberanía.

Debe considerarse que la soberanía que se ejercerá sobre los nuevos espacios incorporados, como son la plataforma continental y los zócalos de las islas, las aguas territoriales y el espacio aéreo, está limitada por los principios del Derecho Internacional vigentes, puesto que sobre dichos espacios el Estado Mexicano no había declarado con anterioridad su soberanía, ni ésta le había sido reconocida por el concierto internacional. La limitación de la soberanía proviene de las convenciones, tratados y normas positivas del Derecho Internacional vigente, que establecen principios, como el de la libre navegación fuera del mar territorial y del uso pacífico y legal para semejantes fines del espacio aéreo. El Ejecutivo Federal, a este respecto, dice expresamente que no propone "que México reclame soberanía sobre toda la extensión de las aguas y espacio aéreo que cubre la plataforma continental mexicana". Al respecto, recuerda que las aguas territoriales que México ha tenido bajo su soberanía, han sido la de la extensión de 3 leguas marítimas (9 millas marítimas, 16,668 metros) que ha convenido con la mayoría de los países con quienes mantiene tratados vigentes a este respecto, y que coincide, en

términos generales, con la costumbre Internacional que priva en estos momentos.

La reforma del artículo 48, se deriva lógicamente de las anteriores, puesto que el Gobierno Federal es el que tiene jurisdicción sobre el ámbito espacial sometido a la soberanía de la Nación y sobre los bienes sometidos a su dominio directo o que forman parte de la propiedad nacional. En el primer caso, cuando los Estados integrantes de la Federación no hayan tenido jurisdicción.

TERCERO:-En realidad, todas las reformas propuestas a diferentes textos constitucionales, forman un solo conjunto normativo y mantienen entre sí relaciones lógicas. Se declara la incorporación de la plataforma continental y de los zócalos submarinos de las islas, como una consecuencia del progreso que la ciencia y la técnica naturales y el derecho han alcanzado en las últimas décadas; se definen los conceptos de plataforma continental, de zócalos marítimos, de recursos naturales subyacentes en ellos, de aguas marítimas, y del espacio aéreo, aceptando los términos elaborados por el Derecho Internacional, en la Conferencia que las Naciones Unidas realizaron especialmente para estudiar los aspectos jurídicos del mar, en Ginebra en 1958.

De esa incorporación de recursos naturales, deriva la reforma a los párrafos respectivos del Artículo 27 Constitucional, para comprenderlos dentro del dominio directo de la Nación y de la propiedad nacional según corresponda.

Como nuevas regiones que se asimilan al territorio nacional, también quedan incorporadas a la soberanía del Estado Mexicano, las plataformas continentales de los mares que limitan el territorio de la República Mexicana y los zócalos submarinos de las islas nacionales, que son las zonas sumergidas de dichas islas, tal como ocurre con la plataforma continental, por ser también nuevos espacios en que el Estado Mexicano ejercerá soberanía. Sobre las regiones en que siempre ejerció soberanía, ésta es absoluta y no tiene más limitaciones que las que fija su Constitución y las normas que son equiparables a ella y la seguirá ejerciendo en la misma forma que hasta ahora lo ha hecho. En cuanto a los nuevos espacios, dado que la plataforma se extiende en una extensión hasta doscientos metros de profundidad o hasta donde puedan ser explorados y explotados los recursos naturales que en ella se encuentren: es lógico que no puede llevarse la soberanía en iguales términos a las aguas suprayacentes arriba de dicha plataforma o de los zócalos de las islas, ni al espacio aéreo encima de tales aguas y de tales zócalos.

En cuanto a las aguas suprayacentes consideradas como el mar en forma tradicional y que es medio de navegación, así como el espacio aéreo que sobre esa zona queda, la soberanía que el Estado Mexicano ejercerá será limitada

por las normas del derecho positivo Internacional, y muy especialmente por *las* determinaciones de la Conferencia de Ginebra que se celebró con la mayoría absoluta de las Naciones representadas y en la que las votaciones se realizaron solamente en pro y con contadísimas abstenciones, pero sin votos en contra, lo que explica la universalidad del consentimiento otorgado sobre sus deliberaciones y acuerdos.

Incorporados los nuevos espacios a la soberanía del Estado Mexicano, lógicamente se desprende la necesidad de que sobre ellos se extienda también la jurisdicción del Gobierno Federal, que viene ejerciéndola sobre el ámbito soberano tradicional del Estado Mexicano, Con excepción de las zonas que están bajo la soberanía de alguno de los Estados de la Federación. Esto fundamenta lógicamente la reforma del artículo 48 constitucional.

CUARTO:-Las Comisiones Unidas Segunda de Puntos Constitucionales y Primera de Relaciones Exteriores, por su parte, se permiten opinar que proceden algunas modificaciones, dirigidas a precisar los términos de las fracciones II y IV del Artículo 42 y del Artículo 48, tal como aparecen en la iniciativa para quedar en *la* siguiente forma:

Artículo 42

II.-.El de las islas. incluyendo los arrecifes y cayos en los mares adyacentes:

III.-.....

IV.-La plataforma continental y los zócalos submarinos **de las islas**, cayos y arrecifes;

V.-.....

VI.-.....

Artículo 48.-Las islas, los cayos y arrecifes de los mares adyacentes que pertenezcan al territorio nacional, la plataforma continental, los zócalos submarinos de las islas, de los cayos y arrecifes, los mares territoriales, las aguas marítimas interiores y el espacio aéreo nacional, dependerán directamente del Gobierno de la Federación, con excepción de aquellas islas sobre las que hasta la fecha hayan ejercido jurisdicción los Estados".

Por lo anterior, las Comisiones Unidas que suscriben consideran que es de accederse a la aprobación de la **iniciativa** del Ejecutivo de la **Federación** y al proponerla, **solicitan** asimismo la aprobación en el mismo sentido **de** este Honorable Senado de la **República**, y someten a la **soberanía** de **esta** Asamblea, el siguiente **proyecto** de

DECRETO:

El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos Decreta:

ARTICULO UNICO:-Se reforman los párrafos cuarto y quinto del Artículo 27 y los artículos 42 y 48 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar en los siguientes términos:

Artículo 27

.....

Corresponde a la nación el dominio directo de todos los recursos natura, les de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y meta- loídes utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los pro- duetos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación **necesite** trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de ma- terias susceptibles de ser utilizados como fertilizantes; los combustibles mi- nerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos.

Son propiedad de la nación las aguas de los mares territoriales en la **extensión** y términos que fija el **Derecho** Internacional; las aguas marítimas interiores; las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanentemente o intermitentemente con el mar; las de los lagos interiores de formación **natural** que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos, desde el punto del cauce en **que** se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; las de lls corrientes **constantes** o intermitentes y sus afluentes directos o **indirectos**, cuando el cauce de aquellas en toda su extensión o en parte de ella, sirva de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la **República**; **la** de los **lagos**, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas, estén cruzados por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la Repú- blica y un país vecino. o cuando el limite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la República con un país vecino; las de los manantiales quq broten en las playas, zonas marítimas, cauces, **vasos** o **ribe- ras** de los lagos, lagunas o esteros de propiedad **nacional**, y las **que se** extrai-

gan de las minas. Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales, y apropiarse por el dueño del terreno, pero cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos, el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aun establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional. Cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración anterior, se considerarán como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos, pero si se localizaren en dos o más predios, el aprovechamiento de estas aguas se considerará de utilidad pública, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten los Estados.

“Artículo 42.—El territorio nacional comprende:

- I.—El de las partes integrantes de la Federación;
- II.—El de las islas, incluyendo los arrecifes y cayos en los mares adyacentes;
- III.—El de las islas de Guadalupe y las de Revillagigedo situadas en el Océano Pacífico;
- IV.—La plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes.
- V.—Las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fija el Derecho Internacional y las marítimas interiores;
- VI.—El espacio aéreo nacional”.

“Artículo 48.—Las islas, los cayos y arrecifes de los mares adyacentes que pertenezcan al territorio nacional, la plataforma continental, los zócalos submarinos de las islas, de los cayos y arrecifes, los mares territoriales, las aguas marítimas interiores y el espacio aéreo nacional, dependerán directamente del Gobierno de la Federación, con excepción de aquellas islas sobre las que hasta la fecha hayan ejercido jurisdicción los Estados”.

TRANSITORIOS:

UNICO:—El presente Decreto entrará en vigor el día de su publicación en el Diario Oficial de la Federación:

Salá de Comisiones, 5 de octubre de 1959.

Sen. Lic. Hilario Medina Goons.—Sen. Lic. Guillermo Ramírez Valadéz.—Sen. Dr. Jesús López Litá.—Sen. Lic. Manuel Moreno Sánchez.—Sen. Mauricio Magdaleno.—Sen. General José María Taña Freyding.—Sen. Lic. Angel Santos Cervantes. (Rúbricas).

BIBLIOGRAFIA

- Rafael Bielsa**.-"Derecho Administrativo".-Roque Depalma Editor.-5a. edición.c.-Buenos Aires, 1955.
- Otto Mayer**.—"Derecho Administrativo Alemán".—Editorial Depalma.-Buenos Aires, 1949.
- Frite Fleiner**.—"Instituciones de Derecho Administrativo", - Traducción de la Ba.edición alemana, por Sabino A. Gendin.-Editorial Labor, S. A.—Barcelona, 1933.
- Adolfo Posada**.-"Tratado de Derecho Político",.—5a. edición revisada.-Líbrería General de Victoriano Suárez. -Madrid. 1935.
- Gabino Fraga**.—"Derecho Administrativo".-5a. edición.-Editorial Porrúa, S. A.-México, 1952.
- Andrés Serra Rojas**.- "Derecho Administrativo".-Librería de Manuel Porrúa, S. A.-México. 1959.
- Enrique Sayagués Laso**.—"Tratado de Derecho Administrativo".-Montevideo. 1953.
- Benjamín Villegas Basavilbaso**.- "Derecho Administrativo".-Tipográfica Editora Argentina-c-Buenos Aires, 1949.
- Leon Duguit**.-"Manual de Derecho Constitucional".-Producción de José G. Acuña.c.-2a. edición española.-Francisco Beltrán Editor.c-Madrid, 1926.
- Gastón Jéze**.—"Principios Generales del Derecho Administrativo".-Editorial Depalma.c-Buenos Aires, 1949.