

# ESTUDIO PRELIMINAR

La editorial HARLA me pide, a manera de *Estudio preliminar*, estas páginas relativas a *La Teoría de la Administración Pública* y a su autor, mi distinguido colega el Doctor Omar GUERRERO-OROZCO. Lo ejecuto con mucho gusto, no sólo por el honor que representa ocuparme de la más reciente obra de uno de los más prometedores valores de la naciente ciencia *latinoamericana* de la administración pública sino porque, también, constituye un verdadero placer intelectual el entretenerse, con sus futuros lectores, acerca de un libro sanamente ambicioso, que vincula directamente a la enseñanza universitaria mexicana con los principales exponentes europeos de la disciplina, desde el siglo XVIII hasta los umbrales de este inminente siglo XXI.

El perfil académico de nuestro autor se singulariza por una formación rigurosa en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México,<sup>1</sup> en la cual se significa por una carrera docente especializada pero de amplio espectro,<sup>2</sup> así como por el ejercicio desde muy joven de car-

---

<sup>1</sup> Su licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública la obtuvo con una tesis sobre *La acción de los científicos en la política mexicana*, 1971, 135 págs.; su doctorado en Administración Pública, con una tesis sobre *La administración pública del Estado capitalista*, 1979, 439 págs. (Cfr. *infra*, nota 9.)

<sup>2</sup> Profesor titular nivel "B" de tiempo completo desde 1972, ha impartido las siguientes asignaturas: *Teoría de la administración pública I y II*, desde 1972; *Análisis de la estructura administrativa y el proceso gubernamental* (1972-75), *Política y administración pública* (1977-80) y, en el postgrado y desde 1976, *Administración pública comparada*.

gos administrativos relevantes,<sup>3</sup> los cuales no le han impedido labores docentes de particular responsabilidad, no sólo en otros planteles de la U.N.A.M.,<sup>4</sup> sino del Centro de Investigación y Docencia Económicas<sup>5</sup> y, fundamentalmente, en el Instituto Nacional de Administración Pública.<sup>6</sup> En esta última institución, donde funge actualmente como Investigador comisionado por la U.N.A.M., la acción del Doctor Guerrero ha quedado admirablemente documentada, en estos últimos años, en una labor editorial de intensidad y calidad sin precedentes en nuestro medio, tanto como Director del Programa Editorial de la Serie Praxis,<sup>7</sup> como igualmente en su gestión como Director de la Revista de Administración Pública.<sup>8</sup>

<sup>3</sup> Nacido en el Distrito Federal en 1946, fue Secretario Académico de la División de Estudios de postgrado (1980-1983) y es Consejero Técnico, por la especialidad de administración pública, desde 1985.

<sup>4</sup> En la Escuela Nacional de Estudios Profesionales "Aragón" (U.N.A.M./E.N.E.P. "Aragón"), ha impartido cursos de *Ciencia política* y de *Sociología*, en 1976.

<sup>5</sup> Impartiendo, en el postgrado, *Organización y funcionamiento de la administración pública* (1977-78).

<sup>6</sup> En cuyo postgrado, desde 1980, imparte la materia del presente libro, *Teoría de la administración pública*.

<sup>7</sup> En un solo año, únicamente en 1982, esta serie publica, bajo la dirección de GUERRERO, once volúmenes de investigación y divulgación.

<sup>8</sup> En esta *Revista*, como los maestros de construcción de la Edad Media que fabricaban sus propias herramientas, nuestro autor procede a la publicación sistemática, en castellano cuando la traducción se requería, de grandes clásicos nacionales y extranjeros, de este siglo pero en general de los tiempos modernos, cuya así meditada lectura cimentará algunas de las posteriores publicaciones de GUERRERO-OROZCO. Por tratarse de una aleccionadora experiencia de investigación y edición, nos permitimos transcribir seguidamente el contenido de los principales volúmenes que dirigiera nuestro autor. En su correlación temática, el lector apreciará la univocidad de esta creativa gestión. Indicamos autores y temas.

*En el volumen No. 40 (oct.-dic. 1979)*, Roberto DAHL, "La ciencia de la administración pública: tres problemas"; Herbert SIMON, "Un comentario a 'La ciencia de la administración pública'"; José R. CASTELAZO, "Relaciones entre la administración pública y otras ciencias sociales"; Erika DÖRING, "La enseñanza de la administración pública en México"; Taller de administración pública de la Universidad Autónoma Metropolitana/Xochimilco, "Perspectivas de un plan modular en administración pública"; Frederic CLEAVELAND, Manuel SÁNCHEZ SARTO y Benedicto SILVA, "Informe sobre el proyecto de creación de escuelas latinoamericanas de economía y administración pública"; Gildardo CAMPERO, "El concepto de tipo ideal y la construcción de modelos para el campo organizacional"; Beauregard GONZÁLEZ, "El problema del método en la investigación social y administrativa"; CONACYT, "Programa nacional indicativo en Administración Pública" y "Documento básico preliminar"; titulándose el volumen *La administración pública. Disciplina, enseñanza, metodología e investigación*.

*En los volúmenes 41 a 44 (ene.-dic. 1980)* se intenta la simultánea presentación de la administración pública mexicana contemporánea y, por otro lado, de los problemas fundamentales de la teoría de la administración pública moderna. *Entre los artículos monográficos que presentan la perspectiva mexicana*: Matilde LUNA-LEDEZMA, "Empresas estatales y capital privado en México, 1971-76"; Javier FREYRE, "La empresa pública y el control del Estado sobre los trabajadores"; Nicolás RODRÍGUEZ PEREGÓ, "La gestión de las empresas públicas y su control: referencia al caso mexicano"; Enrique SERNA-ELIZONDO, "Las empresas públicas en la economía nacional"; Frank SMITH, "Insumos sociopolíticos y administración pública en México"; Rodrigo MORENO, "El régimen presidencial y la administración pública"; John BAILEY, "La Secretaría de Programación y Presupuesto"; Universidad de Warwick/Inglaterra, "El sistema político mexicano: Los gabinetes presidenciales de 1920 a la fecha"; Jacinto FAYAVIESCA, "Evolución constitucional y significado político de la cuenta pública en México". *Entre*

los estudios clásicos, relativos a problemas fundamentales de la teoría de la administración pública moderna: Juan BODINO, "La formación de la administración pública moderna", en cuatro entregas; Gaetano MOSCA, "Objeto, campo y método de la ciencia política"; Woodrow WILSON, "La formación del gobierno congresional"; Juan Gaspar BLUNTSCHLI, "Naturaleza y carácter de la política"; Frank GOODNOW, "La función política"; Gaetano MOSCA, "La clase política"; Woodrow WILSON, "El Poder Ejecutivo en el gobierno congresional"; Juan Gaspar BLUNTSCHLI, "La administración pública"; Frank GOODNOW, "La función administrativa"; Gaetano MOSCA, "El Estado federal y el Estado burocrático"; Woodrow WILSON, "El gobierno congresional y la administración pública"; William WILLOUGHBY, "Ejecución y administración"; Luther GULICK, "Política, administración y nuevo trato"; Marshall DIMOCK, "¿Qué es la administración pública?"; Charles MERRIAM, "Administración pública y teoría política"; Charles BEARD, "La administración, un fundamento del gobierno"; y Leonard WHITE, "La administración como profesión".

En los volúmenes No. 45 al 49 (ene.-mar. 1981/ene.-mar. 1982) se configura una serie dedicada a la administración pública y la historia, articulada en cada No. en tres diversas secciones, respectivamente dedicadas: en primer lugar, al estudio de un curso histórico mediante un "Estudio general"; en segundo lugar, a la comparación de estructuras administrativas contrastadas, mediante "Estudios de caso"; y, en tercer lugar, a la transcripción de un documento considerado "Testimonio histórico".

En la sección de *estudios generales*: E.N. GLADDEN, "La administración pública y la historia"; Karl WITTFOGEL, "Aspectos del desarrollo de las sociedades hidráulicas"; S.N. EISENSTADT, "El estudio del despotismo oriental como sistema de poder total"; S.N. EISENSTADT, "Burocracia, burocratización y desburocratización"; Otto HINTZE, "La formación histórica de los estados"; S.N. EISENSTADT, "La lucha política en las sociedades burocráticas"; y Guy THUILLIER y Jean TULARD, "Problemas de la historia de la administración".

En la sección de *"Estudios de caso"*: William BEYER, "El servicio civil en el Mundo Antiguo"; William EDGERTON, "El gobierno y los gobernados en el Imperio Egipcio"; Teodoro MOMMSEN, "La organización colegial de la administración de la República Romana", en dos entregas; Fragmento de *The Cambridge Ancient History*, "La administración pública de la Persia sasánida"; Wang YU-CH'UAN, "El gobierno central en China durante la dinastía Han"; Albert HOWE LYBYER, "La administración pública del Imperio Otomano"; Walter WEIKER, "La burocracia otomana. Modernización y reforma"; Teodoro MOMMSEN, "La administración pública de la Roma Imperial"; Cyprien HALGAN, "La administración de las provincias senatoriales romanas"; Louis BREHIER, "La burocracia del Imperio Bizantino"; E.A. KRACKE, "El servicio civil en China durante la dinastía Sung"; Arthur CHRISTENSEN, "El Estado y la administración en la época de la dinastía sasánida"; Maurice GAUDEFROY-DEMOMBYNES, "El califato musulmán"; Philip HITTI, "La administración pública en el califato abbasida"; Adolfo BANDELIER, "La organización social y forma de gobierno de los antiguos mexicanos"; John ARMSTRONG, "Élites administrativas del Antiguo Régimen: Preludio a la modernización en Francia, Prusia y Rusia"; y Pierre LEGENDRE, "El régimen histórico de las burocracias occidentales: notas sobre el caso francés".

En la sección de *"Testimonios históricos"*: Ibn JALDUN, "El concepto de la administración pública en los imperios musulmanes"; Nizán AL-MULK, "El libro del gobierno"; y Sari MEHMED PASHA, "El libro de los visires y los gobernadores".

El volumen No. 50 (ab.-jun. 1982) está dedicado a *La administración pública en México durante el siglo XIX*. Festejando el 26° aniversario del I.N.A.P., bajo el lema de "Conmemorar la historia es vivir en la historia", el No. se aboca al estudio de los precursores. Ello, en el siguiente orden: José CHANES NIETO, "Uno de los teóricos del México independiente: Simón Tadeo Ortiz de Ayala"; José María Luis Mora, "Discurso sobre los perniciosos efectos de la empleo-manía"; Lucas ALAMÁN, "Examen de la organización general de la administración pública"; Teodosio LARES, "El derecho administrativo. La ciencia de la acción y la competencia del Poder Ejecutivo"; Luis de la ROSA, "Sobre la administración pública de México y medios de mejorarla"; Ildefonso ESTRADA y ZENE, "Manual de gobernadores y jefes políticos".

En los volúmenes Nos. 51 al 54 (julio-sept. 1982/ab.-jun. 1983), se desea continuar presentando la obra de otros importantes pensadores mexicanos, pero no sólo de ayer, sino de hoy; además de relevantes trabajos producidos fuera del país, antes y ahora. Ello lleva a programar los cuatro números, respectivamente divididos en una sección del ayer y otra del hoy.

En la sección de los estudios de "ayer", tenemos sucesivamente: Francisco de PAULA MADRAZO, "Manual de administración", en tres entregas; Julio JIMÉNEZ y Agustín LOZANO, "Manual de los ayuntamientos"; M. LÓPEZ DE MEOQUI, "Breve compendio en forma de catecismo de las lecciones orales sobre administración pública"; reproducción del folleto de 1922 relativo a "La vigorosa acción social de la Confederación Nacional de la Administración Pública"; Charles NORDHOFF, "La ciencia administrativa al alcance de los jóvenes"; Alberto DÍAZ-RUGAMA, "Guía práctica del empleado en la República mexicana"; Manuel GAMIO, "Organización y tendencias de la Secretaría de Agricultura y Fomento"; Juan RODRÍGUEZ DE SAN MIGUEL, "La República en 1846. Directorio general de los supremos poderes, y de las principales autoridades, corporaciones y oficinas de la Nación"; Luis de EZETA, "Manual de alcaldes y jueces de paz"; Cosme GARZA-GARCÍA, "Manual de los presidentes municipales"; Guillermo PRIETO PRADILLO, "Algunas ideas sobre organización de la Hacienda Pública"; Alberto HÍJAR Y HARO, "Manual de la Contraloría"; G.L. DE LLERGO, "Desorganización de la Secretaría de Hacienda por efecto de la creación de la Contraloría"; como precedente significativo de la moderna reforma administrativa mexicana, el "Informe de labores de la Comisión reorganizadora de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (1927-1928)"; un texto de autor anónimo, derivado de un ciclo hacendario organizado por la Oficina de Inspección de Oficinas Federales de la Secretaría de Hacienda, titulado "De la administración pública".

En la sección de los estudios de "hoy", fueron publicados: Alfonso NAVA-NEGRETE, "El control jurisdiccional de la empresa pública"; Irma CUÉ DE DUARTE, "Las empresas de participación estatal minoritaria"; Ricardo UVALLE BERRONES, "La hegemonía histórica del Ejecutivo en los regímenes políticos modernos"; Gildardo CAMPERO-CÁRDENAS, "La reforma administrativa en América Latina"; Carlos SEVILLA, "El bonapartismo en México. Surgimiento y consolidación"; Yehezkel DROR, "Las deficiencias en la enseñanza de políticas públicas"; José CHANES-NIETO, "Administración dictatorial"; Federico REYES-HEROLES, "Problemas de racionalidad de la administración pública mexicana"; Beauregard GONZÁLEZ, "El concepto de objetividad en las ciencias sociales y la administración pública: unas reflexiones"; Luis GARCÍA CÁRDENAS, "Antecedentes y desarrollo de la administración pública federal en México"; Sergio GUTIÉRREZ-SALAZAR, "El federalismo mexicano y la coordinación intergubernamental"; Luis AGUILAR-VILLANUEVA, "Los objetos de conocimiento de la administración pública"; Octavio RODRÍGUEZ-ARAUJO, "El perfil profesional del administrador público"; Raúl ÁVILA-KATZ, "La necesidad de dar formalidad a la entrega y recepción de las oficinas públicas"; y Manuel Ángel MORALES, "Toma de decisiones y análisis organizacional".

Finalmente, la gestión como Director de R.A.P. mexicana culmina con un volumen extraordinario de homenaje, titulado "Gabino Fraga, la concepción de la administración pública al través del derecho administrativo mexicano, pasado y presente", 1982, 413 págs. En armoniosa síntesis del ayer y del hoy, se articula en seis secciones, a saber: (I) *Presentación* con una "Semblanza de Gabino Fraga" por José CHANES-NIETO; (II) *El panorama del derecho administrativo en general*: José GASCÓN Y MARÍN, "Desarrollo histórico del derecho administrativo"; Gustavo R. VELASCO, "El derecho administrativo y la ciencia de la administración"; y Jesús RODRÍGUEZ y RODRÍGUEZ, "Administración pública y derecho administrativo"; (III) *Antecedentes europeos*, que reúne estas fuentes: Carlos Juan B. BONNIN, "Principios de la administración"; Alejandro OLIVÁN, "Idea general de la administración"; Manuel ORTIZ DE ZUÑIGA, "Idea general de la administración y del derecho administrativo"; José POSADA DE HERRERA, "Lecciones de administración"; y Manuel COLMEIRO, "De la ciencia administrativa"; (IV) la cuarta sección, titulada *El desarrollo*, contiene estos trabajos: M.R. VEYTIA, "Naturaleza, límites y organización general de la administración"; José María del CASTILLO VELASCO, "El carácter científico de la administración pública"; Juan M. VÁZQUEZ, "Poder Ejecutivo y poder gubernamental"; Eduardo RUIZ, "Los Secretarios de Estado"; y Manuel CRUZADO, "La administración pública como estudio científico"; (V) *El desenvolvimiento en América Latina*, contiene páginas de las cuales el presente libro es eco directo: Antonio GONZÁLEZ-SARAVIA, "La administración pública"; y Rafael BIELSA, "La ciencia de la administración y el derecho administrativo". Finalmente; (VI) *La síntesis: Gabino Fraga*, nos permite el conocimiento directo de cuatro trabajos casi inhallables del ilustre moreliano: "Lecciones de derecho administrativo, 1926"; "Curso de derecho administrativo, 1930"; "Las atribuciones 'cuasi-judiciales' de la administración. Estudio comparativo"; y el "Proyecto de ley orgánica de la administración pública federal mexicana (1958)". Las últimas tres páginas contienen las "Palabras en las exequias de Gabino Fraga Maga-

Esta actuación de investigación y docencia se ha exteriorizado en la publicación de libros<sup>9</sup> y artículos<sup>10</sup> que patentizan la creciente personalidad pública de nuestro autor, reiteradamente realizada por premios,<sup>11</sup> distinciones<sup>12</sup> y rangos académicos<sup>13</sup> que confirman la calidad y proyección de su obra.

Muy particularmente interesa aquí culminar estas líneas de presentación general, aludiendo a la "madera de Maestro" que ha ido revelando GUERRERO-OROZCO, como director de investigaciones de tesis: éstas empiezan a insinuar la vanguardia de una joven escuela mexicana de ciencia administrativa.<sup>14</sup>

## II

El presente libro nos aporta *La teoría*, en general y no específicamente la de GUERRERO<sup>15</sup> de la administración pública. Se trata de un amplio cuadro de pedagogía doctrinal, que sintetiza para el estudiante, pero en definitiva para todos aquellos que tengan interés en la administración pública, las distintas concepciones teóricas que de ella se han formulado en los tiempos modernos, con posterioridad al hundimiento del feudalismo.

El plan expositivo comprende básicamente las teorías francesas, españolas y alemanas, sin perjuicio de su complementación con horizontes menos rele-

---

ña", pronunciadas con su reconocido talento por Antonio MARTÍNEZ-BÁEZ, Maestro emérito de la U.N.A.M.

<sup>9</sup> *Teoría administrativa de la ciencia política*, ciudad de México: U.N.A.M., 1976, 88 pp., 2a. ed., 1982, 113 pp.; *La administración pública del Estado capitalista*, Barcelona: Fontamara, *Prólogo* de Octavio RODRÍGUEZ-ARAUJO, 1981, 277 pp.; *El proceso histórico de la acción gubernamental*, ciudad de México: Instituto Nacional de Administración Pública, 1983, 116 pp.; *Introducción a la administración pública*, ciudad de México: HARLA, *Presentación* por José CHANES-NIETO, *Prólogo* por Leonel PEREZNIETO CASTRO, 1985, 392 pp.; *Las ciencias de la administración en el Estado absolutista*, ciudad de México: Fontamara, *Presentación* por Mariano BAENA DEL ALCÁZAR, *Prólogo* de Armando SUÁREZ, 1986, 257 pp.

<sup>10</sup> Entre otros, nos resultan significativos: "La administración pública presidencial", ciudad de México: *Revista de Investigaciones Jurídicas*, año 4, No. 4, 1980, pp. 637-653; "Los espejos de los príncipes españoles", ciudad de México: *Revista de Administración Pública*, No. 54, 1982, pp. 521-546; y "El Departamento de Contraloría: 1917-1933", *ibidem*, Nos. 57-58, 1984, pp. 220-260.

<sup>11</sup> En 1979, el Premio Nacional de Administración Pública para 1978, I.N.A.P.

<sup>12</sup> Mención honorífica en su examen doctoral indicado *supra*, nota (1), 1979; Medalla Gabino Barreda, por su promedio en estudios de postgrado, U.N.A.M., 1981.

<sup>13</sup> Desde 1985, Investigador Nacional, Secretaría de Educación Pública.

<sup>14</sup> De las que merecieran mención honorífica, ya éditas, destacan las siguientes: Cipriano FLORES-CRUZ, *La administración capitalista del trabajo*, 1978, 123 pp., con dos ediciones (U.N.A.M., 1981 y Fontamara de México, 1984); Ricardo UVALLE BERRONES, *La formación de la administración pública capitalista*, 1979, 200 pp., ed. 1981 de la U.N.A.M./Facultad de Ciencias Políticas y Sociales; Ricardo UVALLE BERRONES, *El gobierno en acción*, tesis de maestría 1982, ed. Fondo de Cultura Económica, 1984, 186 pp.; Leonardo SANTANA RABELL, *La experiencia de la planificación en Puerto Rico*, San Juan de Puerto Rico: *Análisis*, 263 pp.; Beauregard GONZÁLEZ-ORTIZ, *Fundamentos epistemológicos de la administración pública capitalista*, tesis de doctorado como la anterior, San Juan de Puerto Rico: Política y Administración, 120 pp.

<sup>15</sup> Esta habría que buscarla, específicamente, en sus "Doce conclusiones de la Administración Pública capitalista" que epilogan (pp. 243-257) su innovadora tesis doctoral de 1979, prologada en 1981 por Octavio RODRÍGUEZ-ARAUJO (pp. 11-13), en la edición de Fontamara de Barcelona.

vantes, tales como las italianas, angloamericanas, inglesas y de los países socialistas. Para ello se divide la exposición en dos grandes partes, respectivamente dedicadas a *El origen* y al *Desarrollo y situación actual*. El todo está precedido por una fascinante introducción (pp. 1-37) en la cual se presenta *El proceso de construcción histórica de la ciencia de la administración*: allí, una visión de las ciencias camerales, en la Alemania del despotismo ilustrado, nos conduce como de la mano a las prolongaciones francesas, españolas e inclusive latinoamericanas, de la "ciencia de la policía", entendida, también hoy, como la Administración al servicio de la felicidad de la persona humana en sociedad, gracias al estudio objetivo de los recursos materiales y humanos puestos a su servicio por el Poder Público, en cumplimiento de los cometidos que le atribuye preceptivamente el orden jurídico objetivo. De esta manera, nuestro autor reivindica, con paciencia de benedictino, sutiles "puentes intelectuales" entre el pensamiento fundacional del alemán Juan Enrique de JUSTI —verdadero profeta del Cameralismo según el administrativista Otto MAYER<sup>16</sup>— y sus continuadores de otros tiempos y latitudes, todos ellos contestes en el polivalente cultivo de la economía, la policía (en el sentido actual de administración) y las ciencias camerales (en el sentido actual de ciencia financiera y tributaria), con el objetivo supremo del fortalecimiento del Poder Público, para la mayor prosperidad del país, para la felicidad<sup>17</sup> del pueblo, y para la libre expansión integral<sup>18</sup> de las potencialidades de cada individuo. En este entrelazamiento de obras y pensadores, este libro rompe el silencio<sup>19</sup> que ha rodeado frecuentemente a los precursores de la "ciencia de la policía", reivindicando a periodos y personajes olvidados, pero cuya contribución ha sido decisiva, en la marcha de

<sup>16</sup> MAYER —levemente mencionado en este libro—, como catedrático de Estrasburgo, en el corazón de la convergencia franco-alemana, sigue personificando una contribución decisiva en la consideración convergente de la ciencia de la administración y del derecho administrativo. En sus versiones francesa de 1904, en su tercera y última edición alemana de 1923 (en 2 vols.), y en las sucesivas reimpresiones de su versión castellana de 1949, el *Derecho administrativo alemán* de Otto MAYER continúa siendo una aportación capital en los temas que aborda (cfr. su última reimpresión en nuestra lengua, Buenos Aires: Depalma, 1982, 4 vols., respectivamente de 325, 329, 319 y 374 pp., en traducción de Horacio H. HEREDIA y Ernesto KROTOSCHIN). Tal es también la convicción del Rector Otto BACHOF, "Ueber einige Entwicklungstendenzen im gegenwärtigen deutschen Verwaltungsrecht" (Sobre algunas tendencias evolutivas del Derecho administrativo alemán contemporáneo), Madrid: *Perspectivas del derecho público en la segunda mitad del siglo XX, Homenaje a Enrique Sayagués Laso (Uruguay)*, ed. I.E.A.L., 1969, *Préface* de Marcel WALLINE, t. IV, pp. 439-462. esp. 443-447.; para BACHOF, "el sistema de Otto Mayer sigue teniendo hoy una influencia determinante" (p. 443).

<sup>17</sup> Este concepto, jurídicamente poco frecuente y psicológicamente algo estremecedor, es normativamente recogido por la Declaración de Filadelfia del 4 de julio de 1776: "Mantenemos como verdades evidentes, que todos los hombres (...) su Creador les atribuye determinados derechos inalienables, entre los que se cuentan (...) la busca de la felicidad" (párrafo 2°).

<sup>18</sup> Art. 2 (1) de la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania, en versión libre de su tenor literal, que es el siguiente: "Jeder hat das Recht auf die freie Entfaltung seiner Persönlichkeit".

<sup>19</sup> Abrumados por la hegemonía del derecho administrativo en Europa y del gerencialismo angloamericano, objetivos y mecanismos concretos de la acción administrativa habían quedado relegados de toda buena consideración científica.

la antorcha de la buena administración, desde sus inicios hasta la época contemporánea.<sup>20</sup>

### III

*La naturaleza del Estado, sus objetivos supremos y las modalidades de su actividad sobre personas y cosas, configuran el eje de la reflexión de la moderna teoría de la administración pública. No se trata de hacer filosofía sino de comprender los fundamentos y mecanismos del "gobierno en acción", de captar la médula sustancial de ese "hacer" concreto, de esos "quehaceres" cotidianos, de esa "galaxia" institucionalizada de cometidos del Poder Público que identificamos con la administración pública de nuestro tiempo.*

*En los tiempos del liberalismo, en que escribe Otto MAYER (pp. 218-219), estamos únicamente ante cinco cometidos, los típicos del Estado abstencionista: Relaciones Exteriores, guerra, justicia, hacienda y lo interior. No otros eran en definitiva los cometidos del Estado mexicano bajo la presidencia de Benito JUÁREZ, en el apogeo liberal de la Constitución de 1857. Desde entonces, la idea de libertad ha cambiado: El mismo vocablo recubre en nuestro tiempo muy otros contenidos. No son ni siquiera los algo difusos del capitalismo anterior a la segunda guerra mundial y que Gabino FRAGA intentaba apenas abarcar con el género de las atribuciones, sin lograr empero desconocer que la función administrativa, en los tiempos posteriores a la crisis de 1929 y cuya vanguardia mexicana fuera el cardenismo, se extendía a lo antes vedado (p. 194), asumiendo la acción directa del Estado modalidades no sólo de autoridad sino de gestión (pp. 267, 295). Ello, en el cumplimiento de las adiciones y modificaciones de la Constitución de 1917, que imponen al Poder Público un cúmulo de cometidos que obliga a desbordar terminológicamente los esenciales del Estado decimonónico juareziano, para complementarlos, como veremos detenidamente más lejos, con los cometidos agropecuarios, industriales y mercantiles. Estos son los nuevos baluartes del contemporáneo concepto de libertad. Esta existe, no porque nos defendamos exclusivamente de las acciones del Estado contrarias a nuestra libertad física personal, sino porque nos defendamos de su omisión en el cumplimiento de las prestaciones (agua, transportes, educación, salud, vivienda, subsistencias populares) requeridas por la plenitud de nuestro desarrollo personal y comunitario.<sup>21</sup>*

<sup>20</sup> En particular, además de la exposición poco frecuente de las doctrinas inglesa, italiana y de los países socialistas, debemos a este libro el "resurgimiento" de autores casi desconocidos en la primera mitad del siglo xx, tales como Carlos Juan BONNIN, Juan Gaspar BLUNTSCHLI, de BURGOS, de JUSTI, MACAREL, de MOHL, WILLOUGHBY; éstos, sin olvidar la atinada reubicación de los indianos SOLÓRZANO y MATIENZO. Respecto del primero de éstos, amerita el señalamiento de la reciente publicación mexicana de SOLÓRZANO Y PEREYRA, Juan, *Política indiana*, ciudad de México: Secretaría de Programación y Presupuesto, *Presentación* de Miguel de la MADRID-HURTADO y *Estudio Preliminar (De esta obra)* por León CORTIÑAS-PELÁEZ, 2 vols., 1979, ed. facsimilar de la ed. de Madrid: Imprenta Real de la Gazeta, 1776.

<sup>21</sup> Cfr., más ampliamente, CORTIÑAS-PELÁEZ, León, "Estado democrático y administración prestacional", Montevideo: *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales*, xxii, 1-4, 1971,

De este modo, los objetivos contemporáneos de la administración y las tareas concretas (*cometidos* del Poder Público) que ella asume imperativamente para su realización última, nos llevan al umbral de un periodo fascinante en el crecimiento colectivo de la persona humana, en cuanto el Hombre afianza su dominio sobre sí mismo (*reflexión*) y sobre su entorno (*planetización*), orientando mediante una racionalización sistemática y de la especie toda (*correflexión*), los moldes (*socialización*) y aún el contenido espiritual (*noosfera*) de la historia.<sup>22</sup> En este sentido, en el sendero que GUERRERO nos ilumina desde los camera- listas alemanes del siglo XVIII, *se concibe a la administración pública como el motor científico de la evolución social*,<sup>23</sup> *como la guía responsable de la prosperidad del pueblo* (p. 14), *del Estado* (p. 28) y *del país* (p. 91); en definitiva, como la organización que, mediante el fomento de las facultades colectivas (p. 206), especialmente merced al estímulo y eventual ejecución directa de las actividades productivas (p. 90) y económicas (p. 262), se convierte en la promotora del progreso humano (p. 14), encargada de analizar las previsiones del cambio social y de proponer, prospectivamente,<sup>24</sup> las estructuras y cometidos tendentes a su realización armónica y acelerada.

Cuando hablamos así de Administración, hablamos de una manifestación activa, y de personificación casi autónoma, del Estado respecto de la sociedad.<sup>25</sup> Los actos de planeación, decisión, ejecución y control configuran una función del Poder Público, la función administrativa. *Una función del Estado*. No estamos necesariamente ante el Estado como expresión necesaria de una dominación, ante una mera personificación abstracta de una relación socio-económica de fuerzas políticas, sino ante el Estado como el centro de imputación, directo o indirecto, de un conjunto de cometidos prestacionales, tendentes a la promoción integral del Hombre, mediante un acabamiento creciente y jamás totalmente realizado, del Estado *democrático y social* de Derecho.<sup>26</sup> Las notas "democrática"<sup>27</sup> y "so-

pp. 87-138; Concepción/Chile: *Revista de Derecho*, No. 158, 1972, pp. 5-49; ciudad de México: *Revista mexicana de ciencia política*, No. 68, 1972, pp. 75-99; Madrid: *Revista de Administración Pública*, No. 67, 1972, pp. 95-149; y Valencia/Venezuela: *Revista de la Facultad de Derecho*, Nos. 43-45, 1972, pp. 13-59.

<sup>22</sup> Cfr. por todos, TEILHARD DE CHARDIN, Pierre, los trece vols. publicados de sus *Obras*, sea en la ed. francesa (Seuil) o en la ed. castellana (Taurus), esp. *El fenómeno humano*, *La visión del pasado*, *El porvenir del hombre*, *La activación de la energía* y *Las direcciones del futuro*.

<sup>23</sup> SFEZ, Lucien *L'administration prospective*, París: Colin, 1970, *Préface* de Georges VEDEL, 431 pp., pp. 5-6, esp. 219 y 388.

<sup>24</sup> *Ibidem*, pp. 35 ss., para la distinción entre mito, utopía, previsión y prospectiva.

<sup>25</sup> Cfr. por todos, la obra capital, que nos indica nuestro autor, de Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, *Revolución francesa y administración contemporánea*, Madrid: Alianza, 5a. Ed., 1984.

<sup>26</sup> En el sentido de ABENDROTH, Wolfgang, *Sociedad antagónica y democracia política* (Ensayos sobre sociología política), trad. castellana de Manuel SACRISTÁN, Barcelona-México: Grijalbo, S.A., 1973, 480 pp.

<sup>27</sup> Ampliamente, sobre esta calificación de "democrático", ABENDROTH, *ibidem*, y también en su precursor escrito "Der demokratische und soziale Rechtsstaat als politischer Auftrag" (El Estado democrático y social de derecho como imperativo político), publicado en *Perspectivas del derecho público en la segunda mitad del siglo XX, Homenaje a Enrique Sayagués-Laso (Uruguay)*, ed. I.E.A.L., Madrid, 1969, t. I, pp. 803-846. Muy ilustrativamente sobre las actuales perspectivas doctrinales alemanas respecto del "principio democrático", en los artículos 20 y 28 de la Ley Fundamental de Bonn de 1949, v. STERN, Klaus, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*,

cial",<sup>28</sup> injertadas en la formulación del concepto liberal clásico del Estado de Derecho, no sólo lo preceden en la terminología de la doctrina alemana que es su fuente,<sup>29</sup> sino que significan su radical transformación, correspondiente a las estructuras y al funcionamiento de la sociedad contemporánea del capitalismo avanzado.<sup>30</sup>

#### IV

Las consideraciones del apartado anterior (III) nos permiten enhebrar la problemática de las ciencias camerales con las del Estado contemporáneo, que es en definitiva la "almendra" profunda del pensamiento de nuestro autor. En efecto, inspirándonos del postcameralista alemán Lorenzo de STEIN, *podemos considerar dos momentos en la potestad pública, "el de su Constitución y el de su acción"*.<sup>31</sup> La función constituyente plantea *manifestaciones de la voluntad general, que permiten mediante actos supremos del ordenamiento jurídico, el establecimiento de las relaciones entre los principales órganos del Poder Público y de éstos con los particulares, los deberes y derechos de éstos, pero también los deberes y derechos del Poder Público, al servicio de los objetivos superiores, impartidos a la comunidad política por la Constitución. Resulta aberrante, a este último respecto, que se pretenda convertir a la Constitución en una pieza de museo, en un gaseoso "proyecto nacional", despojándola de la imperatividad que pretendieron dotarle los constituyentes. La ley subordinada, el ejercicio formal de la función legislativa, puede y debe complementar los preceptos abstractos de la Constitución, siempre y cuando esta legislación subordinada se proponga el cumplimiento riguroso y aún creativo de, por ejemplo, los deberes prestacionales impuestos al Poder Público por la Constitución. Ante el silencio desidioso del Legislador, se impone la acción, es decir, la potestad pública encarnada en la Administración.*<sup>32</sup>

(El derecho del Estado en la República Federal de Alemania). 5 vols. en curso de publicación, 1977-1986, en su t. I, 1977, parágrafo 18, pp. 439-477. Munich: Beck.

<sup>28</sup> Igualmente ilustrativa, sobre las actuales perspectivas doctrinales alemanas respecto del "principio social", en los artículos 20 y 28 de la Ley Fundamental de Bonn de 1949, es una vez más la obra de STERN, *ibidem*, t. I, 1977, parágrafo 21, pp. 682-732.

<sup>29</sup> Nótese que, en la sintaxis de la lengua alemana, los adjetivos *demokratischer* y *sozialer* preceden con acierto no-adjetivo, la enunciación del mero *Rechtsstaat* (Estado de Derecho); por ello, en el mismo orden que en nuestra concepción de lengua castellana, se habla del "*Demokratischer und sozialer Rechtsstaat*".

<sup>30</sup> Cfr. para estas peculiaridades de la administración pública del capitalismo contemporáneo, una vez más, la tesis de GUERRERO-OROZCO, 1981.

<sup>31</sup> Cfr. MEUCCI, Lorenzo, *Instituzioni di diritto amministrativo*, Turin: Fratelli Bocca, 1898, inspirándose directamente en STEIN, *apud* GUERRERO, p. 250.

<sup>32</sup> Nos hemos ocupado recientemente de un caso concreto, en la administración pública mexicana, de desvirtuación de un mandato constitucional por la indolencia o capricho del titular de la función legislativa de principio, es decir, por desidia del Congreso de la Unión. Al respecto, nos remitimos a CORTIÑAS-PELÁEZ, León, "El cometido esencial de hacienda y la ratificación del nombramiento de sus 'empleados superiores' por el Senado (Una originalidad precursora del régimen presidencial mexicano)", ciudad de México: *Revista del Tribunal Fiscal de la Federación*, 2a. época, año VII, No. 75, marzo de 1986, pp. 825-870.

En efecto, *los preceptos constitucionales no son ni deben ser "retórica para discursos de barricada"*. *En la medida en que ellos imponen creaciones institucionales o deberes prestacionales, se trata de reglas inmediatamente autoaplicativas, con o sin normas complementarias o de desarrollo.* El imperativo constitucional expreso no puede dejar de aplicarse por falta de ley reglamentaria, porque ello equivaldría a subordinar la soberanía constitucional al capricho del legislador ordinario. La Administración está más fuertemente vinculada por la Constitución que por sus eventuales reglamentaciones y *la omisión en el dictado de estas últimas debe, en caso dado, suplirse con los fundamentos de las leyes análogas (por razones de rango o de contenido material) o con los principios generales del derecho o la equidad.*<sup>33</sup> Hay que establecer con absoluta explicitud que "toda" la preceptiva constitucional relativa a las instituciones administrativas —y a los cometidos del Poder Público que estas últimas tienen el imperativo constitucional de prestar— tiene valor normativo inmediato y directo: ella es la parte primordial del ordenamiento jurídico supremo, la que materializa sus "valores superiores" (higiene, libertad pública de locomoción, cultura, salubridad, techo, alimentos) y su vinculación normativa afecta directamente a la encargada de cumplirlos mediante actos jurídicos y operaciones materiales, la Administración, con una "más fuerte pretensión de validez" respecto de cualquier otra norma o producto jurídico. En otros términos, la Constitución es "resistente" frente a cualquier omisión normativa o frente a cualquier otra regla que pretenda desvirtuar, inclusive por carencia, la supremacía de *la Carta*: ésta es *la piedra angular de su eficacia, como constructora no sólo de la organización sino específicamente de los cometidos prestacionales del Poder Público mexicano.*

Al igual que en los Estados Unidos del Norte y por influjo superviniente de la Constitución liberal de 1857, el estudio de la organización político-administrativa mexicana ha sido deformado y centrado en las relaciones defensivas (*amparo*) de los particulares respecto de las acciones constitucionalmente preceptivas del Poder Público, en el cumplimiento de sus responsabilidades institucionales y prestacionales (p. 299). Este planteamiento autocrítico nos resulta preciosamente sustentado por el autor de la obra más sistemática del derecho constitucional de los Estados Unidos del Norte, Westel Woodbury WILLOUGHBY<sup>34</sup> quien —quejándose de "abusos de derecho procedimentales y procesales" semejantes a los permitidos, en derecho mexicano y, es verdad, con cierta "bucanería intelectual", en el marco de nuestros artículos constitucionales 14, 16, 31 frac. IV y 73 frac. VII— se ve acompañado por Leonard WHITE, para quien "*la administración es más que la ley*", por lo que es necesario "descubrir y aplicar los principios en un sentido diferente y más perspicaz".<sup>35</sup>

<sup>33</sup> Por imperio del art. 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia de La Haya, ratificado por México y así convertido en Ley Suprema de toda la Unión, por aplicación del art. 133, párrafo 1º de la Constitución federal.

<sup>34</sup> Semejante juicio, que compartimos respecto de su obra *The Constitutional Law of the United States*, es enfatizado por dos de los mejores especialistas europeos en el derecho angloamericano, nuestros maestros y amigos el privatista André TUNC y el publicista Gérard CONAC.

<sup>35</sup> WHITE, "The meaning of principles in public administration", *The frontiers of public administration*, p. 13; apud GUERRERO-OROZCO, p. 307.

## V

Como surge de los dos apartados inmediatos anteriores, la ciencia de la administración se centra en el estudio del Estado como síntesis de mecanismos de promoción y desarrollo (pp. 16, 22), en la búsqueda de la felicidad individual y colectiva (p. 17), para lo cual sus objetivos, en función administrativa, desbordan necesariamente los raquíticos moldes del abstencionismo liberal. Sin pretender silenciar la gravitación que esta expansión de los cometidos del Poder Público pueda tener y tiene en *la burocratización<sup>36</sup> de los organismos públicos, sociales y aún privados* (p. 234), parece oportuno desarrollar aquí (*infra*, apartados VI a XII) un aspecto agudamente planteado por nuestro autor, al vincular la camerística, en cuanto administración patrimonial de los bienes del Estado, *grosso modo y mutatis mutandis*, con los gérmenes del llamado "sector paraestatal moderno" (p. 19). En verdad, la expansión algo indiferenciada de las instituciones administrativas encargadas del cumplimiento de los cada vez más diversificados cometidos del Poder Público, desborda la clásica naturaleza privada del "fisco" y nos lleva a hablar de *una única personalidad jurídica estatal de derecho público, alternativamente beneficiaria de regímenes de derecho público o de derecho privado*, según sean los intereses tutelados en juego y las estructuras jurídicas, de derecho público o de derecho privado, a las cuales se confíe su administración centralizada o paraestatal. Complementariamente, la administración pública paraestatal, en el caso de México se vale, al igual que la centralizada, de instituciones administrativas de derecho público, es decir, los organismos descentralizados; pero también utiliza figuras de derecho privado, tales como las empresas públicas de participación estatal mayoritaria o de participación minoritaria, así como esa original figura del derecho privado en misiones de derecho público, que son los fideicomisos públicos,<sup>37</sup> todo lo cual no es sino expresión de los multiformes horizontes de la ciencia de la administración,<sup>38</sup> ahora particularmente matizada por el estudio de las rela-

<sup>36</sup> El tema de la burocracia es capital en la ciencia administrativa contemporánea. Aquí, GUERRERO, siguiendo con singular hondura y buena pedagogía las magistrales aportaciones de Max WEBER (pp. 224-235), nos brinda una exposición clara y enriquecedora, que nos permitiríamos comparar con la clásica exposición sociológica de Raymond ARON, *La sociología alemana contemporánea*, Buenos Aires: Paidós, 1953, 141 pp.; obra aroniana respecto de la cual puede verse nuestra recensión de abril de 1954 en Montevideo: *Jus*, año XI, No. 15, pág. 12, cols. 3 a 5.

<sup>37</sup> Cfr. la reciente tesis, con mención honorífica, de FERNÁNDEZ-IBARRA, Marcela, *El fideicomiso público como institución administrativa paraestatal* (Algunos aspectos, en el marco de los derechos administrativo y financiero, en cuanto derecho constitucional concretizado), U.N.A.M./División de Ciencias Jurídicas de la E.N.E.P. "Acatlán", 1985, 507 ff.

<sup>38</sup> Algo intentamos, en este sentido, en dos oportunidades anteriores. En primer lugar, como director del *Homenaje a Enrique Sayagués-Laso*, precitado, incluimos en su t. IV, un Título IX, *Perspectiva de las ciencias administrativas*, que contenía las siguientes contribuciones, en total quince: Mariano BAENA DEL ALCÁZAR, "Perspectivas y tendencias de los estudios sobre ciencia de la administración"; Giuseppe CATALDI, "La organización de la administración pública y la ciencia de la administración"; Fritz MORSTEIN-MARX, "El entorno y la administración"; Henry PUGET, "La adaptación de la administración pública a la Revolución so-

ciones financieras entre instituciones públicas y privadas. Esto lleva a hablar, algo más complejamente que en la primigenia doctrina cameralística y española del fomento (p. 23), de un régimen de “cooperaciones” entre Federación y Entidades Federativas,<sup>39</sup> de “subsidios” a actividades económicas prioritarias<sup>40</sup> del sector público, y de “estímulos” tributarios y no-tributarios a actividades del sector privado, englobadas estas últimas con el rubro de “promoción fiscal” del desarrollo y del comercio exterior, particularmente.<sup>41</sup>

## VI

En el pensamiento de los cameralistas y, en general de casi todos los autores clásicos que se ocupan de la acción del Estado, existen bosquejos convergentes respecto de las tareas concretas, asumidas por el Poder Público, actuando en función administrativa. Líneas arriba, en nuestro apartado III, nos referíamos a una consecuencia institucional y funcional del cambio en el concepto de libertad.<sup>42</sup>

cial”; Héctor GIORGI, “Administración: instrumento de desarrollo”; Warren F. ILCHMAN, “Nota sobre la Administración Pública angloamericana y los países subdesarrollados”; Carlos MOUCHET, “Planificación y administración”; Patricio RODÉ, “Interrogantes jurídicos ante una experiencia de acción comunal”; Rolando PANTOJA-BAUZA, “La administración chilena contemporánea: una evolución con horizonte definido”; Fernando José AYALA, “Antecedentes y bases para el establecimiento de la carrera administrativa en el Paraguay”; Georges LANGROD, “La aparición y el aporte de la ciencia administrativa socialista”; Jerzy STAROSCIAK, “Problemas de la racionalización del funcionamiento de la administración en Polonia popular”; Jiri HROMADA, “Perspectivas del desarrollo del derecho administrativo y de la administración estatal en la República Socialista Checoslovaca”; Dragoljub KAVRAN, “Posición y papel del titular de los órganos estatales gubernamentales en condiciones de autogobierno”; y Charles DEBBASCH, “La Quinta República y la administración”; contribuciones éstas contenidas en las págs. 17-378 del indicado volumen iv, Madrid: I.E.A.L., 1969.

En segundo lugar, ya desde América Latina y París, intentamos continuar dicho esfuerzo, al asumir, en la Universidad Central de Venezuela (Instituto de Derecho Público), la fundación y codirección del *Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración*, vols. 1 (1968-1969, 670 pp) y 2 (1970-1971, 618 pp.), al cual intentamos —desde un principio, pero en vano ante “resistencias autoritarias y antibolivarianas” personificadas en el entonces director del Instituto, profesor Antonio MOLES-CAUBET— sustantivar como *Archivo Latinoamericano*. Testimonio de esta postura es el *Editorial* del tomo 2, “Las ciencias administrativas en América Latina”, pp. 11-130, cuya separata maneja nuestro autor, *infra*, pp. 195-196.

<sup>39</sup> Habilitado al margen de la Constitución por las leyes de coordinación fiscal de 28 dic. 1953 y de 27 dic. 1978, ha sido constitucionalizado por los nuevos preceptos adicionados y reformados en el art. 115 frac. iv de la Constitución, por decreto de 3 de febrero de 1983.

<sup>40</sup> Ahora constitucionalizados por decreto de 3 de febrero de 1986, en el art. 28, párrafo 11° de la Carta federal.

<sup>41</sup> Sobre el régimen jurídico de estas “ayudas” financieras, v. SCHEUING, Dieter Helmut, *Les aides financières publiques (aux entreprises privés en droit français et européen)*, París: Berger-Lévrault, *Préface* de Prosper WEIL, 1974, 381 pp.; GARCIA, Filiberto, *Aspectos jurídicos de la intervención del Poder Público, a través del fomento, en la economía (El caso de los estímulos)*, U.N.A.M./División de Ciencias Jurídicas de la E.N.E.P. “Acatlán”, 1986, 428 ff., tesis profesional.

<sup>42</sup> Cfr. HABA, Enrique Pedro, *La idea de totalitarismo y la libertad individual (autopsia de una noción mistificadora)*, Bogotá: Temis, *Prólogo* de León CORTIÑAS-PELÁEZ, 1976, XXXVI-256 pp.; más específicamente, MAIER, Hans, “Verwaltungslehre und politische Theorie” (Doctrina

Al pasar ésta de ser la resultante de nuestra individualista esfera de acción, que defendemos inclusive contra el abstencionista Estado liberal, y devenir una "libertad potenciada" por nuestra activa participación como destinatarios y hasta gestores de las prestaciones del Estado intervencionista, nos encontramos con una radical transformación de ambas partes: el individuo y su libertad han cambiado, precisamente porque "se enriquecen" con la transformación operada en las intervenciones sociales y económicas del Estado. Naturalmente, la nueva coyuntura histórica supone la plenitud permanente de las libertades individuales clásicas, que pretendíamos aseguradas por el Estado "juez y gendarme", ejemplificado por los escasos cometidos encomendados a la "raqútica" administración centralizada de los cuatro "ministerios" de la época del Presidente Juárez. En aquellos tiempos del liberalismo del siglo XIX y de la Constitución de 1857, todavía era válido el aforismo de que "cuanto menor sea la esfera de acción del Estado; tanto mayor será la esfera de libertad de los individuos".

Nuestro tiempo, además de aquellas libertades clásicas o abstractas, se plantea la exigencia de libertades concretas,<sup>43</sup> que el individuo aislado parece incapaz de lograr plenamente en la sociedad de masas. Estas libertades concretas invierten, con su mera exigencia, "la mentalidad defensiva" ante el Estado, y ello a tal grado que, muy por el contrario, el aforismo de la segunda mitad del siglo XX —en el marco del Estado democrático y social de Derecho, preceptuado por la Constitución de 1917 y sus adiciones y modificaciones— bien podría ser que "cuanto mayor queramos que sea la esfera de libertad de los individuos, tanto mayor y eficiente deberá ser la esfera de acción del Estado".

Reiterando, no nos basta con los clásicos cometidos esenciales del Estado burgués de Derecho del liberalismo, pues resulta insuficiente satisfacer las exigencias contemporáneas de plenitud del ser humano (*Mensch*), con los meros cometidos legados por los soberanos medievales, es decir, defensa, seguridad interior o "policía" (aquí, en sentido contemporáneo estricto), relaciones exteriores e interiores y hacienda. Del Estado, las personas y la comunidad política exigen diversas categorías de libertades concretas: así, agua, transporte colectivo, drenaje, alcantarillado, alumbrado, limpia, mercados y centrales de abastos, panteones, rastros, etc.,<sup>44</sup> en el nivel de vida municipal el cual, de este modo, tiende a satisfacer "micro-necesidades" mediante estos cometidos de servicio público, eventualmente concesionables a particulares.

Ahora bien, además de la satisfacción de estas "micro-necesidades" casi siempre domésticas, la vida en sociedad, y en particular en las zonas urbanas metropolitanas, genera "macro-necesidades" que también devienen exigencias prestacionales del individuo y la comunidad al Poder Públi-

administrativa y teoría política). Madrid: *Perspectivas del derecho público en la segunda mitad del siglo XX. Homenaje a Enrique Sayagués-Laso (Uruguay)*, ed. I.E.A.L., 1969, t. I, pp. 781-802, esp. 788.

<sup>43</sup> Cfr., por todos, BURDEAU, Georges, *Traité de science politique*, Paris: L.G.D.J., 2a. ed., 11 vols., 1966-1977, especialmente t. VI, vol. I, Nos. 6 y 117, 1971.

<sup>44</sup> Así, por ejemplo, lo preceptuado en el adicionado art. 115 frac. III de la Constitución federal, por decreto de 3 de febrero de 1983.

co. Con un sentido estrictamente social, tenemos las prestaciones educativas no-esenciales (es decir, las que no son exclusivas del Poder Público, por imperio del artículo 3° constitucional), las prestaciones de vivienda, urbanismo y salud y, en general, las de asentamientos humanos.<sup>45</sup> Finalmente, en campos otrora "vedados" (p. 194) para la administración pública, ésta se ve obligada a entrar en libre competencia con los particulares respecto de cometidos agropecuarios, industriales y mercantiles, de manera de asegurar calidades mínimas y precios máximos razonables a sus destinatarios.

De esta manera, las exigencias sociales y el devenir histórico han rebasado los marcos de los escasos cometidos y estructuras institucionales administrativas del Estado liberal. Si en los tiempos del Presidente Juárez podíamos conformarnos con cuatro dependencias centralizadas encargadas de la ejecución de otros tantos cometidos del Poder Público, en esta segunda mitad del siglo XX la administración pública federal cuenta, para el cumplimiento de sus actuales cometidos, con unas veinte dependencias centralizadas y jerarquizadas, y con alrededor de mil<sup>46</sup> entidades coordinadas,<sup>47</sup> para la ejecución de los actuales cometidos del Poder Público mexicano.

Por lo expuesto en este apartado VI las intensas transformaciones experimentadas por las relaciones prestacionales entre el Estado y los particulares significan un cambio cualitativo tal, que exige *un esfuerzo de la teoría de la administración pública para dar cuenta*, en lo orgánico pero también en lo funcional, de esta situación inusitada desde la perspectiva liberal. Ciñéndonos en lo pertinente al marco jurídico de la administración pública mexicana, creemos oportuno proceder seguidamente a una sistematización de la *Teoría general de los cometidos del Poder Público*, inspirada es cierto en algunas espléndidas elaboraciones constituyentes,<sup>48</sup> legislativas<sup>49</sup> y doctrinales<sup>50</sup> de otros países, pero

<sup>45</sup> Cfr. SILVA-HERZOG FLORES, Jesús; GONZÁLEZ-AVELAR, Miguel y CORTIÑAS-PELÁEZ, León, directores, *Asentamientos humanos, urbanismo y vivienda* (Cometido del Poder Público en la segunda mitad del siglo XX), ciudad de México: Porrúa, S. A., Prólogo por Jesús SILVA-HERZOG FLORES, 1977, 788 pp., esp. nuestra contribución, dedicada a Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA (P. 304.3), y titulada "De la posibilidad de un derecho latinoamericano de los asentamientos humanos, el urbanismo y la vivienda", pp. 304.1 a 328.

<sup>46</sup> En una investigación, del Taller de Derecho Público de la U.N.A.M./ E.N.E.P. "Acatlán", se llegó en 1985 a un total de 1226 entidades integrantes de la administración pública federal paraestatal. Esta cifra no ha podido ser confirmada por investigaciones posteriores por lo que, conservadoramente y atendiendo a las liquidaciones y fusiones dispuestas desde entonces por el Gobierno Federal, preferimos tentativamente hablar de unas mil entidades paraestatales.

<sup>47</sup> Nos referimos tanto a la coordinación globalizadora como a la coordinación sectorial, asumida ésta por cada una de las respectivas "cabezas de sector". Respecto de la coordinación, como facultad paralela a la jerarquía, en la "galaxia" de nuestras instituciones administrativas, cfr. la tesis, con mención honorífica, de CASTILLO-MEJÍA, Héctor Lidio, *De las relaciones intraadministrativas e interadministrativas (Dos enfoques de la Reforma Administrativa)*, U.N.A.M./División de Ciencias Jurídicas de la E.N.E.P. "Acatlán", 1979, 132 ff.

<sup>48</sup> Cfr. por todas, las Constituciones alemanas de Weimar de 1919 (arts. 1 en su Primer Título, 89, 101 y 165) y Ley Fundamental de Bonn de 1949 (arts. 30, 33 apartado 4, 87a. apartado 3, 87d. apartado 2, 89 apartado 2, 91a. *ab initio*, 104a. apartado 1, etc.); las cuales emplean sistemáticamente el vocablo "*Aufgabe*", en el sentido que entendemos correcto de "misión" o "cometido".

<sup>49</sup> La Ley Orgánica de la Universidad de la República No. 12549, Montevideo, 1958.

<sup>50</sup> El horizonte comparativo nos ilustra con las aportaciones que detallamos seguidamente. En Francia, frente a la muy dispersa noción clásica del "servicio público", se tiende a hablar de las di-

versas categorías de las "tareas del Poder Público" (*tâches de la puissance publique*), en *Rev. internationale de droit comparé*, 1966, p. 130-131, y 1981, pp. 809-811, en general; y, específicamente respecto del cometido social de la enseñanza superior, en *Rev. du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 1963, pp. 31-32; nueva categorización que hemos tenido el honor de discutir favorablemente, en misión de la U.N.A.M., en nuestras conferencias de 1981 en las Universidades de París I (Panteón-Sorbona), Grenoble y Tolosa III, en esta última con un enriquecedor debate con el profesor Jean-Arnaud MAZÈRES, quien no escatimó elogios, en el anfiteatro Maurice HAURIOU, respecto de esta invaluable contribución mexicana a la categorización de tareas y destinatarios de la administración pública contemporánea.

En Venezuela, reiteradamente, se hace mención del concepto de los "cometidos estatales" y de sus cuatro principales categorías: en *Revista de la Facultad de Derecho*, Universidad de Carabobo, 1962, Nos. 11-12, p. 122 y concordantes; en *ibidem*, ene. 1970-dic. 1972, Nos. 43-45, pp. 16-28, esp. 28, donde en concordancia con las fuentes alemanas, se dice que "el esfuerzo cotidiano del administrativista se multiplica en proporciones inesperadas, (...) al descenderse del Estado como ser (*Sein*) al Estado como cometido (*Aufgabe*)"; en *Archivo de Derecho Público y Ciencia de la Administración*, Universidad Central de Venezuela/Instituto de Derecho Público, vol. 1, 1968-1969, pp. 159-191, esp. 176 ss.; y en *ibidem*, vol. 2, 1970-1971, esp. 20-33, siguiendo igualmente la doctrina alemana (SCHEUNER), fundamentada en las constituciones precitadas *supra*, nota (48).

En Uruguay, la enseñanza del Maestro SAYAGÜES-LASO, superando al francés BONNARD y a su continuador mexicano FRAGA, lleva a comprender la estrechez conceptual del término "atribuciones" y la desvirtuación del sentido lato de "servicio público", para concluir en la utilidad didáctica y científica del castizo "cometidos": *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales*, año XVII, Nos. 2-3-4, ab.-dic. 1966, *in totum*, esp. 337-348, 349-367 y 617-618.

En Brasil, siguiendo la literal traducción francesa de los cometidos (*tâches*), se adopta el concepto con el vocablo "tarefas": *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, Fasc. II, 1967, pp. 441-469, esp. 463.

En Costa Rica, la doctrina de los cometidos tiene eco en la máxima publicación, la de la Suprema Corte de Justicia, San José: *Revista Judicial*, año VIII, No. 27, dic. 1983, pp. 111-123, esp. 114 y 122; en el mismo sentido, San José: *Revista de ciencias jurídicas*, No. 37, 1979, pp. 209-240, esp. 221, 227, 229, 230 y 238-239.

En Chile, idéntica postura la encontramos en la *Crónica del V Congreso Hispano-Luso-Americano-Filipino de Municipios*, Santiago de Chile, nov. 1969, tomo II, pp. 41-81, esp. 64 ss., con la explícita adhesión del eminente Maestro Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, Jefe de la Escuela Democrática del Derecho Administrativo y de la Ciencia de la Administración en España: criterio convergente igualmente en la Escuela de Derecho de la Universidad de Concepción: *Revista de Derecho*, año XXXIX, No. 157, sept.-dic. 1971, Editorial Andrés Bello, pp. 5-49, esp. 8-19.

En España conocemos estas referencias: en Barcelona: *Revista del instituto de derecho comparado*, No. 18, ene.-jun. 1962, pp. 55-69, esp. 54-66; en Madrid: *Revista de administración pública*, ene.-ab. 1963, pp. 465-503, esp. 474-475; en *Perspectivas del derecho público en la segunda mitad del siglo XX*, ed. I.E.A.L., 5 vols., 1969, t. I, pp. 51-52, con múltiples concordancias de los 176 autores de 22 países que contribuyen en dicha obra colectiva; finalmente, también en España, acaba de publicarse la recopilación *34 artículos seleccionados de la revista de Administración Pública con ocasión de su centenario*, Alcalá de Henares: Instituto Nacional de la Administración Pública, pp. 550-588, esp. 559.

Terminando respecto de países más afines esta rápida ojeada comparativa (Francia, Venezuela, Uruguay, Brasil, Costa Rica, Chile y España), cabría, respecto de culturas más lejanas, puntualización de idéntica recepción del concepto y vocablo que consideramos exacto: así, en Alemania, país originario del término *Aufgabe*, en el sentido de "obligación de servicio" o "cometido": Stuttgart/Berlín/Colonia/Maguncia: Kohlhammer, *Neue Entwicklungen im öffentlichen Recht (Beiträge zum Verhältnis von Bürger und Staat aus Völkerrecht, Verfassungsrecht und Verwaltungsrecht)*, [Nuevos desarrollos en derecho público (contribuciones a la relación entre ciudadano y Estado en los campos del derecho internacional, derecho constitucional y derecho administrativo)], 487 pp., esp. 447-463; así también en la Bélgica de lengua neerlandesa, Antwerpen: *Tijdschrift van de vrije universiteit van brussel* (Revista de la Universidad Libre de Bruselas), pp. 75-104, esp. 88.

catapultada al cumplimiento contemporáneo de aquellos objetivos supremos de los cameralistas, es decir, la protección del interés público,<sup>51</sup> la lucha contra la pobreza (p. 32) y la búsqueda del bienestar y cultura del pueblo (p. 128), fines que son también objetivos supremos de la Constitución federal mexicana de 1917 y, por consiguiente, de la administración pública de nuestro país.

## VII

En un intento por superar las confusiones terminológicas tan frecuentes entre los cultivadores de la ciencia de la administración y del derecho administrativo, parece importante contribuir previamente aquí a un deslinde, lo más preciso posible, de ciertas nociones capitales. En este sentido, *seáanos permitido hacer referencia a los conceptos de función del Poder Público, de Poder del Estado, de facultad y de cometidos del Poder Público.*

La construcción teórica se apoyará naturalmente en vocablos de acepción no siempre unívoca, por lo cual resultará oportuno prescindir de algunos, no por frecuentes menos multívocos en su significación. Así, *se prescindirá de utilizar la voz "función"*, con la generalidad excesiva con que suelen manejarla algunos apresurados burócratas, poco aficionados a estas finezas conceptuales; igualmente, como ya lo anticipábamos más arriba en nuestro apartado III y sin perjuicio de la muy alta estima intelectual que nos merece la obra de Gabino FRAGA,<sup>52</sup> *preferimos eliminar el vocablo "atribuciones"*, que nos parece referirse más bien a los concretos poderes jurídicos de un aislado órgano administrativo y no a las tareas concretas o actividades de competencia de una institución; finalmente, *sólo marginalmente y en sentido muy restringido nos referiremos a la respetabilísima noción de los "servicios públicos"*, porque como lo documentan la doctrina<sup>53</sup> y alguna reciente legislación,<sup>54</sup> su vaguedad e imprecisión la hacen incompatible con el deslinde terminológico que buscamos.

<sup>51</sup> Cfr. la reciente tesis profesional de licenciatura, con mención honorífica, de MARTÍNEZ-CASTAÑÓN, José Antonio, *El interés público y la intervención estatal*, U.N.A.M./División de Ciencias Jurídicas de la E.N.E.P. "Acatlán", 1984, 423 ff.

<sup>52</sup> Además de nuestra irrestricta adhesión al *Homenaje a Fraga*, citado más arriba al final de nuestra nota (8) y al estudio de Antonio CARRILLO-FLORES, "Doctor Gabino Fraga Magaña, forjador del derecho mexicano moderno administrativo", publicado en FRAGA, Gabino, *Derecho administrativo*, 23a. ed. póstuma, revisada y actualizada por Manuel FRAGA MOURET, ciudad de México: Porrúa S.A., 1984, pp. 468-482; seáanos permitido mencionar nuestra recensión de la 13a. ed. de 1969, publicada por el *Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración*, Universidad Central de Venezuela/Instituto de Derecho Público, vol. I (1968-1969), Caracas, 1971, pp. 625-630.

<sup>53</sup> Cfr. CORAIL, Jean-Louis de, *La crise de la notion juridique de service public en droit administratif français*, París: L.G.D.J., *Préface* de Paul COUZINET, 1954, *in totum*; LATOURNERIE, R., "Sur un Lazare juridique. Bulletin de santé de la notion de service public. Agonie? Convalescence? ou Jouvence?", París: *Etudes et documents du Conseil d'Etat*, 1960, p. 61; EISENMANN, Charles, "Un dogme faux: l'autonomie du droit administratif", en *Perspectivas del derecho público en la segunda mitad del siglo XX, Homenaje a Enrique Sayagués-Laso (Uruguay)*, Madrid: I.E.A.L., T. iv, PP. 417-438; así como la bibliografía en ellos citada y los Manuales usuales.

<sup>54</sup> La utilización indiscriminada, sin terminología ni concepto precisos, del "servicio público" explica las, al parecer, insuperables contradicciones de la Ley General de Salud, decretada el 26 de

Partiendo de estas salvedades, las funciones del Poder Público son cuatro: la constituyente, la legislativa, la jurisdiccional y la administrativa. Genéricamente, *la función del Poder Público es una manifestación de la voluntad general que, mediante la emisión de actos jurídicos y/o la realización de operaciones materiales, tiende al cumplimiento de los fines supremos del Estado, preceptuados por la Constitución y demás reglas subordinadas del ordenamiento jurídico.* En lo que aquí directamente interesa a la Ciencia de la administración, las tres primeras funciones del Poder Público se agotan en la emisión de actos jurídicos (constituyentes, legislativos, jurisdiccionales), sin que requieran para su plenitud la realización de operación material alguna. Por el contrario, específicamente, *la función administrativa es la única que no puede contentarse con la simple emisión de actos jurídicos, pues su plenitud exige la ejecución de los mismos mediante operaciones materiales.* Por ello, definimos a la *función administrativa* como una manifestación de la voluntad general que, mediante la emisión de actos jurídicos y su ejecución mediante operaciones materiales, tiende al cumplimiento de los cometidos del Poder Público, impuestos a la Administración Pública, por la Constitución y demás reglas subordinadas del ordenamiento jurídico.

Ahora bien, las funciones del Poder Público están precisamente atribuidas, en su ejercicio predominante,<sup>55</sup> a un específico Poder Público: la función constituyente al Poder Constituyente, la función legislativa al Poder Legislativo, la función jurisdiccional al Poder Judicial y la función administrativa al Poder Ejecutivo. De donde, y para los efectos de la ciencia de la administración, *el Poder Ejecutivo es el titular de principio<sup>56</sup> de la función administrativa.<sup>57</sup>*

---

diciembre de 1983, publicada en el *D.O. de la Federación* el 7 feb. 1984 y entrada en vigencia el 1º jul. 1984.

<sup>55</sup> En efecto, puede haber función legislativa, por atribución, en el Ejecutivo (reglamento, actos-regla subordinados) o en el Judicial (regla jurisprudencial); puede haber función administrativa en el Legislativo (presupuesto, ratificación de nombramientos) o en el Judicial (licencias).

<sup>56</sup> Para la distinción de las funciones de principio y de las de atribución, v. CORTIÑAS-PELÁEZ, León, *Poder Ejecutivo y función jurisdiccional*, ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México/Coordinación de Humanidades, *Prólogo* de Enrique GILES-ALCANTARA, 1982, 314 págs., esp. 55-80.

<sup>57</sup> Ello, salvo texto constitucional expreso que atribuya el ejercicio de la función administrativa a algún otro de los Poderes del Estado. Así, *el Poder Constituyente*, por imperio inmediato de la Carta de 1917, *es titular de atribución, de una clara expresión de la función administrativa:* la supresión de la Secretaría de Justicia (por aplicación del artículo 14º transitorio). Así, *el Poder Legislativo es titular, de atribución, de la función administrativa*, por imperio del art. 73 de la Constitución, en estos casos (en los cuales se indica la respectiva fracción, en números romanos): admisión de nuevos Estados (I); formación de nuevos Estados (III); arreglo definitivo de límites entre los Estados (IV); cambio de la residencia de los Supremos Poderes de la Federación (V); aprobación de nombramientos de magistrados (VI, base 4a.); creación y supresión de empleos públicos de la Federación (XI); declaratoria de la guerra (XII); otorgamiento de licencia y aceptación de la renuncia del Presidente de la República (XXVI y XXVII); y además, en estas otras hipótesis: examen y discusión anuales del Presupuesto de Egresos y revisión de la Cuenta Pública del año anterior (art. 74, fracc. IV, párr. 1º); autorización de salida y entrada de tropas (76, III); disposición de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos Estados (76, IV); etc. Finalmente el Poder Judicial, para su organización y disciplina interiores, tiene amplia función administrativa, vg. respecto del nombramiento, reelección o promoción de los Magistrados de Circuito

---

Los órganos de la administración pública pueden organizarse, mediante los mecanismos de la jerarquía o de la tutela, en "sistemas orgánicos", a los cuales por lo general incumbe el ejercicio de principio de una función del Poder Público. De esta manera, en sentido muy estricto, *definimos al Poder Público* (sea éste el Constituyente, el Legislativo, el Judicial o el Ejecutivo) *como una porción orgánica competencial de principio*. Para decirlo de otra manera, con un ejemplo, el Poder Ejecutivo es el sistema orgánico al que, en principio, incumbe el ejercicio de la función administrativa. En otros términos, regresando por otra vía a la generalización anterior, *Poder del Estado es un órgano o sistema de órganos al que compete la exclusividad de principio, en el ejercicio de una función del Poder Público*.

Presentadas así sendas definiciones de "función del Poder Público" y de "Poder del Estado", podemos aproximarnos a los otros dos conceptos propuestos, el de "facultades" y el de "cometidos" del Poder Público.

## VIII

Los órganos de los Poderes del Estado están dotados de facultades para el cumplimiento de los cometidos que les son eventualmente encomendados. Así, por ejemplo, para el cumplimiento del cometido de hacienda, *el órgano* Presidencia de la República *tiene la facultad* de promulgar y ejecutar las leyes hacendarias, la facultad de nombrar y remover libremente al Secretario de Hacienda y Crédito Público, la facultad de nombrar con aprobación del Senado a los empleados superiores de hacienda y de removerlos libremente, la facultad de dirigir las negociaciones diplomáticas crediticias y de celebrar tratados financieros con las potencias financieras, la facultad de habilitar toda clase de puertos y de establecer aduanas marítimas y fronterizas y designar su ubicación, la facultad de hacer llegar anualmente a la cámara la correspondiente ley de ingresos a más tardar el día 15 del mes de noviembre, etc., es decir, que *las facultades son poderes jurídicos específicos de que están dotados los órganos de la administración pública para el cumplimiento de los respectivos cometidos, en función administrativa*.

Resumiendo los conceptos hasta aquí visualizados, y siguiendo con el ejemplo hacendario, *el Poder Ejecutivo, titular de principio de la función administrativa, está dotado de facultades específicas para el cumplimiento del cometido* esencial de hacienda. Insistiendo. Una cosa son las funciones, actos o manifestaciones eventualmente aisladas de la voluntad general (vg. un nombramiento, en función administrativa), otra cosa es la facultad específica de poder nombrar; una tercera cosa es el órgano, titular en cuanto Poder, de esa función

---

y Jueces de Distrito; nombramiento de Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito supernumerarios; designación de comisionados especiales en averiguación; distribución, para su visita, de los tribunales de circuito y juzgados de distrito; nombramiento y remoción de secretarios y demás empleados, designación del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sometimiento del nombramiento de un ministro provisional a la aprobación del Senado o en su receso a la de la Comisión Permanente, etc. (arts. 94, 97 y concordantes de la Carta).

---

y de esa facultad; *una cuarta y muy distinta cosa, es la actividad global (lo hacendario) o tarea concreta que incumbe a dicho órgano o Poder del Estado, en su caso. A esta actividad o tarea, que es responsabilidad u obligación del poder u órgano, la llamamos en castellano cometido.*

## IX

*Importa distinguir radicalmente, en un lenguaje jurídico que mucho ayuda en su precisión a los estudios de la teoría de la administración pública, entre la función y el cometido. El Poder Ejecutivo es, salvo texto constitucional expreso, el titular de principio de la función administrativa. En verdad, en todos los tiempos y lugares se ha dado cada una de las funciones del Poder Público y, con este sentido estricto y en particular, el concepto de función administrativa: en efecto, Augusto en Roma como Netzahualcóyotl en Texcoco, tenían igualmente que ejecutar mediante operaciones materiales (envío de tropas, construcción de obras hidráulicas, prestación de cirugía y medicamentos, provisión de viatuallas para la población económicamente débil) sus actos jurídico-administrativos consistentes, respectivamente, en una declaración de guerra, en una planeación de la distribución de aguas, en una decisión relativa a la salubridad de áreas geográficas o clases sociales necesitadas, en una determinación de suministro de enseres y alimentos a los desprotegidos. En otros términos, a cada operación material concreta la precede un acto abstracto y formal. Genéricamente pues, no existen limitaciones históricas ni geográficas para la necesaria plenitud material de las expresiones formales de la voluntad administrativa. Cabe entonces interrogarse respecto del régimen jurídico atribuible, y sistematizable, a la muy variable gama de estas operaciones materiales en función administrativa, las cuales sí vienen condicionadas por consideraciones históricas, de tiempo y lugar.*

*Con otras palabras, mientras las funciones constituyen una categoría abstracta y universal, válida para todos los países y para todas las épocas; los cometidos, por el contrario, constituyen una categoría concreta y particular, que puede variar según el "genio propio" de cada país y de cada circunstancia histórica.*

En algunos casos, las operaciones materiales, que dan plenitud a la acción administrativa anunciada por el acto jurídico formal, son exclusivas del Poder Público; y sus destinatarios, compelidos por actos de imperio en ejercicio directo de la soberanía, se encuentran en calidad de súbditos, siéndoles aplicable un régimen estricto de derecho público, cuya plenitud excluye la posibilidad de concesionar esta actividad a los particulares. Llamamos *cometidos esenciales a estas tareas concretas, en función administrativa y mediante actos de autoridad o imperio, insusceptibles de toda concesión a los particulares, en régimen estricto de derecho público, y cuyos destinatarios se encuentran frente a ellas en calidad de súbditos.*

Como apunta certeramente GUERRERO-OROZCO (pp. 216-219), en la era abstencionista del Estado liberal, los cometidos esenciales se limitaban a muy

escasas actividades: relaciones exteriores, defensa, hacienda y crédito público, seguridad interior o policía, relaciones interiores o gobernación.

Tales eran los "únicos" cometidos esenciales en el siglo XIX, a los cuales podríamos calificar de *cometidos esenciales "clásicos"*.

Ahora bien, el creciente intervencionismo del Poder Público, en la mayoría de los países y señaladamente en México con posterioridad a la Primera Guerra Mundial y a la crisis de 1929-30, llevó a incorporar otras tareas concretas de la administración pública, al régimen estricto de los cometidos esenciales. A diferencia de otros países y mediante el mecanismo de las adiciones y modificaciones a la Constitución federal, el actual estadio del derecho constitucional positivo de nuestra administración pública, preceptúa los siguientes "*cometidos esenciales del constitucionalismo social mexicano*",<sup>58</sup> por oposición a los "clásicos" antedichos:<sup>59</sup> el "cometido esencial"<sup>60</sup> de banca de crédito,<sup>61</sup> la acuñación de moneda, los correos, los telégrafos, la radiotelegrafía y la comunicación vía satélite, la emisión de billetes por medio de un solo banco, organismo descentralizado del Gobierno Federal; el petróleo y demás hidrocarburos, la petroquímica básica, los minerales radioactivos y la generación de energía nuclear, la electricidad, los ferrocarriles,<sup>62</sup> los puertos y aeropuertos y, ahora, la programación, el presupuesto y la evaluación del gasto público y, genéricamente, la planeación democrática del desarrollo,<sup>63</sup> en el marco de la rectoría del Estado, en régimen de economía mixta.<sup>64</sup>

*Todos estos cometidos esenciales son aquéllos que incumben al Estado por su calidad de tal y que, según las ideas dominantes en un estadio cultural de una sociedad económico-política determinada, vg. actualmente en México, no se conciben sino ejercidos directamente por la administración pública, sea mediante dependencias centralizadas como en el caso de los cometidos esenciales*

<sup>58</sup> Cfr. por todos, SAYEG-HELÚ, Jorge, *El constitucionalismo social mexicano*, 4 vols., 1972-1975, esp. su t. IV, 1975, "La integración constitucional de México (1917-1974)", ed. Cultura y Ciencia Política A.C., esp. 187-319.

<sup>59</sup> Partimos de los fundamentos constitucionales respectivos, esp. de los artículos 28, 25, 26 y 27 de la Constitución.

<sup>60</sup> La doctrina no está obligada por las impropiedades o errores terminológicos del constituyente o del legislador. El régimen jurídico es tan estricto, que lleva a la convicción de hallarnos ante un "cometido esencial" y no ante un "cometido de servicio público", pues el régimen de la banca y el crédito, al ser insusceptible de concesión a los particulares, pone de manifiesto su verdadera naturaleza de "cometido esencial".

<sup>61</sup> Esto, por adiciones y modificaciones del Constituyente Permanente, publicadas el 17 de noviembre de 1982, intocadas por las reformas del 3 de febrero de 1983.

<sup>62</sup> Estos son una adición específica del 3 de febrero de 1983, que rompe la unidad de régimen jurídico del "transporte", el cual tendrá así niveles de cometido esencial y de cometido de servicio público, según los casos.

<sup>63</sup> Por imperativo del nuevo artículo 26, en sus cuatro párrafos, adicionado por decreto publicado el 3 de febrero de 1983.

<sup>64</sup> El tema jurídico del régimen de la economía mixta no ha tenido hasta el momento la consideración doctrinal sistemática que exige. Como desarrollos precursores, pueden verse los dos subcapítulos del capítulo XII, "El sistema socio-económico en el constitucionalismo mexicano", de MADRID-HURTADO, Miguel de la, *Elementos de derecho constitucional*, ciudad de México: Instituto de Capacitación Política del P.R.I. y Porrúa S.A., 1982, pp. 545-627, esp. 598-617.

“clásicos”, sea mediante entidades paraestatales, como lo apunta GUERRE-RO-OROZCO (p. 19) en afirmación que nos parece válida para los “cometidos esenciales del constitucionalismo social mexicano” o “áreas estratégicas”, según las adiciones constitucionales de 1983. En los Estados modernos, y peculiarmente en un Estado *democrático y social* de Derecho como los Estados Unidos Mexicanos, no cabe imaginar que tales cometidos puedan estar a cargo de particulares, ni siquiera en carácter de concesionarios.

Respecto de estos cometidos esenciales, tanto clásicos como propios del constitucionalismo social mexicano, proceden ciertos señalamientos relativos a su régimen jurídico.<sup>65</sup>

a) *En primer lugar*, en el ejercicio de los cometidos esenciales, la administración está dotada de facultades más intensas, que cuando desempeña los demás cometidos; así, por ejemplo, puede imponer prestaciones personales<sup>66</sup> o pecuniarias,<sup>67</sup> limitar la libertad individual,<sup>68</sup> etcétera.

b) *En segundo lugar*, la violación de las reglas de estos cometidos o el incumplimiento de los deberes que imponen, motivan generalmente sanciones más severas que cuando se trata de los demás cometidos.<sup>69</sup>

c) *En tercer lugar*, la posición de los particulares frente a la administración es distinta a la que tienen respecto de los demás cometidos del Poder Público. En estos, según los casos, pueden situarse como usuarios, beneficiarios o clientes, mientras que aquí, como ya indicáramos, se hallan en calidad de súbditos. De ello derivan importantes consecuencias, por ejemplo en lo relacionado con la naturaleza jurídica del vínculo entre la administración y el particular, el derecho a la prestación del cometido, la responsabilidad de la Administración, etcétera.

Habiendo así distinguido la cualitativamente más importante categoría de los cometidos del Poder Público, aquella mejor perfilada en el derecho constitucional mexicano y de más fácil aceptación por la doctrina nacional,<sup>70</sup> veamos ahora una categoría más sutil y de límites menos precisos, la de los cometidos de servicio público o servicios públicos “en sentido estricto”.

<sup>65</sup> Cfr. por todos, SAYAGÜES-LASO, Enrique, *Tratado de derecho administrativo*, Montevideo: Barreiro y Ramos S.A., 4a. ed. actualizada con notas de Daniel-Hugo MARTINS, 1974, 2 vols., en su vol. I, 48-86, esp. 56-57.

<sup>66</sup> Así, en la organización de la defensa nacional, podrá ser obligatorio el “servicio” de las armas; es obligación de los mexicanos recibir instrucción cívica y militar que los mantenga (. . .) diestros en el manejo de las armas y conocedores de la disciplina militar; así como alistarse y servir en la Guardia Nacional (arts. 5, 31 frac. II y III, y 36 fracc. II de la Constitución).

<sup>67</sup> Para las finanzas clásicas, el impuesto era la contrapartida de los cometidos esenciales, reservándose derechos y productos para los restantes cometidos; para las finanzas modernas, el *parteeaguas obedece a otros criterios* que tienden a abandonar el criterio de la “contraprestación” y a hacer prevalecer la “universalidad” de destinatarios del servicio, al margen de la escasa capacidad contributiva de grandes mayorías de la población.

<sup>68</sup> Vg. en el ejercicio de las facultades de policía, de fiscalización tributaria, etcétera.

<sup>69</sup> Sanciones de multa y arresto, que no excluyen la represión penal.

<sup>70</sup> La Teoría general de los cometidos del poder público, entendidos como prestaciones obligatorias que generan derechos subjetivos públicos en sus destinatarios, viene teniendo una creciente

## X

Al abordar el punto de *los cometidos de servicio público*, nos encontramos con prestaciones en cuya ejecución pueden eventualmente participar los particulares, habilitados para ello por un acto de concesión del Poder Público, el cual de esta manera, disminuye la intensidad de su control sobre el servicio y permite la existencia de ciertas cláusulas menores de derecho privado, en un régimen jurídico global en el cual se mantiene empero la supremacía del derecho público

aceptación, no solamente como ya vimos en el campo del derecho comparado (v. *supra*, nuestra extensa nota 50), sino en el propio desarrollo doctrinal mexicano. En la conclusión general de un trabajo presentado para un reciente concurso de oposición en la materia de derecho administrativo, se afirma:

"La Teoría de los cometidos del Poder Público ha venido a perfeccionar el campo del derecho administrativo que, hoy en día, se ha visto en la necesidad de replantear sus conceptos e instituciones, en virtud de ser el catalizador de la movilidad social que presenta el Estado Mexicano."

"Consideramos que con la aceptación que, lenta pero paulatinamente se va haciendo, sobre todo de los cometidos esenciales, se solucionan entre otros puntos, algunos aspectos de la problemática que universalmente ha presentado el concepto y el alcance del término servicio público, así como de las actividades exclusivas del Estado que no son objeto de concesión por su propia naturaleza" (cfr. PÉREZ y PÉREZ, Marcial, *Teoría de los cometidos del Poder Público*, U.N.A.M./División de Ciencias Jurídicas de la E.N.E.P. "Acatlán", 16 de enero de 1985, 20 págs.). Al respecto y haciendo propia la terminología económico-constitucional de las "áreas estratégicas", el autor citado entiende que éstas ensanchan considerablemente el campo de las actividades cuya exclusividad prestacional por el Estado las sustrae del régimen tradicional de los servicios públicos; consideramos, empero, que confunde la titularidad orgánica de los cometidos esenciales pues, considerándolos necesariamente como emisores de actos de autoridad, no parece comprender la realidad de que ya muchos de ellos tienen por titular a una entidad paraestatal.

Ahora bien, planteamientos convergentes hacia la recepción doctrinal de una moderna Teoría general de los cometidos de Poder Público, pueden apuntarse en los siguientes autores mexicanos: CHUAYFFET-CHEMOR, Emilio, "Derecho administrativo", en *Introducción al derecho mexicano*, ciudad de México: U.N.A.M., 1981, pp. 45-46; ACOSTA-ROMERO, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*, 4a. ed., ciudad de México: Porrúa S.A., 1981, pp. 345-346; GONZÁLEZ-COSÍO, Arturo, *El juicio de amparo*, ciudad de México: Porrúa S.A., 2a. ed., *Prólogo de León CORTIÑAS-PELÁEZ*, 305 págs., esp. pp. 235-236, y, del mismo GONZÁLEZ-COSÍO, *El poder Público y la jurisdicción en materia administrativa en México*, ciudad de México: Porrúa S.A., 2a. ed., 1982, pp. 55, 67, 71-72, aquí con una expresa remisión a la obra de SAYAGÜES-LASO, precitada *supra*, en nuestra nota (65); el mismo autor reenvía a la extensa recensión que dedicáramos a la *Teoría General del derecho administrativo*, de ACOSTA-ROMERO, publicada en ciudad de México: Vivienda, año VI, No. 6, nov.-dic. 1981, pp. 610-621, donde apuntábamos algunas diferencias en el manejo de esta terminología con el distinguido Director (1981-1989) de la Facultad de Derecho de la U.N.A.M. A estas referencias, cabe añadir, por parte de los constitucionalistas mexicanos: MADRID-HURTADO, Miguel de la, *Elementos de derecho constitucional*, ciudad de México: I.C.A.P. del P.R.I. y Porrúa S.A., *Presentación* de Miguel ACOSTA-ROMERO, 1982, 680 págs., esp. en sus numerales 710, 799, 804, 1004 y 1400, respectivamente en sus pp. 329, 378, 379, 469-470 y 626; y, del mismo Miguel de la MADRID, *Estudios de derecho constitucional*, ciudad de México: Porrúa S.A., 2a. ed., 1980, pp. 17-19.

Cabría tener igualmente presentes las referencias a la Teoría general de los cometidos del Poder Público, contenidas en las revistas mexicanas siguientes: *Revista de la Facultad de Derecho de México*, ciudad de México: U.N.A.M., tomo XVI, jul.-dic. 1966, Nos. 63-64, pp. 955-976, esp. 967; *Revista mexicana de ciencia política*, ciudad de México: U.N.A.M./Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Año XVIII, Nueva Época, ab.-jun. 1972, No. extraordinario "Administración Pública y Desarrollo", pp. 75-99, esp. 82; y *Vivienda*, ciudad de México: INFONAVIT, Año 2, No. 10, junio 15 de 1977, pp. 2-33, esp. 19-28.

y cuyos destinatarios se encuentran, frente a la administración y al eventual concesionario, en la posición de usuarios. Importa señalar, desde el principio, que nos encontramos ante *una transición categorial que, alejándonos de la plenitud de los actos de imperio característicos de los cometidos esenciales, nos irá acercando por grados a veces imperceptibles a otros niveles de cometidos*, en los cuales se desvanecerá la hegemonía del derecho público e irrumpirán progresivamente categorizaciones, de actos y de destinatarios, cada vez más próximas a los derechos privado y social.

Si el acto de concesión deviene "*pedra de toque*" de la aplicación del régimen de los servicios públicos en sentido estricto, se reitera que todos aquellos cometidos inconcesionables quedarán reservados a la categoría de los "cometidos esenciales". Precisamente, la legitimidad de una concesión en la prestación del cometido abre las puertas de los "servicios públicos en sentido estricto" a los particulares y plantea la posibilidad de que este cometido pueda derivar en una relación de particular (concesionario) a particular (usuario), pero *siempre regida por la soberanía de la autoridad concedente*, a quien corresponde la soberana fijación del régimen tarifario.

Históricamente, *los cometidos de servicio público son todos aquellos que han sido o son prestados, total o parcialmente, en régimen de concesión*: gas, transportes (exceptuando en México los ferrocarriles desde 1983), seguros, fianzas, radio, televisión, minería, teléfonos, hasta 1982 el "servicio público de banca y crédito", la educación primaria, secundaria y normal, y la de cualquier tipo o grado destinada a obreros y campesinos.<sup>71</sup> Además, los típicos cometidos de servicio público municipales: agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y central de abasto, panteones, rastro; calles, parques y jardines; seguridad pública y tránsito; así enumerados por el art. 115, frac. III de la Constitución, adicionada y reformada en 1983.

Atendiendo a los rasgos generales que acaban de indicarse, llamamos *cometidos de servicio público a aquellas tareas concretas en función administrativa, ejecutadas directamente por la administración pública o por particulares bajo concesión, en régimen de derecho público y cuyos destinatarios se encuentran frente a ellos en calidad de usuarios*.

En el siglo XIX, en la era abstencionista del Estado liberal, la escasez de los cometidos esenciales convertía a los cometidos de servicio público en una actividad reveladora de gran intensidad en sus actos típicos de autoridad o imperio. Eran, por así decirlo, la categoría "expansiva" en el seno de las actividades de la administración pública, a tal punto que León DUGUIT llegó a sostener la naturaleza de "servicios públicos" inclusive para las actividades comerciales del Poder Público.

---

<sup>71</sup> Tampoco aquí está obligada la doctrina por las impropiedades, o errores terminológicos, del constituyente o del legislador, los cuales sin distinguir los distintos niveles de cometidos, hablan genéricamente del "servicio público" de educación. Ciertamente que en lo que se refiere a los niveles educativos indicados en el texto, la discrecional autorización expresa del Poder Público, que "podrá ser negada o revocada, sin que contra tales resoluciones proceda juicio o recurso alguno", es una "autorización" puramente semántica y debe ser entendida como un radical acto administrativo de concesión, en el más puro sentido jurídico-administrativo.

En nuestros días y respecto de estos cometidos de servicio público, proceden ciertos señalamientos relativos a su régimen jurídico:<sup>72</sup>

a) *En primer lugar*, adoptamos una *noción funcional y muy restringida del "servicio público"*, que descarta las perplejidades de la utilización simultánea o alternativa de una noción orgánica, reservando para sustituir a esta última la terminología típica de la legislación administrativa mexicana, que distingue entre las distintas especies de los géneros de "dependencias centralizadas" o "entidades paraestatales".

b) *En segundo lugar*, la riqueza de los "cometidos esenciales" en derecho mexicano provoca un "empobrecimiento" de los "cometidos de servicio público" cuya identidad parece dudosa respecto de las constitucionalmente denominadas "áreas prioritarias",<sup>73</sup> complementado por el surgimiento de "cometidos sociales" y "cometidos agropecuarios, industriales y mercantiles" que también *disminuyen la amplitud de la otrora categoría "totalizadora" del servicio público.*

c) *En tercer lugar*, la prestación directa e inmediata a los integrantes de la comunidad parece una nota distintiva del pasado en la medida en que, por lo antes indicado, *existen cometidos esenciales y de otras categorías, en los cuales la inmediatitud con el destinatario es igualmente de principio.* Así, por ejemplo, entre los cometidos esenciales, también se caracterizan por la naturaleza directa e inmediata de sus prestaciones, la electricidad y los ferrocarriles; por lo demás, también parece exigible esta naturaleza respecto de los cometidos sociales de salubridad y vivienda, y de los cometidos mercantiles de abastecimiento de subsistencias populares.

En otros términos, la existencia concreta de un destinatario individual no bastaría ya para tipificar la categoría de "cometido de servicio público".

d) *En cuarto lugar*, en común con los "cometidos esenciales", los cometidos de servicio público *se regulan predominantemente por reglas de derecho público, sin perjuicio de la aplicación de las reglas del derecho privado en los casos excepcionales en que expresamente lo establezca el derecho positivo, o cuando proceda conforme a los principios generales. Es la solución de principio. Si se excluye o se concede la actividad privada, es porque el régimen de derecho privado no permite la plena satisfacción del interés general.* Para lograrlo, es necesario un régimen administrativo, que posibilite la aplicación de los procedimientos y potestades típicos del derecho público: expropiación, servidumbres y limitaciones de la propiedad, uso especial de bienes públicos, sanciones administrativas y aún penales, etc. Así, para la construcción de autopistas y

<sup>72</sup> Cfr. SAYAGUÉS-LASO, precitado *supra* en nota (65), pp. 63-77.

<sup>73</sup> La fluidez de esta terminología de origen económico y que el constituyente no quiso o no se atrevió a precisar en 1983, se revela en 1986 en el nuevo texto de la Ley Federal de las entidades paraestatales, cuyo artículo 6º, después de remitirse a la Constitución respecto del concepto de "áreas estratégicas", añade en su párrafo 2º:

"Se consideran áreas prioritarias (. . .) los tendientes a la satisfacción de los intereses nacionales y necesidades populares, tales como la producción y distribución de bienes, así como la prestación de servicios socialmente necesarios, la protección de la planta productiva y del empleo, la promoción, fomento y fortalecimiento de la industria nacional y la investigación e incorporación de avances científicos y tecnológicos". ¡Así, sería todo!

de ferrocarriles, la expropiación resulta un procedimiento frecuentemente ineludible; igualmente, no se concibe la construcción del subterráneo metropolitano (metro) o del cableado telefónico, sin la imposición de servidumbres o la utilización de bienes públicos. En suma, aunque quizá con una intensidad de imperio algo menor que respecto de los "cometidos esenciales", la regulación por el derecho público es típica de los cometidos de servicio público.

e) *En quinto lugar*, reiterando que nos hallamos ante una transición categorial, cabe recordar que no solamente en otros países existen cometidos de servicio público que para nosotros ya son "cometidos esenciales" (hidrocarburos, banca y crédito), sino que el derecho mexicano considera "cometidos de servicio público" a actividades que en otros países se desarrollan en el marco de los "cometidos sociales"<sup>74</sup> o inclusive en régimen de libertad individual para la industria y el comercio (radio y televisión). Más aún, cabe recordar que esta categorización ha estado *históricamente condicionada*, dentro del propio México, por las características políticas del momento histórico: así, los hidrocarburos antes y después de 1940; la enseñanza primaria, secundaria y normal, antes y después de la Constitución de 1917; la banca y el crédito, antes y después del 17 de noviembre de 1982, etcétera.

f) *En sexto lugar*, la determinación de que un cometido del Poder Público constituye un cometido de servicio público, sólo puede efectuarse, respecto de la administración pública mexicana, mediante un acto legislativo, ley federal<sup>75</sup> o ley estadual o local,<sup>76</sup> según los casos.

En efecto, el Estado democrático y social de derecho previsto por la Constitución federal de Querétaro de 1917 es, en definitiva y a pesar de sus cláusulas democráticas y sociales, un Estado liberal, donde *la calificación de una actividad como cometido de servicio público, sustrayéndola así del campo de la actividad privada e individual, requiere de un acto legislativo*, exigencia enfatizada por las adiciones y modificaciones constitucionales de 1983. Claro que no es indispensable que el texto legal, federal o estadual, diga expresamente que "tal actividad constituye un cometido de servicio público". Así ocurre con las leyes que habilitan a una institución pública para el otorgamiento de concesiones de tales o cuales servicios, o respecto del uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación.<sup>77</sup> Si una institución pública, de nivel federal o de nivel

<sup>74</sup> Así, todos los niveles del cometido de educación pública configuraban un "cometido social" e inclusive un cometido mercantil, en la época abstencionista del Estado liberal, tal cual siguen configurándolo, con matices a veces importantes, en países como Francia y Uruguay; por el contrario, por imperio del art. 3º de la Constitución, en su frac. II, constituyen un servicio público en sentido tricto, como indicáramos *supra*, nota (71) y texto. Cfr. CORTINAS-PELAEZ, León, "Entes autónomos de enseñanza en el Uruguay", Montevideo: *La justicia uruguaya*, Doctr., 1963, pp. 85-115; reproducido en Madrid: *Rev. de administración pública*, No. 40, ene.-ab. 1963, pp. 465-503; y ahora, en 34 artículos seleccionados de la revista de *Administración pública con ocasión de su centenario*, selección. Introducción General y presentación por Alejandro NIETO-GARCÍA, Alcalá de Henares y Madrid: Instituto Nacional de la Administración Pública, 1983, 1200 págs., pp. 550-589.

<sup>75</sup> La exige el art. 28, pár. 10º de la Constitución, desde 1983.

<sup>76</sup> La exige, implícitamente, el art. 115, frac. III, literal i) de la Constitución, desde 1983.

<sup>77</sup> Así lo prevé, sujetándose a las leyes, en casos de interés general y tendiendo a la utilización social de los bienes, evitando fenómenos de concentración que contraríen el interés público, el art. 28, pár. 9º de la Constitución federal, desde 1983.

estadual, puede concesionar a particulares la explotación de un cometido, es porque esta actividad le pertenece como cometido propio y configura un cometido de servicio público.

Como es obvio, y por aplicación del "principio del paralelismo de las formas" los mismos principios regulan el caso inverso: el de un cometido de servicio público que deviene cometido social o mercantil.

g) *En séptimo lugar*, siguiendo casi puntualmente los requisitos de la doctrina y derechos comparados, el derecho de la administración pública mexicana estatuye que *serán características de la prestación de los cometidos de servicio público, la continuidad, la uniformidad, la regularidad, la permanencia y la satisfacción de necesidades de carácter colectivo*, las cuales son irrenunciables porque la prestación de estos servicios es de interés público.<sup>78</sup>

h) *En octavo lugar*, la concesión de un cometido de servicio público está regida por vigilancia y reglamentación intensas por parte de la autoridad administrativa,<sup>79</sup> las cuales *por su carácter exorbitante respecto del régimen de derecho privado contractual, se complementan con una prolija normatividad pública*<sup>80</sup> y por una decisiva participación del Jefe de Estado en materia de caducidad<sup>81</sup> y de plazos.<sup>82</sup>

i) *En noveno lugar, la titularidad en la prestación de un cometido de servicio público puede ser muy variada: directa*, por medio de una dependencia centralizada, federal o estadual; *indirecta*, por medio de una entidad paraestatal, federal o estadual; *concesionada*, por medio de un particular concesionario,<sup>83</sup> quien tendrá que respetar los principios que vienen de enunciarse.

j) *En décimo lugar*, el destinatario de un cometido de servicio público se encuentra, ante el servicio y la institución que ostente su titularidad (directa, concesionada o indirecta) en una posición *menos rígida que la de los súbditos de los cometidos esenciales, posición que la doctrina conviene en designar como de "usuario"*. Se trata siempre de una posición de derecho público, en la cual, por el hecho de la utilización del cometido de servicio público, el usuario se encuentra colocado en una situación objetiva, estatutaria, de la que derivan derechos y obligaciones empero para ambas partes, al punto de que una postura doctrinal hoy superada llegó a hablar de la configuración de un contrato privado de adhesión.

<sup>78</sup> En este sentido, el art. 23, pár. 1º. de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal de 1984, idéntico a sus similares anteriores de 1970 y de 1978. Se trata en verdad de las clásicas "leyes del servicio público" (en sentido lato) de la doctrina francesa, válidas hoy "mutatis mutandis" para todos los tipos de cometido.

<sup>79</sup> Así, los arts. 24 a 26 de la Ley de 1984, precitada en la nota anterior.

<sup>80</sup> *Ibidem*, art. 27.

<sup>81</sup> *Ibidem*, art. 28.

<sup>82</sup> *Ibidem*, art. 29.

<sup>83</sup> Sobre la concesión, por todos, SAYAGUÉS-LASO, precitado *supra*, nota 50, en su vol. II, pp. 12-85; *adde*, ACOSTA-ROMERO, Miguel, "Teoría general de la concesión", Caracas: *Archivo de derecho público y ciencias de la administración*, Universidad Central de Venezuela/Instituto de Derecho Público, vol. 2, 1970-1971, págs. 245-260.

En derecho mexicano,<sup>84</sup> *las soluciones legislativas y doctrinales no encuentran explicación lógica sino con el criterio estatutario*. Así, el derecho de los particulares a exigir las prestaciones previstas sería inconcebible en la vieja tesis contractualista, incapaz de explicar cómo los particulares pueden exigir el funcionamiento del cometido de servicio público antes de la celebración del contrato, pues el "usuario contratante" carece de todo derecho hasta el instante de perfeccionamiento del contrato. Por lo demás, la fijación unilateral de las condiciones de funcionamiento, organizadas y determinadas en todos sus detalles, antes de conocerse quién será el usuario, excluyen toda hipótesis contractual que reposa necesariamente en el recíproco conocimiento de las partes. Complementariamente, la posibilidad de modificar en todo momento la organización del servicio, el tratamiento igualitario de todos los usuarios, etc., confirman la regla de principio.

## XI

Perfiladas de esta manera, en los apartados IX y X que vienen de exponerse, las nociones de los cometidos esenciales y de los cometidos de servicio público, procede ahora ocuparnos brevemente de *la más joven y aún algo imprecisa categoría de los cometidos del Poder Público, es decir, los cometidos sociales de la administración pública mexicana*.

En esta hipótesis, los particulares actúan por derecho propio, habilitados para su actuación concurrente con el sector público, mediante actos administrativos de autorización, es decir, mediante actos en los que está excluido el intenso matiz de imperio contenido en los actos de soberanía, característico de los cometidos esenciales; ni siquiera estamos en un campo de acción de principio de la administración pública, en el cual la presencia de los particulares esté severamente restringida y controlada mediante un acto de concesión, característico de los cometidos de servicio público.

Nos encontramos aquí ante una especie de cometidos típicos del Estado *democrático y social de Derecho*, mediante los cuales la administración pública admite la necesidad de su acción para impulsar ciertos niveles no-básicos de la educación pública; promover y asegurar la salud pública y la ecología; impulsar y controlar sistemas de asentamientos humanos, urbanismo y vivienda, que sean más respetuosos de la plenitud en el desarrollo de las potencialidades de la persona humana; en definitiva, estimular el financiamiento, la organización, el funcionamiento y el control, de sistemas cada vez más integrales de seguridad social.

Complementariamente, el destinatario de las prestaciones de los cometidos sociales tiene en algunos aspectos analogía con los usuarios de los cometidos de servicio público, aunque presenta ciertas diferencias substanciales, derivadas del distinto objetivo de unos y otros cometidos.

<sup>84</sup> Los criterios que siguen, encuentran su fundamento en las precitadas disposiciones de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal de 1984, esp. arts. 26, fracs. I a V y 28, fracs. I, III y VI.

*En los cometidos de servicio público, la prestación que se ofrece al usuario es de carácter material y tiende a constituirse mediante la realización de un servicio o el uso de un medio técnico: suministro de agua potable o de gas, transportación aérea o por carretera, garantía local de la seguridad pública y organización del tránsito, recepción de sonidos o imágenes mediante la radio o la televisión, intercambio de conversaciones vía telefónica. En los cometidos sociales, la prestación es distinta y variada. A veces se limita a la entrega de una suma de dinero (jubilación, pensión, subsidio, asignación familiar, primas de seguridad social) o de cosas materiales (auxilios de ropa, comida, albergue, etc.); en otros casos consiste en el cuidado de su persona (asistencia médica y farmacéutica para los derecho-habientes de un sistema de seguridad social, residencia para ancianos, etc.) o en el desarrollo de sus conocimientos (niveles de enseñanza técnica, de bachillerato, universitaria, pedagógica, empresarial, es decir, los niveles de educación especializada y superior, no comprendidos en los niveles del cometido de servicio público de educación, preceptuado por el artículo 3° constitucional).<sup>85</sup>*

Esta diferencia en la naturaleza de las prestaciones aparece un régimen jurídico que tiende a ser divergente en muchos aspectos, respecto de los destinatarios del cometido de servicio público. *Por ello, los destinatarios de los cometidos sociales bien merecen la denominación de beneficiarios.*

Atendiendo a los rasgos generales que acaban de indicarse, *llamamos cometidos sociales a aquellas tareas concretas en función administrativa, asumidas directamente por el Poder Público o previa autorización y concurrentemente por los particulares, en un régimen jurídico mixto que entrelaza regímenes de los derechos público, privado y social, y cuyos destinatarios se encuentran en calidad de beneficiarios.*

Ahora bien, examinando el conjunto de los cometidos sociales, nos parecen perfilarse estos caracteres fundamentales comunes:

a) *En primer lugar, la finalidad de estos cometidos es eminentemente social, pues están dirigidos a obtener en forma inmediata un mejoramiento en el nivel de vida de los individuos, especialmente de aquéllos que, por encontrarse en condiciones menos favorables, suelen definirse en derecho comparado como "económicamente débiles".*

b) *En segundo lugar, estos servicios no persiguen fines lucrativos y son generalmente deficitarios, todo lo cual determina un régimen especial de financiamiento, puesto que sólo pueden desenvolverse mediante el establecimiento de impuestos, derechos, aportaciones de seguridad social o contribuciones especiales.<sup>86</sup>*

<sup>85</sup> La ley de salud de 7 feb. 1984 distingue tres niveles: *un cometido de servicio público de salud, prestado a la población en general; un cometido social de salud, cuyos destinatarios son los derecho-habientes de instituciones públicas de seguridad social; y un cometido mercantil de salud, derivado de un contrato entre el cliente o paciente de la institución y esta misma.* En los tres casos, cabría hablar diferenciadamente de usuarios, beneficiarios y clientes de los servicios de salud; pero la Ley unifica la terminología, hablando indiscriminadamente de "usuarios" en todos los casos (cfr. esp. arts. 34 a 49).

<sup>86</sup> Cfr. por todos, el art. 2° del Código Fiscal de la Federación de 1981, que establece: "II.- Aportaciones de seguridad social son las contribuciones establecidas en ley, a cargo de personas que

c) *En tercer lugar*, el cumplimiento de estos servicios constituye en los tiempos actuales un cometido del Poder Público, en el más rico sentido de nuestra fuente germánica, las *Aufgabe*, es decir, de una *responsabilidad u obligación prestacional ineludible del órgano o institución administrativa competente*.

d) *En cuarto lugar*, y como apuntábamos en el inicio del presente apartado XI, *la principal diferencia en la forma de prestación*, que habilita un régimen jurídico diferenciado para los cometidos sociales respecto de los cometidos de servicio público, *radica en que la actuación de los particulares opera en este campo ejerciendo un derecho propio dentro de los límites que fijen las leyes*, pues no requieren para ello de un acto de concesión del Poder Público. Importa insistir en esta diferencia fundamental. *Por un lado, las actividades comprendidas en la esfera natural de la soberanía (cometidos de servicio público) cuyo ejercicio por particulares deviene posible sólo gracias al acto de concesión,*<sup>87</sup> el cual confiere al concesionario algo que no estaba comprendido en su libertad natural, un poder de accionar derivado del Estado, una esfera de actividades que por naturaleza misma no serían accesibles al individuo,<sup>88</sup> a quien *el Estado confiere un verdadero nuevo derecho, del cual el particular no tenía ni siquiera el germen*<sup>89</sup>, ampliándole de este modo su esfera jurídica privada, mediante un derecho que no poseía anteriormente.<sup>90</sup> *Por el otro lado*, el caso que aquí nos ocupa, una situación parecida, que es menester distinguir con precisión: los cometidos sociales son una actividad que los particulares van a ejercer en su nombre y por su cuenta, pero una actividad que, por su naturaleza, podría ser ejercida en virtud de la libertad natural; *la autorización no hace sino levantar un obstáculo puesto por una regla de derecho,*<sup>91</sup> *sin que este acto de autorización amplíe la esfera substancial de la acción individual y tenga por objeto conferir al particular el ejercicio de una actividad propia de la esfera soberana del Estado*<sup>92</sup>.

---

son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la ley en materia de seguridad social, o a las personas que se benefician en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado”.

De esta manera, reciben financiamiento específico mediante contribuciones votadas por el Congreso de la Unión, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFO-NAVIT) y las instituciones de seguridad social de los trabajadores del sector privado (Instituto Mexicano del Seguro Social o I.M.S.S.), del sector público (Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, o I.S.S.S.T.E.) y de las fuerzas armadas (Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de las Fuerzas Armadas, o I.S.S.S.F.A.M.).

<sup>87</sup> Otto MAYER, *Le droit administratif allemand*, París: V. Giard et. E Brière, t. IV, p. 155.

<sup>88</sup> Otto MAYER, *ibidem*, t. IV, pp. 153-154.

<sup>89</sup> RANELLETTI, *Teoria generale delle autorizzazioni e concessioni amministrative*, Turin, 1894, pp. 37-38.

<sup>90</sup> FLEINER, Fritz, *Les principes généraux du droit administratif allemand*, París: Delagrave, trad. del alemán por mi maestro de París Charles EISENMANN, 1933, 280 pp., p. 212.

<sup>91</sup> Otto MAYER, *ibidem*, t. II, pp. 153-154.

<sup>92</sup> ZANOBINI, Guido, *L'esercizio privato delle funzioni e dei servizi pubblici*, Milán: Giuffrè, 1935, pp. 421 y 422.

## XII

Por lo expuesto en los tres apartados anteriores, tenemos, en grado decreciente de participación del Poder Público, cometidos que implican, respectivamente en sus tres primeros niveles, una actividad soberana y exclusiva del Poder Público (*cometidos esenciales*); una actividad soberana, pero que eventualmente el Poder Público concede a los particulares, ensanchando su esfera natural de acción mediante un nuevo derecho (*cometidos de servicio público*); y una actividad del Poder Público en la cual éste permite la acción paralela de los particulares, por razones de interés general y respecto de una esfera de acción que les es propia (*cometidos sociales*). Respectivamente, los particulares han visto determinada su posición ante la Administración como destinatarios que tienen el rango, sea de súbditos, sea de usuarios, sea de beneficiarios.

Ahora bien, el creciente intervencionismo del Poder Público en ramas agropecuaria, industrial y mercantil de la economía ha llevado a una importante actuación en el campo de la actividad privada. De este modo, la intervención estatal respecto de la actividad privada individual, no se limita a su regulación mediante reglas,<sup>93</sup> ni a su contralor y fiscalización administrativa.<sup>94</sup> Mucho más, en régimen de economía mixta, el sector público desborda la esfera originaria de su acción y pasa a actuar en las actividades propias de los sectores privado y social, comprendidas en el principio de la libertad de trabajo,<sup>95</sup> en libre concurrencia con estos sectores y bajo la denominación de ordenamientos jurídicos predominantemente de derecho privado y de derecho social. Atendiendo a estos rasgos generales, llamamos *cometidos privados de la administración a aquellas tareas concretas en función administrativa, asumidas directa o indirectamente por ella, en libre competencia con la iniciativa privada, en régimen predominante de derecho privado que implica grados variables de control por el Poder Público y cuyos destinatarios se encuentran en calidad de clientes.*

En los últimos lustros, tenemos *ejemplos de estos cometidos privados de la administración pública, en las múltiples facetas recientes del intervencionismo mexicano en materia económica: siderurgia, industria automovilística y de carros de ferrocarril, hotelería, ediciones económicas, cinematografía, teatros, textiles, inmobiliarias, turismo, agricultura, pesca, agroindustrias, subsistencias populares, explotación forestal, elaboración de guanos y fertilizantes, etc.*

Estas tareas tan variadas configuran un importante sector de la actuación cotidiana de la administración pública en México, con caracteres propios que

<sup>93</sup> SAYAGUÉS-LASO, Enrique, *Tratado de derecho administrativo*, precitado *supra* en nota (65), t. I, pp. 52-53.

<sup>94</sup> SAYAGUÉS-LASO, *ibidem*, pp. 53-55.

<sup>95</sup> Tradicionalmente, los particulares en el ejercicio de un derecho individual protegido constitucionalmente, pueden dedicarse libremente a la profesión, industria, comercio o trabajo que les acomode, siendo lícitos (art. 5° constitucional), pero desde 1983 la Constitución establece la rectoría del desarrollo nacional como responsabilidad del Estado, quien planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional (art. 25, párr. 1° y 2° constitucional). Y, en verdad, esta misión del Poder Público ya se encontraba en el art. 131 párr. 2° de la Constitución desde 1951, así como en la Ley sobre atribuciones del Poder Ejecutivo en materia económica, en texto de 1951 adicionado en 1959.

permiten distinguir las de los tres otros niveles de cometidos, por lo cual cabe estudiar estos cometidos bajo el nombre de cometidos agropecuarios, industriales y mercantiles del Poder Público o, más clásicamente, *cometidos privados del Poder Público*. Habiendo ya explicado la naturaleza genérica del concepto de cometidos, con relación a sus especies de las cuales la presente es la cuarta y última, se comprende que ésta no sea mencionada en los manuales que engloban "a la francesa" todos los "cometidos" bajo el rubro tradicional y lato de los "servicios públicos"; idéntica omisión, igualmente inaceptable, caracteriza a los manuales que marginan estas actividades del derecho administrativo, considerándolas con criterio formalista como de derecho privado, sin reparar en la gravitación ciertamente orgánica pero inclusive de funcionamiento, que en ellas tienen los principios, las instituciones y el régimen mismo del autónomo derecho de la administración pública.

Respecto de estos cometidos privados del Poder Público, proceden ciertos señalamientos relativos a su régimen jurídico:

a) *En primer lugar*, los particulares tienen un derecho individual, constitucionalmente protegido, para desarrollar estas actividades, para las cuales no requieren el consentimiento del Poder Público, salvo la exigencia legal eventual de licencia o permiso y, todo ello, sin perjuicio de los requisitos de policía, sanidad, higiene, tributarios, etc. Por encontrarnos en el marco de la libertad constitucional de trabajo, la directa actuación de la administración pública en este campo requiere acto legislativo, ley o decreto, federal o estadual, que la legitime para ello, sin que su actuación excluya la iniciativa privada frente a la cual se encontrará en régimen de libre concurrencia. Naturalmente que, respecto de las empresas públicas integradas mayoritaria o minoritariamente por el Poder Público, esta modalidad mercantil de la administración pública mexicana permite también su indirecta actuación por la aplicación automática de la legislación mercantil y de la Ley General de Sociedades Mercantiles, lo cual no deja de crear ciertas complicaciones y perplejidades en la práctica, de las cuales se ha hecho eco la doctrina.<sup>96</sup>

b) *En segundo lugar*, como no estamos ante actividades exclusivas de la soberanía, ni ante actividades que exijan actos de concesión o de autorización para su prestación por los particulares, rige en principio en forma irrestricta la libre concurrencia. Para limitarla, o para excluirla, mediante la atribución en monopolio de alguna de estas actividades a un organismo o empresa de la administración pública, se requiere el acuerdo de un acto legislativo,<sup>97</sup> que a falta de texto expreso y para la esfera de las entidades federativas, deberá ser una ley estadual.<sup>98</sup>

c) *En tercer lugar*, estos cometidos agropecuarios, industriales y mercantiles del Poder Público admiten más fácilmente la aplicación de los derechos social y privado, sea a texto expreso o por analogía,<sup>99</sup> pero sin excluir las normas

<sup>96</sup> Cfr. MADRID-HURTADO, Miguel de la, *Estudios de derecho constitucional*, 2a. ed., ciudad de México: Porrúa S.A., 1980, pp. 35-57, esp. 48-52.

<sup>97</sup> "De acuerdo con las leyes", establece el art. 28, pár. 6º *in fine*, constitucional.

<sup>98</sup> Cfr. art. 115, frac. III y X de la Constitución.

<sup>99</sup> SAYAGÜES-LASO, Enrique, *Tratado...*, precitado en nota 65, t. I, pp. 384-388.

de derecho público que sigue siendo el derecho de principio. Por ejemplo, todo lo relativo a la organización, competencia y contralor de las instituciones administrativas que realizan estos cometidos, se regula casi exclusivamente por el derecho público y, en casos típicamente mercantiles en que se empieza disponiendo que la actividad se regulará por el derecho privado, comienzan al poco tiempo a surgir reglas especiales que, poco a poco, van consagrando un régimen diferente que progresivamente se acerca a los sistemas de derecho público.<sup>100</sup> En realidad, es el derecho público el que permite, expresa o tácitamente, la aplicación de las reglas del derecho privado y social.

d) *En cuarto lugar*, las potestades características del derecho público aparecen en menor escala que en los otros cometidos del Poder Público; pero no desaparecen por completo y de este modo se reconoce a las dependencias o entidades administrativas, el derecho de recurrir al ejercicio de la potestad expropiatoria, al beneficio de ciertos regímenes procesales y tributarios de excepción, etcétera.

e) *En quinto lugar*, como lo ha apuntado la doctrina mexicana<sup>101</sup>, en el conjunto de estas actividades, las hay que satisfacen intereses meramente individuales y otras que llenan necesidades colectivas más intensas o que por sus características propias ponen en juego intereses más trascendentales, como en ciertos abastecimientos esenciales e impostergables (farmacia, carne, leche, pescado, pan, tortilla, frijol). Dada la importancia de estas actividades individuales, además de su intervención directa mediante los organismos o empresas públicos competentes, el Estado las somete a una regulación y fiscalización más intensas, determinando minuciosamente la forma como deberán ser ejercidas, imponiendo condiciones técnicas, efectuando severos controles, imponiendo regímenes sistemáticos de aprobación y aun de autorización, etcétera.

El régimen jurídico especial de estas actividades justificará quizás, con el tiempo, que se las examine separadamente, distinguiéndolas de los cometidos privados corrientes de la administración pública. En este sentido, se ha sugerido, atendiendo a los intereses colectivos generales que afectan, que se las califique como *actividades individuales de interés público*. Esta terminología así diferenciada, sin llegar a ciertas distinciones doctrinales que podrían parecer excesivas<sup>102</sup>, destaca la posición de los particulares que explotan estas actividades, la cual es algo diversa de los cometidos puramente privados, pero sin que quepa en modo alguno equipararlas a la especie de los cometidos de servicio público. En efecto, los particulares que actúan en este tipo de negocios, lo hacen en el ejercicio de un derecho constitucional de libertad individual, cual-

<sup>100</sup> Así, respecto del cometido de banca y crédito, las Leyes reglamentarias de 31 dic. 1982 y de 14 ene. 1985, y la Ley federal de las entidades paraestatales de 1986.

<sup>101</sup> Cfr. MARTÍNEZ CALVILLO, Salvador (coordinador, en equipo con ÁBREGO SANTOS, Rosario; CARRILLO LÓPEZ, Alberto, y SÁMANO MARTÍNEZ, Roberto), *Teoría general de los cometidos del Poder Público*, ciudad de México: U.N.A.M. División de Ciencias Jurídicas de la E.N.E.P. "Acatlán", 1986, 26 págs., quien sigue aquí (p. 24, en nota) expresamente a SAYAGÜÉS-LASO, Enrique, *Tratado...*, precitado *supra* en nota 65, t. I, p. 186.

<sup>102</sup> Las que llevan a calificar dichas actividades como "servicios públicos impropios". Cfr. BIELSA, Rafael, *Derecho administrativo (Legislación administrativa argentina)*, Buenos Aires: El Ateneo, 4 vols., 1947, en su vol. I, pp. 153-156, esp. nota (62) de p. 154.

quiera que sea la severidad de las condiciones y limitaciones a que los someta la administración pública. Por el contrario y como vimos extensamente en los apartados X y XI, los particulares no intervienen por derecho propio en la prestación de cometidos de servicio público sino que, para ello, se requiere conferirles una ampliación de su esfera individual de acción, mediante un acto administrativo de concesión.

### XIII

En los apartados anteriores (VI al XII), hemos intentado articular la riqueza e importancia de los desarrollos de la obra que va a leerse, con la rigurosa actualidad de sus contenidos, situados por momentos aparentemente en tiempos remotos.

Es mérito incuestionable de GUERRERO-OROZCO, el habernos provocado, con su lectura, esta algo prolija conexión entre las ciencias camerales de los siglos XVII y XVIII con el horizonte en devenir del Estado *democrático y social* contemporáneo de Derecho. En efecto, por encima de las diferencias ideológicas que formalmente separan a los fundadores de la ciencia de la administración, respecto a los forjadores de la democracia social de este umbral del siglo XXI, en la entraña de los clásicos planteamientos, de los cultivadores de "la ciencia de la policía", yacen las raíces de estas tareas concretas que configuran los cometidos de la administración pública de nuestros días.

No es hora ni lugar de hacer un catálogo de discrepancias con la estimulante creación de nuestro distinguido autor. Nos estamos permitiendo empero apuntar algunos enfoques complementarios, que creemos convergentes con la médula de su excepcional discurso académico.

En este sentido, la extensión de los anteriores desarrollos nos parece la natural proyección del pensamiento administrativo aquí presentado. Pero, debemos confesarlo abiertamente, implica también *quebrar una lanza en pro de una aproximación "plural" del objeto de esta disciplina*, que en lugar de excluir a las deformaciones del gerencialismo angloamericano y del derecho administrativo a la europea, *les brinde una creativa integración en el marco más amplio de las "ciencias de la administración"*.

Pensamos que si la misión (*Aufgabe*) de la administración reclama, con Lorenzo de STEIN (pág. 141), como principio del Estado, la elevación de los individuos al través del mismo y de la participación en su actividad (*cometidos*), es igualmente cierto que la administración alcanza su forma más pura e ideal una vez que ha convertido en único cometido suyo la vida de *todos* los individuos. Por ello, en estas horas aciagas de la crisis económico-social desatada en Nuestra América a partir de los años ochentas de este siglo XX, estadistas y administradores públicos deben ser conscientes, y los investigadores y docentes universitarios deben alertar con lucidez y sin descanso, respecto de que "la muerte de un Estado no es otra cosa que la suspensión de las respectivas misiones (*Aufgaben*) de la Constitución y de la administración" (*ibidem*). Si el Estado absolutista desapareció cuando dejó de cumplir con este principio, *nuestra democracia social latinoamericana también se aproxima a los abismos de su propia*

*muerte*, en la medida en que no logre reformas a una administración prestacional llevada al límite de su fuerza y creatividad (p. 140). Y, en la América Latina de 1986, debe subrayarse con fuerza la tajante distinción steiniana entre los derechos constitucionales (organización, competencia y policía) de la administración del Estado y la administración privada (*ibidem*), y el papel fundamental que en la riqueza vital de toda Administración ha jugado (en Alemania, en los Estados Unidos del Norte, en China Popular) el principio de la autoadministración (p. 141) o *Selbstverwaltung*.<sup>103</sup>

Ahora bien, planteada así la concepción steiniana por GUERRERO-OROZCO, nos parece ineludible el replantamiento del rol del derecho administrativo, en la determinación de ciertas categorías fundamentales de la concepción "plural" de las ciencias de la administración.

#### XIV

Ciertamente las concepciones europeas, clásica y contemporánea,<sup>104</sup> del enfoque jurídico de la Administración pública, justifican severas reservas a todo intento de ubicar al derecho administrativo como una disciplina capital en el marco multidisciplinario de las "ciencias administrativas".

Nos parece empero innegable que el estudio del derecho administrativo puede aportar a las ciencias de la administración un mejor conocimiento de las instituciones, un método para la comprensión de las competencias orgánicas y una precisión en la aprehensión del fenómeno administrativo, mediante los mecanismos normativos. *El ordenamiento jurídico-administrativo*, al fijar pautas de conducta a los servidores públicos y metas concretas para los cometidos del Poder Público, puede ser también un objeto, en sí mismo, de la investigación de las ciencias de la administración, que gracias a él adquieren un punto de referencia interesante para fijar la eficiencia de las instituciones. No solamente como garantía de las libertades públicas, sino como exigencia institucionalizada de eficiencia en el cumplimiento de los cometidos del Poder Público, así como por el riguroso razonamiento que impone a los administradores en la fundamentación y motivación de sus actos, permiten integrarlo sólidamente en las ciencias políticas de la preparación y análisis del comportamiento administrativo.

<sup>103</sup> En este sentido, CORTIÑAS-PELÁEZ, León, reiteradamente en: "La nouvelle structure administrative de l'université en Uruguay: Le cogouvernement des étudiants", París: *Rev. du droit public et de la science politique*, 1963, pp. 20-47; "Entes autónomos de enseñanza en Uruguay" en Madrid: *Revista de administración pública*, ene.-ab. 1963, pp. 465-503, ahora en la recopilación *34 artículos seleccionados de la Revista de Administración Pública con ocasión de su centenario*, 1983, Madrid y Alcalá de Henares: Instituto Nacional de la Administración Pública, 1200 pág., pp. 550-588; y en "Estructuras administrativas de las áreas metropolitanas", en colaboración con Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, Montevideo: *Revista de derecho, jurisprudencia y administración*, t. 71, 1970, pp. 1-20 y ciudad de México: *Vivienda*, año 2, No. 10, 1977, pp. 2-33.

<sup>104</sup> Cfr. ampliamente mi citada contribución sobre *Las ciencias administrativas en América Latina*, numeral 53 ("El derecho administrativo en las ciencias administrativas") y ss., pp. 99-114.

En verdad, toda ciencia jurídica bien entendida en cuanto ciencia social, y en particular esa rama del derecho público que es el derecho administrativo, forma parte del gran espectro de las ciencias políticas, de las cuales las ciencias administrativas no son sino una rama. *El mérito de las construcciones jurídicas europeas, indiscutible*, no les confiere automáticamente validez universal; pero sería igualmente arbitraria una exasperación de ese "particularismo latinoamericano" (p. 198), que implicara el rechazo de su aportación teórica y práctica, *sin cotejarla críticamente con nuestras necesidades latinoamericanas, de Estado débil y asediado por la dominación deformante del exterior y por las disfuncionalidades de la sociedad nacional*. En cierta medida, nos encontramos en América Latina, como en la Alemania de los siglos XVIII y XIX, ante un divorcio marcado entre Estado y Sociedad, que sólo la acción integradora del primero puede superar. Por supuesto que *una consideración rigurosa del entorno*, que engendra y protege a nuestras frágiles instituciones administrativas, *implica automáticamente el rechazo de un enfoque formalista, intemporal e inespacial, ahistórico, desvinculado del realismo jurídico*, que nos parece el único método científico, coherente y sistemático, aplicable a las construcciones del derecho administrativo. La realidad de la administración, como fenómeno humano y consecuentemente como fenómeno político,<sup>105</sup> nos parece un hecho elemental, de evidencia desmesurada, que sólo puede negarse por pereza intelectual, tendente a simplificar la inmensidad de la tarea multidisciplinaria que impregna también decisivamente las consideraciones del derecho administrativo.

Pues bien, la profundización de las categorías administrativas no será eficaz si se limita a la cuantificación funcionalista del gerencialismo angloamericano, prescindiendo de *la realidad esencial de la Administración como conducción, como centro real de preparación y formulación primaria*, sometida luego a la decisión de las instancias políticas, *de las grandes opciones del Poder Público*. El objeto de nuestra ciencia, la Administración Pública y en definitiva el Estado, prepara, propone y ejecuta decisiones claves en *el hexágono de las prioridades de las administraciones públicas latinoamericanas*, las cuales, necesariamente en evolución, son las siguientes:

*Primera:* El acceso libre y efectivo de las mayorías a todos los bienes y servicios de la comunidad y, en particular a la ciencia y la cultura, para hacer más consciente y responsable su participación en la gesta de un Nuevo Poder Público;

*Segunda:* La determinación, por el Nuevo Poder Público, de una racional absorción de la desocupación, apoyándose en una potente administración prestacional, la cual y en ejecución de todos sus cuatro niveles de cometidos, procede a una reestructuración dinamizante de los espacios inexplorados;

*Tercera:* La plena participación, en régimen de autoadministración (p. 143), de las mayorías en este aparato prestacional, en sus dependencias centralizadas como en sus entidades paraestatales o territorialmente autónomas;

---

<sup>105</sup> En el clásico sentido de Aristóteles, que campea en la obra toda de GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, señaladamente la precitada en nuestra nota (25), en *La administración española*, 4a. ed., Madrid: Alianza, 1986, 165 pp. y, fundamentalmente, en su *Curso de derecho administrativo*, en colaboración con Tomás-Ramón FERNÁNDEZ, reimpresión de la 4a. ed., Madrid: Civitas, 1986, 2 vols.

*Cuarta:* La superación del divorcio entre Estado y sociedad, mediante la quiebra de los sectores feudales del poder político, sean ellos económicos o sociales, nacionales o extranjeros;

*Quinta:* La extensión sectorial y el perfeccionamiento técnico-gerencial en la ejecución de los cometidos del Poder Público; y

*Sexta:* La atenuación de la dominación y deformación ejercidas por centros de poder externos, corolario apenas separable de las cinco prioridades precedentes.

*La naturaleza política del hexágono de las prioridades de las administraciones públicas, que no necesita ser demostrada, define por sí misma al derecho administrativo contemporáneo de Nuestra América*<sup>106</sup> y, con él, a la Ciencia de la Administración en cuyo enfoque polivalente aspira a integrarse.

*La legitimidad de la visión sociológica del derecho administrativo se refuerza ante los imperativos del hexágono administrativo; éstos llevan, en América Latina, a conferir a la Administración Pública un papel conductor de primer plano en materia de planeación democrática del desarrollo,*<sup>107</sup> papel respecto del cual la adaptación forzada del derecho administrativo de la era del liberalismo europeo, que aquí se critica con razón (pp. 171, 192 y 369), parece inadecuada, planteando a los administrativistas, una vez más, la necesidad de flexibilizar sus enfoques abstractos, atendiendo a las realidades del entorno económico y social:

*“... factores jurídicos y extrajurídicos no pueden ser válidamente separados. Es muy cierto que, en los hechos, la estructuración y el funcionamiento de la administración comportan un desajuste más o menos sensible, con relación a las reglas que los rigen. No es por ello menos cierto que esta estructuración y esta actividad se establecen con referencia a estas reglas, que constituyen su marco y permiten emitir sobre aquéllas un juicio de validez. Nadie considera ya en nuestros días, sin duda, que la armazón jurídica baste para explicar y juzgar a la administración; ella no constituye por ello menos un elemento indispensable, tanto en el análisis como en la apreciación de los hechos administrativos.”*<sup>108</sup> *Una ciencia administrativa que pretendiera separarse del derecho administrativo, desembocaría en resultados parciales y decepcionantes. Inversamente, el estudio del derecho administrativo sería erróneo si descuidara las aportaciones de la historia, de la sociología [de la economía] o de la tecnología. La regla de derecho administrativo debe mucho a las experiencias de la administración y a sus prácticas. Su dogmatismo, inherente a toda regla de Derecho, disimula mal el empirismo que ha presidido frecuentemente a su elaboración y al que dará lugar su ejecución. Si es para el jurista legítimo y necesario el considerar la regla en sí misma, no podría, sin abdicar de sus responsabilidades, negarse a indagar*

<sup>106</sup> En este sentido, CORTIÑAS-PELÁEZ, León, “Un derecho administrativo comunitario latinoamericano (Notas para una consideración multidisciplinaria)”, ciudad de México: *Rev. latinoamericana de administración pública*, 1978, No. 7, Presentación de Andrés CASO-LOMBARDO, pp. 7-78.

<sup>107</sup> Cfr. el nuevo artículo 26 de la Constitución de 1917, vigente desde 1983.

<sup>108</sup> En el sentido de LANGROD, aquí estudiado en las págs. 173-174.

su génesis y su efectividad y, para ello, la aportación de las disciplinas administrativas no jurídicas les es indispensable'.<sup>109</sup>

## XV

En un manual tan completo y armónico, no deja de llamar la atención *el franco reconocimiento de la gravitación*, desde las ciencias cameralas hasta la admirable y renovadora aportación de nuestro querido mentor y amigo Fritz MORSTEIN-MARX (pp. 239-240), *del pensamiento científico de Alemania en la construcción* (pp. 6, 178), *en la difusión* (p. 188) y *en la resurrección fascinante* (p. 239) *de la Ciencia de la Administración*. Toda la introducción general es un homenaje, ciertamente merecido, a los precursores alemanes de esta disciplina, destacándose aquí y allá (pp. 36, 257, 265, 266, 268, 281, 292), la intensidad de su irradiación hasta estos umbrales del siglo XXI. Inclusive en su *Epílogo*, nuestro autor brinda con singular modestia, para que este libro continúe la tradición germánica de la elaboración de libros de texto para la formación profesional de los administradores públicos, tradición iniciada por Pedro Simón GASSER, el cameralista y catedrático de la universidad alemana de Halle, en 1727. Precisamente, ante la Asociación mexicana de ex-becarios investigadores en Alemania de la Fundación Alexander von Humboldt, nuestro autor expone en 1986 una clara reivindicación de la potencia creativa y de la solidez científica de la aportación alemana a la Ciencia de la Administración. En este sentido y muy recientemente, asistimos en México a una remota repercusión de la clásica idea alemana del fomento, y de su encarnación en nuestra moderna administración pública,<sup>110</sup> gracias a la aportación de un tenaz e inteligente investigador de origen oaxaqueño.

Complementariamente, interesa señalar, en la historia de *La teoría de la administración pública* la estrecha relación existente entre maestros alemanes y franceses (pp. 119, 238, 277, 360), la cual se combina con las virtudes promotoras de los pensadores alemanes en el desarrollo administrativo de Italia (pp. 245, 249), de los Estados Unidos del Norte (p. 277 ss.) y de la Unión Soviética (pp. 343-344).

En la presentación de estas influencias, *me importa* un señalamiento personal, que al mismo tiempo configura *una radical objeción latinoamericanista*. Por una hispanofilia respetable pero que, en el contexto nos parece excesiva y fuera de lugar (p. 181-199), nuestro autor quita sustantividad propia a la mayoría de los latinoamericanos versados en administración pública, con un argumento de una supuesta América "española", que nos parece tan mecánicamente artificial como el de un europeo que hablara de una España "árabe" (p. 184). Todo a lo largo del libro, se manifiesta esta tendencia que sólo lastima la causa que pretende defender que, como lo demuestra la evolución de las pro-

<sup>109</sup> AUBY, Jean-Marie, "Le milieu juridique", en LANGROD, Georges, director, *Traité de science administrative*, Paris: Mouton, 1966, 901 pp., p. 176.

<sup>110</sup> Cfr. la tesis de GARCÍA, precitada *supra* en nota (41).

pías instituciones democráticas españolas desde la Constitución de 1978, no es la de la imperial "cultura hispánica" sino la de la "cooperación iberoamericana". Sin perjuicio de nuestra sincera y hasta entrañable relación con algunos distinguidos profesores de la resistencia española contra las estructuras "clerical-autoritarias" de la dictadura franquista,<sup>111</sup> no creemos que sea justo afiliar, a la así pretendida corriente "hispanizante", a espíritus tan universales como el mexicano Gabino FRAGA, el oriental Enrique SAYA-GUÉS-LASO o el argentino Rafael BIELSA (pp. 198-199), y lo mismo diríamos de este prologuista cuya obra aquí generosamente se encomia (pp. 195-196), la cual es de inequívoca factura franco-germánica. A este respecto, no es quizá inoportuno traer a colación una página memorable de otro prólogo,<sup>112</sup> en la que un ilustre Maestro de Madrid se atrevió a escribir, en pleno auge de la "cultura hispánica" promovida por el gobierno de Franco:

"Para los autores españoles, el contacto con la realidad americana y con la doctrina que, más o menos penosamente (como todas las doctrinas), la refleja y a la vez intenta conformarla, es algo no sólo enriquecedor, sino, yo diría, (...) imprescindible para su propia madurez y conformación intelectual. No se trata, naturalmente, de buscar a través de ese contacto ninguna satisfacción nacionalista, como ha sido tan común y, por lo demás, tan contraproducente para los efectos que se buscaban, en una cierta política de los años precedentes; tampoco pienso, parece aún más obvio, en la posibilidad de fundar nuevos imperios espirituales o, menos aún, parroquias personales más extensas. *El mundo latinoamericano tiene plena y sustantiva realidad y no es un apéndice de nada ni de nadie*; así como el amor al prójimo comienza por su aceptación como persona, singular y distinta, el amor a América comienza por la conciencia de ese hecho elemental, por lo demás de una evidencia desmesurada, (...)"

"América Latina es para un español justamente lo contrario de un mero pretexto para el esteticismo nacionalista, es la liberación de la estrechez de los horizontes domésticos, del encerramiento en una supuesta dialéctica definitiva y predeterminante, de la reducción del futuro a repetición de gestos y posturas ya usados y vacíos, del personalismo y del hastío de lo cotidiano. La formidable realidad americana, sus ingentes problemas, su vitalidad proteica, su inmediato protagonismo planetario, son una cura de universalidad que, como país que sale a penas de lo que Ortega calificó certeramente de una "tibetización" secular, necesitamos de manera especialmente aguda."

"En el campo de la Administración (...) ese contacto relativiza, por de pronto, fórmulas que tendemos a usar como absolutas y alumbramos funcionalismos y comprobaciones o correcciones inesperadas para poder penetrar en la esencia de las instituciones. En el terreno puramente doctrinal, por otra parte, la escuela o escuelas americanas son especialmente vivaces y alertas, de modo que un verdadero diálogo por encima del Atlántico es una perspectiva estimulante e incitadora".<sup>113</sup>

<sup>111</sup> Así, los agrupados en la Escuela Democrática del Derecho Público y de las Ciencias de la Administración, encabezada por Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA y en la que militan, distinguidamente en la disciplina de este libro, los Maestros Ramón MARTÍN-MATEO y Alejandro NIETO-GARCÍA.

<sup>112</sup> El de Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA al libro de Julio A. PRAT, *Los entes autónomos en la descentralización funcional uruguaya*, Montevideo: Amalio M. Fernández, 1971, 195 págs., esp. 7-9.

<sup>113</sup> *Ibidem*, páginas 7 y 8.

## XVI

Hay una experiencia, de entre las muchas riquezas que este libro nos brinda, que merece ser destacada. Nos referimos a la "escuela de pensamiento" que, dentro del Cameralismo, supieron constituir los fiscalistas (pp. 9-11). El autor nos informa de que convivieron, se conocieron e influyeron entre sí y que, *el que todos estos pensadores así se conocieran, posibilitó un ambiente adecuado y fértil, con espíritu de cuerpo académico, que produjo el desenvolvimiento de las ciencias camerales en el siglo XVIII*. A partir de 1727 la transformación del movimiento cameralista en las ciencias camerales, va a promover, en dos generaciones, un encadenamiento generacional e intergeneracional que asegurará una asociación académica vital, fértil y vigorosa, así como un ambiente idóneo para la formación, no únicamente de los cameralistas de las oficinas, sino la del propio profesorado.

Nos parece que se trata de un hecho muy interesante, sobre todo si lo contemplamos en la perspectiva contemporánea de las universidades latinoamericanas. En éstas, la falta del "interlocutor válido" tiende a ser sustituida por amistades y "palancas", de las cuales sólo resulta la promoción aislada y no siempre auténtica de alguno que otro profesor. La formación de colegios de profesores se practica sólo en alguna que otra universidad del sub-continente y ello, no siempre obedece a motivos de promoción de la excelencia académica, sino a la constitución de grupos de intereses, a menudo reñidos con ella. La aleccionadora anécdota del robustecimiento personal y comunitario de las ciencias camerales en Alemania no debería ser echada en saco roto: particularmente en México, la fraternal colaboración en el seno de colegios, auténticos y no coyunturales, así como la formación de talleres entre profesores y estudiantes podría ser, juntamente con la publicación de bibliotecas universitarias editadas por conjunción de la actividad científica de los mismos, una sencilla pero fermental herramienta de multiplicación de nuestros escasos recursos humanos de alta calificación.

En otro plano muy diferente, *este volumen tiene el mérito de recordarnos "la ley de impotencia de la administración"*. En efecto, en estas épocas en que la desesperación de la crisis pretendería exigirle a la administración pública latinoamericana quizá más de lo que puede hacer y transformar, es factor de lucidez recordar que hay una contradicción entre la decisión y buena voluntad de la administración, por un lado, y sus riquezas y recursos, por el otro; esta contradicción no se puede conjurar, porque la existencia de la administración está basada en ella: el Estado vive de la oposición entre la vida pública y la vida privada, entre los intereses generales y los intereses particulares. La administración tiene que limitarse a una actividad formal y negativa, pues está limitada por las condiciones reinantes de una sociedad a la cual debe servir y contra la cual no puede atentar. Por lo tanto, no se le podría pedir a la administración que transforme a la sociedad sobre la cual actúa, ni que modifique las condiciones en las cuales ésta se desenvuelve. Esta visión es quizás frustrante pero es veraz: es una objetividad contra la cual el científico no debe estar vacunado (pp. 222-224).

En un tercer orden de consideraciones del presente apartado XVI, *cabría apuntar la actualidad mexicana*, algunas veces directa y muchas veces indirecta pero clara, *de muchas informaciones y reflexiones de este Manual*. En este sentido, de la polémica entre el "centralista" HAMILTON y el "estadual" JEFFERSON (p. 284), surgen luces que iluminan estremecedoramente algunos de los dramas de nuestro federalismo *semántico*; son de interés las reflexiones respecto a la conveniencia de dar carácter electivo a todos los servidores públicos (p. 343) y, en particular, a los integrantes del Poder Judicial (p. 285), así como las reflexiones que nos recuerdan la utilidad social de tener funcionarios menores al servicio de un robusto Poder Público (p. 287) y, en general, todas las referentes a los servidores públicos (pp. 291, 308, 333); finalmente, no dejan de tener un "sabor picante" las precisiones de diversos autores, tendentes al fortalecimiento efectivo de la descentralización, de preferencia en grado de autogobierno (pp. 312, 340, 342, 343, 345). Al cabo, no deja de ser históricamente estimulante la convicción de que las grandes reformas surgen en ocasión de las grandes catástrofes (p. 122).

*La Universidad Nacional Autónoma de México ha emprendido*, desde 1984, en diversas carreras, una vigorosa reforma de los planes de estudios y de los programas de las diversas asignaturas. *En la carrera de derecho*<sup>114</sup> se ha establecido, como prerrequisito para la obtención de la licenciatura, una *preespecialización en derecho de la administración pública*. Sin perjuicio de las críticas de detalle que esta preespecialización nos merece, no es por ello menos exacto que *La Teoría de la Administración Pública* de GUERRERO-OROZCO aparece en un momento por demás oportuno y está llamada a convertirse en la obra básica para el estudio serio, a ese nivel, de esta disciplina, columna vertebral, en dos semestres, de la preespecialización indicada.

Estamos ante un Manual de excepción, por lo menos en dos sentidos. En primer lugar, por abocarse con vocación auténtica de pionero, al trazado de los arduos senderos de una disciplina cuya enseñanza contemporánea<sup>115</sup> es aún muy joven y con direcciones ciertamente todavía grávidas de incertidumbre; en segundo lugar, porque tamaña dificultad no ha sido obstáculo para que el autor nos presente una obra armoniosa y plena, que sintetiza, con talento pedagógico poco frecuente, fuentes europeas y americanas no sólo dispares sino prácticamente inhallables. Los postcameralistas como BLUNTSCHLI (p. 214) se

<sup>114</sup> Nos referimos al plan de estudios más avanzado, aprobado con apoyo del Instituto de Investigaciones Jurídicas, por las autoridades centrales de Ciudad Universitaria, para la División de Ciencias Jurídicas, U.N.A.M./E.N.E.P. "Acatlán", en octubre de 1984.

<sup>115</sup> Baste recordar que la creación de la cátedra de ciencia administrativa en la Facultad de Derecho y Ciencias Económicas de la Universidad de París, data de 1965, siendo su primer titular el profesor Roland DRAGO, a quien se debe posteriormente y ya en la Universidad de París II, la creación y dirección del Centro de Estudios e Investigaciones de Ciencia Administrativa (C.E.R.S.A., en la sigla francesa).

sentirían satisfechos de la cuidadosa y aguda contribución de este remoto discípulo mexicano.

**LEÓN CORTIÑAS-PELÁEZ**

*Coordinador del Taller de Derecho Público,  
catedrático por oposición de Derecho Administrativo  
y Presidente del Colegio de Profesores en Derecho Económico,  
de las Finanzas y de la Administración Públicas,  
en la Universidad Nacional Autónoma de México;  
Presidente del Club Alexander von Humboldt de México.*

Tlalpan, México, D. F., junio de 1986.

---