

Capítulo 8

**EL CONCEPTO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL ESTADO
LIBERAL DE DERECHO 314**

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA A TRAVÉS
DEL DERECHO ADMINISTRATIVO 318

LIBERALISMO EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA 337

Capítulo 8

EL CONCEPTO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL ESTADO LIBERAL DE DERECHO

La administración pública ha tenido de antaño una estrecha vinculación con el derecho, sobre todo a partir de la extinción del Estado absolutista. Aunque esto es perceptible principalmente en los países donde los sistemas jurídicos se han basado en el derecho romano, tales como Francia, Alemania, España e Iberoamérica, las naciones anglosajonas no han dejado de sentir su influencia. Hoy en día, a pesar de que la ciencia de la administración pública goza de plena libertad ante el derecho administrativo, las vinculaciones entre las dos disciplinas sigue siendo muy estrecha. Esto es especialmente visible en la ciencia de la administración pública francesa, donde la ciencia de la administración fue sustituida por el derecho administrativo, hasta bien entrado en siglo XX. Sin embargo, este hecho no constituyó un suceso singular de un país, sino una muestra típica de una tendencia que se esparció por una gran variedad de países.

La propensión al estudio del derecho administrativo no es fortuita, sino debida a condiciones históricas que la han hecho imperativa. Antaño, en la época del absolutismo dieciochesco, existió un sistema autoritario de regulación de los procesos de gobierno establecido sobre una jungla de leyes, que estaba entrañado en la enigmática oscuridad de los procedimientos administrativos y sustentado en un régimen altamente centralizado. Después, cuando el absolutismo fue depuesto y emergió el espíritu republicano, se recuperaron los añejos patrones romanos de gobierno basados en la ley,

dándose cauce al Estado de derecho, cuya base es el gobierno fundado en la ley impersonal e imparcial.¹

Ocurrió entonces que la administración pública existente fue incorporada con grandes dificultades dentro de una nueva sede de prescripciones legales, que se convirtieron en obligatorias no sólo para los ciudadanos, sino para el Estado mismo. Con base en la democracia y la igualdad para todos, la ley se elevó a la condición de garantía de legalidad para la acción de la administración pública, así como en una barrera contra decisiones arbitrarias y como una previsión contra las concepciones trans-judiciales.² Desde una perspectiva contrastante, en la cultura anglosajona se ha esgrimido que existe una incompatibilidad entre legalidad y eficiencia, que la administración pública necesita libertad para adaptar la preexistente voluntad del legislador a las condiciones cambiantes y que no debería existir una revisión post-judicial. Sin embargo, estas prédicas fueron desconocidas en la Europa de finales del siglo XVIII y principios del XIX, donde el derecho administrativo fue ajustado a los principios del derecho romano y acomodado dentro de un esquema jurídico plural compuesto por los derechos constitucional, internacional y fiscal.

Todo esto consistió en un proceso de integración que arrancó con la Revolución francesa y gradualmente se fue realizando en Europa. Fue de tal modo que la razón de Estado se sustituyó por un sistema de reglas abstractas, como esencia del Estado de derecho. Al final del proceso, en Francia primero y luego en otros países, se consiguió una

¹. Langrod, Georges. **Some Current Problems of Administration in France Today**. San Juan, Escuela Graduada de Administración Pública de la Universidad de Puerto Rico. 1961. p. 7.

². **Ibid**, p. 8.

armonización entre una administración pública ancestral y el nuevo derecho administrativo.³

Sin embargo, el establecimiento del derecho administrativo como una disciplina no fue sino la consecuencia de su desarrollo como marco normativo del Estado liberal de derecho, cuya esencia fue la restricción de las actividades administrativas a todo aquello que era propiamente explicable a través de la aplicación de la ley. Esto propició que la sustancial cuantía de la actividad administrativa del Estado absolutista se redujera de manera drástica en términos cuantitativos, toda vez que el bienestar social, esencia de la antigua policía, fue sobreseído. Esta peculiar circunstancia que afloró desde el origen del Estado liberal de derecho, fue la línea divisoria entre el derecho administrativo dedicado al estudio de las normas que aplica la administración pública, y la ciencia de la administración pública como depositaria del temario bienestar al que Bonnin refirió como *moral de la administración*.

La relación armoniosa o antagónica entre el derecho administrativo y la ciencia de la administración pública está lejos de haberse cancelado, una vez que cada cual marcha por su vía de desarrollo disciplinario autónomo, pero esto lo trataremos un poco más adelante.

Georges Langrod ha dicho una gran verdad: que la ciencia del derecho administrativo francés es bien conocida en el mundo.⁴ No se puede decir lo mismo de su ciencia de la administración pública francesa, porque no tuvo nunca la importancia del derecho administrativo a pesar de la grandeza

³. *Ibid.*

⁴. Langrod, Georges. "La Science de l'Administration Publique en France au 19éme et au 20éme Siecle: Aperçú Historique et État Actual". Francia, **La Revue Administrative**. 1961. p. 5.

universal de Bonnin. La influencia del derecho administrativo en todo el mundo no tiene paralelo. En la propia Francia, desde principios del siglo pasado, tuvo un lugar privilegiado en el seno de las universidades, en tanto que en Europa su trascendencia fue mayúscula. El derecho administrativo ya se enseñaba en Francia desde 1804, pese a ciertos altibajos, toda vez que de 1828 a 1838 se intensificó su cultivo docente en todas las universidades.

Bonnin también fue importante para el derecho administrativo, ya que en la edición de 1809 añadió el proyecto de código administrativo que posteriormente sirvió de inspiración al código administrativo portugués. Según Langrod esto explica la paradoja de por qué Bonnin no tuvo cultivadores directos de la administración pública en Francia, aunque no carece de un "mañana" prometedor que hoy en día se ha hecho realidad.⁵ La escuela jurídica de Bonnin la siguieron los primeros estudiosos del derecho administrativo: Gerando, Macarel y Cormenin. Ellos son estudiosos del derecho administrativo que estuvieron marginalmente interesados en la ciencia de la administración pública.

Los tres autores fueron funcionarios públicos, parlamentarios y profesores universitarios. Joseph Marie de Gerando (1772-1842) fue el primer profesor de derecho administrativo, pues se abrió su cátedra en 1828. Louis Antoine Macarel (1790-1851), discípulo de Gerando y su reemplazo en la cátedra después de su muerte, ocupó el cargo de consejero de Estado. Cormenin (1788-1868) también profesó esa materia, fue consejero de Estado y catedrático en la Escuela de Administración durante 1848.

⁵. *Ibid*,

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA A TRAVÉS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

En la época en que los franceses se empeñaban de un modo tan intenso en el cultivo del derecho administrativo, la materia ya era trabajada en Italia, justo cuando la obra de Bonnin ya tenía tres ediciones. En efecto, los **Principios Fundamentales del Derecho Administrativo** de Juan Domingo Romagnosi fueron publicadas en 1814, como parte de los cursos de la Universidad en Pavía. Se trata del primer texto de derecho administrativo en Europa, pero que no se limita a explicar los principios jurídicos, sino que expone elementos que propiamente trazan las bases de una ciencia de la administración pública.⁶ El profesor dividió la materia de la administración pública en cinco partes: la administración pública considerada en su realidad objetiva en sus relaciones con el soberano, con los administrados y con los funcionarios, así como en lo relativo a su organización interna; la administración pública considerada por su objeto: el Estado, y por lo tanto, con respecto a los hechos y los ordenamientos de la sociedad política en su régimen jurídico y nacional, y en sus relaciones jurídicas con la organización social desde el punto de vista de la moral; la administración pública estudiada a partir del aspecto de la propiedad pública, la forma de gobierno y desde el ángulo de la moral; la economía "cívica" como base de la doctrina de la administración pública; y, finalmente, la competencia jurídica de los asuntos contenciosos bajo el doble aspecto del contencioso administrativo y el contencioso jurídico común.

Attilio Brunialti no tiene empacho en alabar una obra que no sólo inaugura el derecho administrativo en toda

⁶. Brunialti, Attilio. *Prefazione*. Stein, Lorenzo. **La Scienza della Pubblica Amministrazione**. Torino, Unione Tipografico-Editrice. 1897. p. II.

Europa, sino que entraña una estrecha relación con la ciencia de la administración pública.

En Francia también cultivó la disciplina M.R. Gandillot, pero cuya influencia académica se sintió principalmente en España. Su obra **Curso de Derecho Administrativo** fue el primer texto sobre la materia que se imprimió en la península, traducida en 1835 por José María Saavedra, a quien debemos también la versión española del **Compendio de los Principios de Administración** de Bonnin. Fue un texto básico para la formación jurídica de los estudiantes universitarios.

Cuando los cursantes de leyes de la Universidad de París presentaban sus exámenes de derecho administrativo se encontraban con la dificultad de comprender, clasificar y reunir el conjunto de las instituciones administrativas y las reglas referentes a ellas.⁷ Para ayudarles a resolver este problema, Gandillot preparó este pequeño volumen sobre las reglas del derecho administrativo y así aliviar esos problemas a los estudiantes.

Las funciones administrativas conducen a la idea de acción administrativa que se desenvuelve de cuatro modos: cuando transmite las leyes o señala su método de ejecución; es decir, en forma de instrucción; cuando cuida de los bienes públicos, o sea, que establece operaciones comerciales con ellos; cuando cumple una asistencia inmediata, ilustrada y benévolas, con la finalidad de vigilar el interés público; y cuando expide órdenes formales que se aplican a las personas y las cosas fundamentadas en el interés público. Las funciones, al convertirse en acciones, no sólo recuerdan que la administración pública es acción, sino que el concepto

⁷. Gandillot, M.R. **Curso de Derecho Administrativo**. Madrid, Imprenta de José Espinoza, 1835 (?). p. 5.

está inspirado en Bonnin, ausente de nombre pero presente en pensamiento.

Eso también es visible cuando Gandillot señaló que "el derecho administrativo es una demostración de los deberes de la sociedad para con los ciudadanos, y de éstos hacia la sociedad".⁸ El derecho administrativo nace del derecho público, pero ambos derivan de la Constitución del Estado en donde se designan las funciones de los administradores públicos. Cuando el derecho se refiere a la administración no es de manera rigurosa y absoluta, sino que se somete a la equidad y con un carácter conciliador.

Gandillot distinguió al derecho administrativo y la ciencia de la administración pública, de la que dice es un arte para crear una obra según los principios del derecho.⁹ La sociedad no puede ejercer por sí misma sus derechos, hace uso de ellos mediante una multitud de agentes de las más diversas clases y jerárquicamente organizados. De aquí nacen los dos objetos del derecho administrativo: las funciones administrativas y las necesidades sociales a las cuales se aplican esas funciones. Las funciones se dividen en dos clases: las de *agenciar* y las de *administrar* en sentido estricto. Las primeras previenen y satisfacen las necesidades públicas, las segundas arbitran los conflictos entre los ciudadanos y la sociedad.

Entre los estudiosos del derecho administrativo destacó grandemente M. Macarel, quien también distinguió al derecho administrativo y la ciencia de la administración. Es autor del **Curso de Administración y de Derecho Administrativo (Cours d'Administration et de Droit Administratif)**, publicado

⁸. *Ibid*, p. 9.

⁹. *Ibid*, p. 10.

en París durante 1846. La obra fue muy relevante en su tiempo, incluso llamó la atención de Alejandro de Tocqueville quien la presentó públicamente ante la Academia de Ciencias Morales y Políticas.

Macarel impartía la cátedra del derecho administrativo desde 1842, profesando temas tales como la organización y las atribuciones de las autoridades administrativas. Enseñaba que el derecho administrativo emana del derecho público y que ambos ayudan a comprender las relaciones entre el poder legislativo y el ejecutivo, en tanto concibió a la administración como la acción vital del gobierno y el brazo de la sociedad.¹⁰ Aunque no cita a Bonnin, sus ideas resuenan constantemente. Por ejemplo, señala que las leyes de interés privado son propias de las autoridades judiciales, en tanto que las leyes de interés público lo son de la administración pública, cuya acción se encamina hacia el interés social y la satisfacción de las necesidades generales.

Especialmente examinó los caracteres generales de la administración pública francesa, en la que encontró los siguientes rasgos: unidad política y administrativa, basada en la subordinación de los intereses privados al interés general; centralización, como un poder único en comunicación incesante con todos los puntos de Francia; y subordinación, o sea, la garantía de una buena ejecución. Estos tres caracteres ordenan, regulan y armonizan al Estado, a la vez que le otorgaron la gloria y fuerza a la administración pública de su país.¹¹

¹⁰. Macarel, M. **Cours d'Administration et de Droit Administratif**. Paris, Libraire de Jurisprudence de Plon Freres. 1852 (1846). Dos tomos. Tomo II, p. 642.

¹¹. Ibid.

También Macarel abordó los ángulos disciplinarios de la administración pública, explicando que "dentro de su generalidad, la ciencia de la administración tiene por objeto investigar, en la fuente misma de las necesidades, las reglas de la vida práctica de las naciones, y los principios sociales que deben regir dentro de las relaciones de los administradores con los administrados".¹² La definición recuerda nuevamente a Bonnin. Por encima de las nacionalidades y los países, hay una ciencia de la administración basada en reglas generales y absolutas, es decir, en los principios de la administración pública, porque en administración pública existen, como en todas las ciencias morales y políticas, principios que son una verdad eterna y de una aplicación universal que forman un cuerpo de doctrina para el uso de los hombres de Estado. De modo que sólo los medios de ejecución son susceptibles de variar de pueblo en pueblo.¹³

Los principios de la administración pública consisten en la protección y seguridad, beneficencia pública, educación pública y vías de comunicación. La sociedad brinda protección y seguridad a los desdichados; los establecimientos de beneficencia pública deben ser fundados para recibir a los indigentes y toda clase de menesterosos; todo gobierno sabio debe favorecer la difusión de las luces y crear establecimientos de instrucción pública de diversa naturaleza y de diversos grados; y, finalmente, las vías de comunicación públicas son una de las necesidades materiales de toda nación. La administración pública, que es instituida con el fin de satisfacer esta necesidad, debe establecer los caminos y los puentes, conservar y mejorar los cursos y los ríos,

¹². *Ibid*, tomo I, p. 8.

¹³. *Ibid*, p. 22.

cavar los canales, y construir y mantener los caminos.¹⁴ Son principios inherentes a las sociedades modernas que pueden ser considerados como universales y estables, como los elementos de la ciencia de la administración pública en general.¹⁵

También sus ideas sobre el derecho administrativo evocan a Bonnin: "el derecho administrativo se compone de las leyes de interés público que, dentro de tal o cual nación dada, reglan los derechos y los deberes respectivos de la administración y de los ciudadanos como miembros del Estado".¹⁶ A pesar de ello, abdicando del sentido teórico, declara que la especulación es propia de la ciencia de la administración pública, en tanto que el derecho administrativo actúa en la esfera de lo positivo. De tal modo también rechazó el sentido práctico señalado por Bonnin a la ciencia de la administración pública.

Macarel puede identificarse como uno de tantos discípulos inconfesos de Bonnin, que alcanzó celebridad en su época. En efecto, Alexis de Tocqueville presentó un informe a la Academia de Ciencias Morales y Políticas sobre el **Curso de Derecho Administrativo (Rapport fait a l'Academie dos Sciences Morales et Politiques sur le Livre de M. Macarel, Intitulé "Cours de Droit Administratif")**. La presentación se realizó en 1846, cuando Tocqueville ya era miembro distinguido de la Academia.

Tocqueville aseguró que la Revolución Francesa, que tantas novedades dio al mundo, creó además una nueva parte del derecho público: la administración pública. Todo es de

¹⁴. *Ibid*, pp. 23-24.

¹⁵. *Ibid*, p. 24.

¹⁶. *Ibid*, p. 19.

fecha reciente: las funciones, las obligaciones, las garantías y los funcionarios mismos, pero lo que es más nuevo de todo es el orden metódico que preside a esta vasta organización, y el encadenamiento riguroso y lógico que hace un solo cuerpo de todas sus partes.¹⁷ La administración pública francesa de su tiempo difería sustancialmente de la propia de las principales naciones contemporáneas, toda vez que "se puede decir que nuestras instituciones administrativas tienen un carácter más original que nuestras instituciones políticas".¹⁸

Esas instituciones han tenido una influencia muy importante en las ideas, hábitos, costumbres y comportamientos de los franceses, y sobre el destino entero de la nación. Para estudiar las leyes civiles es conveniente examinar al mismo tiempo las leyes administrativas. Incluso la obra administrativa de Napoleón hizo menos innovaciones de lo que se piensa, porque toda la organización administrativa fue edificada por la Asamblea Constituyente: ella puso todos los cimientos en los que ahora descansa, ella formó, delimitó y armó a todos los poderes del Estado. Napoleón sólo conservó lo que la Asamblea había edificado, y mejoró y complementó algunas de sus partes. Pero nunca rompió con su espíritu original. Tal organización, con su jerarquía y funcionamiento, es precisamente lo que Macarel examina en su **Curso**.

Macarel fue un profesor competente cuya obra fue elaborada como libro elemental, porque era necesario divulgar

¹⁷. Tocqueville, Alexis de. *Rapport fait à l'Academie des Sciences Morales et Politiques, sur le Livre de M. Macarel, Intitulé: Cours de Droit Administratif.* Tocqueville, Alexis de. *Etudes Economiques, Politiques et Littéraires.* Paris, Michel Lévy Frères, Libraires Editeurs. 1866 (1846). p. 60.

¹⁸. *Ibid*, p. 61.

las nociones del derecho administrativo y poner los cimientos de una nueva disciplina.¹⁹ No sólo trató nuevos principios e instituciones, sino los principios y las instituciones que han sido imitados por todos los pueblos de Europa. La administración pública francesa influyó sobre otras naciones por causa de su excelencia y por su "conformidad con la condición de los hombres de nuestro tiempo", y el sistema administrativo francés no ha sido el producto ni de accidentes ni de voluntades arbitrarias: "no, es el resultado necesario de la revolución social que está operando en Francia desde finales del siglo pasado, y que continúa en fases diversas en el resto del mundo".²⁰ La revolución aniquiló todos los poderes existentes, grandes y pequeños, abolió todos los derechos particulares, todas las franquicias locales, todas las prerrogativas individuales e hizo desaparecer a todas las diferencias entre los ciudadanos. Creó de un solo golpe y sobre un mismo plan, el sistema entero de la administración pública.²¹

La profundidad analítica de Tocqueville lo hace inquirir acerca de las relaciones entre el régimen político francés y las nuevas instituciones administrativas, que deberán estar en correspondencia con la monarquía representativa vigente, a la que él identificó como la forma de libertad política de su tiempo. En ello radica la clave de las relaciones entre el derecho público y el derecho administrativo. Por tal motivo, los cultivadores de ambos campos del conocimiento deben trabajar unidos y en completa colaboración. Y hablando de una verdad incontrovertible recuerda que "no perdamos jamás de vista que si nuestro sistema administrativo está basado en la libertad, se halla sin embargo complementado con el

¹⁹. *Ibid*, p. 65.

²⁰. *Ibid*, pp. 71-72.

²¹. *Ibid*, p. 72.

despotismo. ¿Cómo conciliar la centralización extrema que está consagrada con la realidad y la moralidad del gobierno representativo? Éste es el gran problema de nuestro tiempo (...)"²². La centralización administrativa era a tal grado extrema, que hasta los extranjeros se percataron de ello. El modo como la centralización administrativa se debe conciliar con la monarquía representativa, era una cuestión importante a la que aportó conocimientos la obra de Macarel.

Alexis de Tocqueville resaltó la importancia del derecho administrativo a través de la obra de Gerando, Cormenin y el propio Macarel, para la formación del derecho administrativo. Con respecto a Cormenin comentó que se le deben los progresos del contencioso, en tanto que Gerando tiene como crédito la formación del código administrativo. Macarel, por su parte, tiene como mérito la preparación de un cuadro racional y completo del sistema administrativo francés.

En España destacaron dos representantes conspicuos de la ciencia administración pública, cuyo foco académico era el derecho administrativo: Manuel Ortiz de Zúñiga y Manuel Colmeiro. Ortiz de Zúñiga estuvo fuertemente influenciado por Bonnin a quien cita frecuentemente, pero también fue discípulo de Javier de Burgos, de quien escuchó las charlas granadinas y de quien tomó su ideario administrativo. En lo relativo a las fuentes bibliográficas externas, Ortiz de Zúñiga sólo consultó a los autores franceses: además de Bonnin, a Nicolás Delamare y a los juristas Gerando, Foucart y Macarel, entre los más conocidos. También citó a los economistas Adam Smith, J. B. Say y Tomás Malthus, así como a los polítólogos Antonio Pérez, Bernardo Ward y Diego Saavedra Fajardo. Entre sus contemporáneos mencionó haber leído a Agustín Silvela y especialmente a Burgos, de los que opina

²². *Ibid*, p. 74.

son los principales y casi únicos escritores que forman en España la base de la ciencia de la administración pública.

Perteneció a una generación de brillantes intelectuales profundamente sumergidos en la creencia del progreso y la prosperidad. Su idea sobre la ciencia de la administración pública flota en un ambiente de inusitado optimismo: "los grandes adelantos hechos desde los dos últimos siglos en las teorías económicas, políticas y de gobierno, han conducido a las naciones civilizadas, casi insensiblemente y por la tendencia que impulsa a la sociedad a su progreso y perfección posible, a crear un cúmulo de doctrinas y principios desconocidos o poco vulgarizados hasta entonces, y elevarlos a la altura de una ciencia de las más difíciles e importantes. Hablo de la administración. Ningún pueblo de la antigüedad se ocupó de esta parte esencial de los conocimientos políticos y legislativos, cuya utilidad es hoy unánimemente reconocida por las naciones cultas".²³

Ortiz de Zúñiga explicó que desde el siglo XVI algunos pensadores ya estaban preocupados por el problema de la distribución de la riqueza de los pueblos; en España destacaron Pérez, Ward y Saavedra, quienes junto con los "estadistas", mucho hicieron en favor de la formación de la economía política en la que se alimentó la intelectualidad de ese siglo. Los avances en la economía política arrastran siempre graves reformas en el orden administrativo, de lo que deriva que la ciencia económica y la ciencia de la administración pública están muy emparentadas.

Como Burgos y Posada de Herrera, él pensó que la administración pública es un poder que vela por la protección

²³. Ortiz de Zúñiga, Manuel. **Elementos de Derecho Administrativo**. Granada, Imprenta y Librería de Sanz. 1842-1843. Tres tomos. Tomo I, pp. 5-6.

de los hombres desde la cuna hasta el cementerio, porque cuanto existe desde lo más grande y sublime hasta lo más pequeño, todo está sujeto al influjo benéfico y poderoso de la administración pública. Esto comprende esencialmente a la libertad individual, los bienes materiales y la existencia misma. También comprende a la instrucción pública, la prosperidad y el fomento de la industria; el socorro a la humanidad en sus dolencias y tragedias, la tranquilidad interior y la defensa contra el exterior, así como espectáculos, el recreo y los ornatos de los pueblos. Todo es objeto de esa institución saludable y protectora, que pudiéramos llamar *omnipotente*.²⁴

Pero la administración pública se abstiene de intervenir en la vida privada de los individuos, que no tienen relación con la sociedad; le incumbe sólo administrar el espacio público y las relaciones entre éste y el espacio de la vida privada. Las "transacciones particulares" y las controversias relativas a lo "tuyo y lo mío", son propias de la justicia, estando a la administración pública sólo atribuida para prevenir que no se dé paso a lo injusto. Tal es la idea con que concibe a la administración pública, pues su objeto y atribuciones son amplísimos y puede decirse que incluso son incommensurables. En términos generales y absolutos, le corresponde promover la prosperidad y proteger los intereses generales; "en una palabra, hacer el bien es su incumbencia esencial, su objeto exclusivo".²⁵ La ciencia de la administración pública ya está establecida, debido al esfuerzo de un eminente pensador francés: "Bonnin, que como ya he indicado, fue acaso el primero que desenvolvió de una manera filosófica y analítica las doctrinas

²⁴. *Ibid*, p. 3.

²⁵. *Ibid*, p. 4.

administrativas".²⁶ Pero a pesar de que le rinde homenaje, juzga exagerado que Bonnin conciba a la administración pública como una disciplina de principios, cuando más bien es una ciencia de "hechos" .

Como una nación cuyas instituciones administrativas han sido de factura hispánica, México fue fuertemente influido por el derecho administrativo como foco de integración disciplinaria de la administración pública. En 1852 apareció el cuarto y último tomo del **Nuevo Febrero Mexicano** editado por Mariano Galván Rivera entre 1851 y 1852, que en sus páginas 231-378 contiene un trabajo denominado **Opúsculo de Derecho Constitucional y Administrativo** cuyo autor es M. R. Veytia. Se trata de una obra de valor inestimable en la que se aprecia a la organización política y administrativa de México a mediados del siglo XIX, desde el ángulo del derecho constitucional y administrativo.

El **Opúsculo** se refiere al régimen federal, la división de poderes, la organización general de la administración pública, y la administración estatal y municipal. La obra está precedida por una pequeña exposición de su propósito, pues se había llegado a entender que el ánimo de su autor era combatir el sistema federal que regía; y como no faltaba que algunas personas imaginaran que el derecho administrativo era una ciencia desconocida, se apresuró a desvanecer esos conceptos equivocados.²⁷ El derecho administrativo es tan antiguo como los gobiernos que rigen la sociedad, consiste en "el conjunto de medios por los cuales se hacen obedecer las leyes".²⁸ Del mismo modo como no hay sociedad sin gobierno,

²⁶. *Ibid.*, p. 11.

²⁷. Veytia, R. M. **Opúsculo de Derecho Constitucional y Administrativo**. *Nuevo Febrero Mexicano*. México, publicado por Mariano Galván Rivera. Tomo IV. 1852. p. 231.

²⁸. *Ibid.*

tampoco puede haber gobierno sin administración. Veytia aclaró no haber dispuesto de caudal propio, sino haber abrevado en las disposiciones establecidas y los autores contemporáneos de derecho administrativo.

Hasta donde conocemos, el **Opúsculo** es el primer tratado de derecho constitucional mexicano, pues el cronológicamente más próximo es el **Catecismo Político Constitucional** de Nicolás Pizarro, publicado en 1861.²⁹ En 1824 se sentaron las máximas constitucionales sustentadoras del régimen federal: independencia, integración territorial, soberanía nacional, religión, forma de gobierno, partes integrantes y división de poderes. Su autor estudió a la administración pública con base en su tradición disciplinaria, transcribiendo las doctrinas de los más célebres y modernos escritores, amoldándolas a la forma de gobierno de entonces.³⁰ Debido a que en la ciencia de la administración pública uno de los supuestos relevantes consiste en la definición del poder ejecutivo, separado en poder administrativo y poder judicial, Veytia señaló al primero la tarea de ejecutar las leyes de carácter general y al segundo la aplicación de las leyes a casos particulares. También hay una separación entre poder ejecutivo y poder legislativo, igualmente básico como presupuesto de la ciencia de la administración pública.

Pero la médula de la exposición radica en el examen de la acción administrativa, porque el ejercicio de la administración pública se desarrolla de un modo activo por vía de decisión, teniendo entonces la administración varios modos de actuar: como órgano de instrucción, promulgando leyes, estableciendo lo necesario para su ejecución,

²⁹. Pizarro, Nicolás. **Catecismo Político Constitucional**. México, Imprenta de N. Chávez. 1861.

³⁰. **Ibid**, p. 258.

inspeccionando lo que es de interés público y reuniendo la información conveniente; como instrumento de operaciones materiales, administrando los bienes comunes, contratando lo relativo a ellos, ejerciendo acciones judiciales en su representación y cuidando de las obras públicas; como poder moral, en "una misión altamente humana y benéfica, aunque indeterminada en su extensión: cumpliendo, la administración instruye, recompensa, auxilia, anima y fomenta, sirve de guía a los pueblos, y vigila y autoriza actos relativos a sus intereses";³¹ como autoridad, mandando en todo aquello que es de interés para la sociedad, tanto en lo que se refiere a las cosas (servicios públicos o expropiando por causa de interés general), como en lo relativo a las personas, por ejemplo, la salvaguarda del orden público o haciendo cumplir las leyes; como distribuidor de cargos y aprovechamientos comunes, es decir, todo aquello que incumbe a la distribución de las atribuciones, el servicio militar, los servicios personales y otros similares; como inspector de gastos públicos, esto es, exigiendo las cuentas relativas a los bienes del Estado y las dependencias de la administración; y como medio de represión, castigando mediante multas a quienes contravengan las disposiciones legales.

La administración pública, analizada dentro del derecho administrativo, contiene algunos elementos relativos a la ciencia de la administración pública. El objeto principal de la exposición del autor mexicano es jurídico, y por lo tanto, la administración pública se confina al derecho administrativo e irónicamente la materia de la administración, objeto de su actuar, se revierte a su interior y toca entonces su anatomía, no su actividad ni los efectos que tiene en el cuerpo de la sociedad. La definición de administración pública propuesta corrobora esta

³¹. *Ibid*, p. 264.

aseveración: "en su significación estricta y rigurosa, que es la de nuestro propósito, se limita al poder ejecutivo, y es la acción de sus diversas partes, o lo que es lo mismo el conjunto de medios por los cuales las leyes se ejecutan".³²

A raíz del edicto gubernamental que estableció la necesidad de facilitar el estudio del derecho administrativo a los alumnos de la Escuela de Jurisprudencia, así como a las municipalidades y los jefes políticos en Guatemala, Antonio González Saravia publicó en 1888 una obra titulada **La Administración Pública: Curso de Derecho Administrativo**. Entonces profesaba la cátedra de derecho administrativo en la mencionada Facultad y como fungía profesor asociado de la Real Academia Española de Jurisprudencia y Administración.

González Saravia debe considerarse entre los más acreditados cultivadores de la ciencia de la administración pública en la América española, durante el siglo pasado. Comentó que se sentía satisfecho de inaugurar en su patria "los cursos oficiales sobre el estudio de la administración pública, y dar a la prensa los primeros ensayos acerca de esta interesante materia".³³ Como los autores que le antecedieron en Europa e Hispanoamérica, creyó que la administración abraza una vasta tarea: vigilar las necesidades de los administrados para satisfacerlas; sostener el orden y la tranquilidad públicos, pero sin hacer enojosa su vigilancia, ni odiosa su severidad; mejorar los servicios; proporcionar las mayores comodidades posibles; proteger los derechos; exigir el cumplimiento de los deberes; garantizar la seguridad personal; sostener la moral de las costumbres públicas; difundir la cultura; y mejorar constantemente las

³². *Ibid*, p. 259.

³³. González Saravia, Antonio. **La Administración Pública**. Guatemala, Establecimiento Tipográfico de la Nación. 1888. p. 3.

condiciones generales del Estado. Esta misión importante y honrosa es la base del bienestar, el orden, la prosperidad y el progreso general de la nación.³⁴

Ya que la sociedad se encuentra organizada para vivir y desarrollarse, la administración pública se obliga a tener el poder necesario para contribuir a alcanzar dichos fines. Toca a ella, entonces, conseguir las soluciones comunes a toda la sociedad. La buena administración pública descansa en el secreto de la paz pública y la prosperidad de los pueblos, así como en procurar una bien entendida economía y una administración estricta de la justicia. Su interés radica en la ley y el bien público.

El autor guatemalteco pugnó por la conveniencia de que el derecho administrativo y la ciencia de la administración no se confundieran: "la ciencia de la administración comprende todas las ciencias que de la administración se ocupan (tanto las naturales como las sociales), mientras que la ciencia del derecho administrativo sólo considera la administración en su aspecto jurídico, sin absorber otros aspectos, aunque en íntima relación con ellos".³⁵ Pero ambas disciplinas se encuentran en estrecha relación, porque el arte del derecho administrativo consiste en la aplicación de la ciencia administrativa a la vida por medio de reglas prácticas.

Sus fuentes intelectuales fueron el francés Laferriere, el italiano Manna, el mexicano Castillo Velasco, y principalmente el español Colmeiro. Esto nos ayuda a comprender por qué estando encauzado en el seno de la corriente de la ciencia de la administración pública,

³⁴. *Ibid*, p. 4.

³⁵. *Ibid*, p. 16.

considera a la materia de esta disciplina como "objeto de una ciencia que comprende los grandes principios que deben consultarse para la gestión de los negocios públicos y que han de servir de norma a un buen administrador, para verificar la reforma y mejoramiento de las instituciones de un país".³⁶ Precisamente lo que ya antes había sugerido el propio Bonnin. Pero por administración pública también se entiende a la organización del Estado, y las relaciones entre sus agentes y los aspectos reglamentarios y prácticos.

En los medios académicos alemanes ha sido resaltada la figura de Otto Mayer. Su prestigio tiene como base su libro **Derecho Administrativo Alemán**, publicado en 1895, y que mereció una versión francesa hecha por el propio Mayer, aparecida en 1903, así como una versión en español que se remonta a 1949. Ciertamente es un trabajo dedicado al derecho administrativo, pero da cabida a un breve e interesante estudio de la ciencia de la administración pública. Mayer creyó que el derecho público francés causó una fuerte influencia en Alemania, tal como se observa en los trabajos de Laband. Por cuanto al derecho administrativo, la influencia no fue menor; el autor declaró que tiene como propósito establecer un sistema puramente jurídico, separado del punto de vista de la ciencia administrativa y de la economía política.³⁷ El objeto del derecho administrativo es el Estado, pero no en general, sino en uno de sus aspectos: la administración pública. En efecto, concibe al Estado como un pueblo organizado bajo un poder soberano para la consecución de sus intereses, en tanto que "la administración es la actividad del Estado para el cumplimiento de sus fines".³⁸

³⁶. *Ibid*, p. 18.

³⁷. Mayer, Otto. **Derecho Administrativo Alemán**. Buenos Aires, Edit. de Palma. 1949 (1895). Tres tomos. Tomo I, p. XXIV.

³⁸. *Ibid*, p. 3.

Así concebida, esa administración se opone a la Constitución que no hace sino preparar esta actividad, pues la administración pública implica la existencia del poder soberano mediante el cual el Estado llega a ser capaz de obrar. Aquí es apreciable un eco de Lorenz von Stein. Una vez que han sido establecidos los poderes estatales, se emprende entonces la actividad que se orienta a la consecución de los fines del Estado. Tal es la administración, sujeta a esos poderes, y de este modo aparece junto con la legislación y la justicia, a las cuales también se opone. Hay una cuarta especie de actividad: el gobierno, al cual define como la alta dirección, como el impulso que parte del centro para hacer marchar los asuntos en el sentido de una buena política y el interés general.³⁹ Pero la legislación y la justicia no son formas de actividad del Estado, por lo que ellas no se ciñen a la administración pública. La distinción de la legislación, la justicia y la administración, radica en la forma en que se lleva al cabo su actividad y ello está condicionado por su desarrollo histórico.

Mayer recuerda que la administración es opuesta a la Constitución, pero para que ésta pueda funcionar requiere de la administración, y para cumplir con este cometido se divide en cinco ramas: relaciones exteriores, guerra, justicia, hacienda y lo interior. Una vez que ha entrado al terreno de la ciencia de la administración pública, explica que es una rama especial de las ciencias políticas que trata "de la actividad del Estado desde el punto de vista de su fin y objeto"; ella "nos enseña sobre cada punto lo que ocurre en la práctica, por qué se hace eso y lo que razonablemente debería hacerse".⁴⁰ Esta idea tiene su fuente de inspiración

³⁹. *Ibid*, p. 5.

⁴⁰. *Ibid*, p. 20.

en von Stein, a quien cita frecuentemente, toda vez que su idea acerca de que la ciencia de la administración se divide en ciencia de la administración interior, ciencia de la hacienda y ciencia de la administración del ejército, también está inspirada en el profesor de Viena. Pero von Stein también ha sido asimismo consultado por los cultivadores del derecho administrativo, pues citando a Gotefend, toma de él la afirmación de que "las obras de Stein han llegado a ser la piedra fundamental de toda doctrina de derecho administrativo".⁴¹

Como jurista activo que fue, Mayer declara que su obra es ajena al sistema de la ciencia de la administración, que es más propia del derecho administrativo. Este último comentario es importante porque señala que a finales del siglo XIX se mantenía vigente la separación disciplinaria entre el derecho administrativo y la ciencia de la administración pública.

Federico Cammeo, autor del **Curso de Derecho Administrativo** (*Corso di Diritto Amministrativo*, Padua, 1960), advierte que hay estudios no jurídicos de la administración y se apoya en Ferraris, Presutti y Vacchelli. Incluso es digno de mención el que autores estadounidenses hayan revivido el interés por la ciencia de la administración pública en Italia, evocando probablemente la presencia de Dwight Waldo cuyo año sabático transcurrió en Bolonia a mediados de la década de 1950.

El poderoso influjo del derecho administrativo no ha cesado y en buena parte del mundo donde está vigente la herencia del derecho romano, los aspectos jurídicos de la administración pública siguen siendo abordados de manera muy

⁴¹. *Ibid*, p. 21.

vigorosa. Sin embargo, hoy en día el derecho administrativo y la ciencia de la administración pública disfrutan espacios académicos propios, sin que ello obste para que continúen colaborando cuando así lo exige el estudio interdisciplinario.

Los tiempos modernos han inspirado un derecho administrativo que contempla amplios renglones sociales, más allá de los añejos cánones del antiguo liberalismo. No hace mucho que incluso estuvo nutrido con normas intervencionistas y expropiatorias. Ya han pasado las épocas de antagonismo entre la ciencia de la administración pública y el derecho administrativo, tal como lo profetizó Georges Langrod desde 1968. De hecho las relaciones armónicas están garantizadas porque a lo largo de los siglos XIX y XX, muchos cargos de la administración pública superior están reservados a funcionarios con una formación jurídica-administrativa. Incluso existe la ironía de que una buena parte del procedimiento administrativo se concibe "como un derecho administrativo sin derecho".⁴² Se trata de un reino cuyo soberano es un derecho administrativo que se puede reducir o, como se dice elegantemente, "depurar", y esto constituye un hecho inescapable para toda administración pública reglada, pero sobre todo para aquellos países de tradición jurídica arraigada.

LIBERALISMO EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Del mismo modo que antaño existió un antiguo liberalismo en la economía y la política, también existieron autores que militando en esa filosofía utilizaron su ideario para

⁴². Langrod, Georges. "Droit Administratif et Science Administrative: Antagonisme ou Harmonisation?". Paris, **Bulletin de l'Institute International d'Administration Publique**. Janvier-Mars, 1968. Num. 5. p. 15.

explorar a la administración pública. La mayor parte de sus profesantes fueron juristas debido a que el decálogo liberal tenía muchos puntos comunes con los deberes protectores del derecho.

El siglo XIX fue una época en la cual se dejó sentir la influencia del liberalismo en una diversidad de disciplinas, y esto fue especialmente patente en pensadores que cultivaban varias de ellas a la vez. Un caso representativo fue Manuel Colmeiro, un distinguido jurista que también cultivó la economía. Su obra más importante, **Derecho Administrativo Español**, que fue publicado en 1850 en Madrid y Lima, es uno de los libros más influyente sobre la materia, y por lo tanto, un foco de irradiación del ideario liberal.

Colmeiro pensaba que la administración pública constituye una ciencia que no puede marchar sola, a ella la auxilian cuatro ciencias más: el derecho político, la jurisprudencia civil, la economía política y la estadística. La primera señala sus fuentes, la segunda traza sus límites, la tercera le comunica sus principios, y la última le sugiere datos y noticias.⁴³ Recordando la idea de Burgos en el sentido que la administración pública acompaña al hombre de la cuna al sepulcro, pensaba que cada paso del hombre es acompañado por un acto de la administración pública que lo ampara o lo reprime, por lo que los seres humanos aunque estuvieran aislados entre sí, siempre estarían acompañados por la administración pública. Y, como la tradición administrativa franco-española marcó, insiste en la variedad inmensa de sus funciones que implican el subsistir, el vivir, y vivir mejor de los seres humanos. En fin, nada hay indiferente para la administración desde lo más grande hasta lo más pequeño, que

⁴³. Colmeiro, Manuel. **Derecho Administrativo Español**. Madrid y Santiago, Librerías de Don Ángel Calleja, Editor. Lima, Casa de los señores Calleja. 1850. Dos tomos. Tomo I, p. 5.

no son otra cosa que las necesidades materiales y morales de los pueblos. Entre las primeras debemos incluir no sólo las del corazón, sino también las del pensamiento. Concibe, pues, que la administración pública "abraza la existencia entera de la sociedad, su pasado, su presente, y su futuro, y por eso, prever, ver y proveer son tres palabras que resumen todos los actos de todos los gobiernos".⁴⁴

Fue uno de los primeros pensadores que militó en la filosofía del liberalismo, que introdujo en el seno de la ciencia de la administración pública. Esta tiene un carácter esencialmente preventivo, más que represivo, que es propio del poder judicial. Sus funciones no sólo se orientan a conservar a la sociedad, sino a perfeccionarla. Únicamente a ella toca satisfacer las necesidades públicas, pero bajo una "regla general: el gobierno jamás debe hacer lo que la sociedad sabe y puede hacer por sí misma".⁴⁵ Colmeiro fue uno de los primeros pensadores administrativos que declaró expresamente que hay una separación entre vida pública y vida privada, y que la primera es el espacio de la ciencia de la administración pública: "hay pues una vida moral y social, separada de la oficial y política, y descúbrese en las naciones una marcha natural en que la administración no puede intervenir, sin sofocar todo sentimiento individual y sin trastocar las leyes del orden, sustituyendo una voluntad ciega y forzada al movimiento espontáneo y colectivo de los hombres".⁴⁶

La sociedad es un ser activo que se mueve y actúa como cuerpo por medio de la administración pública, porque la acción administrativa es la misma actividad social como

⁴⁴. *Ibid.*, p. 9.

⁴⁵. *Ibid.*

⁴⁶. *Ibid.*

reflexión de las fuerzas individuales que se suman en el poder político que actúa irradiando y formando así a la administración misma. Sin embargo, la sociedad es individualista y sus individuos son egoístas, por lo que los intereses individuales pueden chocar y toca a la administración suavizar el impacto: si son "simpáticos, los funde; si son divergentes, los concentra; sin son afines, no turba su reposo".⁴⁷ El orden social exige que en lugar de una pluralidad egoísta, reine en la sociedad la unión armónica de todos los intereses; que en vez del tumulto de las hostilidades individuales, triunfe un gobierno unitario y una administración pública moderadora.

Colmeiro concibió a una ciencia de la administración pública en la cual no hay reglas fijas ni leyes absolutas. Ello se debe a los cambios constantes de la sociedad y sus individuos, por lo que la ciencia de la administración pública debe ser variable y el poder que la aplica flexible. Conviene, pues, buscar ideas en la inmovilidad de ciertos principios, por lo que en esa ciencia tienen lugar dos cantidades, una fija y constante, la verdad absoluta, y otra variable e indefinida, la verdad relativa.⁴⁸

Es en la economía política, a la cual define como la "ciencia de la administración pura", donde deben buscarse las reglas del arte del gobierno, pero cuidando en esta empresa el distinguir la verdad científica del filósofo y la verdad de conveniencia del estadista. Todo esto le lleva a concluir que dado que los actos administrativos son de tal variedad que no es posible clasificarlos, se imposibilita la comparación y sistematización en reglas fijas y no existe una teoría general de la ciencia administrativa, sino ese don de

⁴⁷. *Ibid.*, p. 10.

⁴⁸. *Ibid.*

acíerto para guiar los estados que se llama tacto gubernativo.

Con base en lo anterior, se plantea las ideas afines acerca de lo común en la variedad de los actos de la administración pública, que son las condiciones orgánicas de la administración o los caracteres propios de la organización administrativa de cualquier Estado. Ellas son cinco, como veremos, y que conviene analizar, ya que estas generalizaciones no están planteadas con base en la acción administrativa, que no es el sustento de la ciencia de la administración, sino en la organización administrativa. Los caracteres son los siguientes: en primer lugar, la administración pública debe ser análoga a las instituciones políticas de cada nación. Esto es, estar conformada de acuerdo con los principios que rigen la vida política de cada pueblo. En segundo lugar, la administración pública debe ser esencialmente activa, estar en movimiento, cuyas condiciones son la generalidad, perpetuidad, prontitud y energía. Es general porque aplica las leyes del fuero común; perpetua, porque en la gestión de los intereses públicos no hay lugar para el descanso; pronta, porque de otro modo falla en su cometido, la acción; enérgica, porque no debe dejarse vencer por los obstáculos alzados ante su movimiento. En tercer lugar, la administración pública debe ser centralizada: la centralización administrativa es la concentración en el poder ejecutivo, de las fuerzas que son necesarias para dirigir los intereses comunes de una manera uniforme. Colmeiro creía que "la centralización es la unidad de la nación y el poder o la unidad en el territorio, en la legislación y en el gobierno".⁴⁹ En cuarto lugar, la administración pública debe ser independiente, debe preservar los intereses públicos, una tarea posible siempre que cuente con los medios coercitivos

⁴⁹. *Ibid*, p. 17.

para exigir la obediencia de sus actos. Finalmente, la administración pública debe ser responsable, debe sujetarse al poder legislativo de cuya voluntad es ejecutor. La administración, en fin, está sujeta al derecho.

Éstos son los caracteres comunes de toda administración pública.

Colmeiro tuvo un fiel discípulo en México: José María del Castillo Velasco, autor de dos textos importantes: **Apuntamientos sobre el Estudio Derecho Constitucional**,⁵⁰ y **Ensayo de Derecho Administrativo Mexicano**. Castillo Velasco fue profesor de ambas materias en la Escuela Especial de Jurisprudencia. Las dos obras tuvieron una finalidad magisterial.⁵¹

Enfrascado en el espíritu liberal propio de algunos doctrinarios de la ciencia de la administración pública, se refiere a las constituciones políticas como el ambiente de libertad en el cual se desarrollan los hombres, de modo que lo que se llama don de gobierno, que es propiamente la ciencia de la administración pública, es el conocimiento de las causas comunes a todas las naciones y de las particulares de cada una de ellas. Estas condiciones pueden producir el desarrollo y progreso de los pueblos, o su decadencia y estancamiento, así como de los medios para obtener los bienes y evitar los males.⁵² Su tesis descansa en la firme tradición

⁵⁰. Castillo Velasco, José María del. **Apuntamientos sobre el Estudio Derecho Constitucional Mexicano**. México, Imprenta de Castillo Velasco e Hijos. 1879.

⁵¹. Castillo Velasco, José María del. **Ensayo de Derecho Administrativo del Mexicano**. México, Taller de Imprenta de la Escuela de Artes y Oficios para Mujeres. 1874-1875. Dos tomos. p. 3.

⁵². **Ibid**, p. 5.

bonnинiana, plena de actividad en el seno de la sociedad, ya sea conduciéndola, conservándola o mejorándola; es la ciencia que "provee al bien del hombre desde antes de su nacimiento, lo sigue durante la vida y lo acompaña al sepulcro".⁵³ Tiene relación con el mejoramiento de las razas, el progreso de las generaciones, la difusión de la enseñanza, la preservación de las costumbres, la salvaguarda de la industria, el comercio y las artes, y el desenvolvimiento del talento y el trabajo; así como la eliminación de la miseria. Ella, haciendo sentir por todas partes su beneficiosa influencia, logra el bien de las sociedades y el bien de los individuos.⁵⁴

Si para los estudiosos de la materia esta es de importancia capital, para el autor no lo es menos porque considera que la ciencia de la administración pública es un crisol en el que se funden los principios administrativos, todos los conocimientos humanos aplicados en bien de la humanidad para el desarrollo social y para el bienestar moral, intelectual y material de los hombres.⁵⁵ Se trata de una ciencia social sintética en la que se resumen todos aquellos conocimientos que tienen por objeto el mejoramiento moral, intelectual y material del hombre, todos los conocimientos susceptibles de ser creados por las ciencias sociales. Pero Castillo Velasco trata con una sociedad integrada por individuos y la administración pública tiene entonces el deber de velar por el desarrollo de estas unidades singulares de la sociedad.

Castillo Velasco creía "en el ejercicio de la acción política la mayoría de los ciudadanos tiene el poder de

⁵³. **Ibid.**

⁵⁴. **Ibid.**

⁵⁵. **Ibid.**, p. 6.

sobreponerse a las minorías. En la práctica de la administración no es lícito sacrificar ningún interés por pequeño que sea".⁵⁶ El gobierno, por consiguiente, no debe hacer aquello que la "sociedad sabe y puede hacer", ni debe limitar la libertad ni la actividad individual, ni enervar las fuerzas del pueblo para gobernarse por sí mismo; ésta es la mejor forma en que la administración salvaguarda el bien público y el beneficio particular, evitando la tiranía que somete al pueblo como ocurre en el despotismo.⁵⁷

Castillo Velasco se parapeta en las almenas del individualismo al que defiende a ultranza, sobre todo cuando los intereses individuales son "legítimos, justos y verdaderos (...) y de ninguna manera debe entenderse que la acción administrativa puede salvar un interés por más que pudiera convenir a la mayoría siempre que fuese contrario a otro ya particular, ya general, que tuviera las cualidades de legitimidad, justicia y verdad antes referidas".⁵⁸ Habiendo ratificado su convicción de la preponderancia del interés particular sobre el interés general, explicó, se ha dicho antes y es conveniente repetirlo, que la administración pública no debe sacrificar ningún interés legítimo ni aún a la mayoría de otros intereses contrarios, porque el hombre ha nacido para vivir en sociedad y habiendo la tríada de necesidades intelectual, moral y física para ser satisfechas, nada debe contrariar esta satisfacción. Porque de ocurrir semejante cosa sería impedir el desarrollo de la sociedad para imponer tal sacrificio que importaría una violación del derecho individual, y con ello, una violación del derecho natural. Por consiguiente, se exige que la acción administrativa prevea para evitar todos aquellos casos en que

⁵⁶. *Ibid*, p. 8.

⁵⁷. *Ibid*, p. 7.

⁵⁸. *Ibid*, p. 11.

pudiera aparecer alguna contrariedad entre el interés particular y el bien público, pero que llegado alguno de esos casos, concilie al uno con el otro.⁵⁹

Castillo Velasco concluye que es difícil el ejercicio de la acción administrativa porque ataña a los hombres y las cosas, y que pese a que la ciencia de la administración pública se integra con las demás ciencias y progresó diariamente, aún no tiene la suma de principios universales o verdades absolutas; de aquí que la acción administrativa quede bajo la responsabilidad del talento y la instrucción de los funcionarios públicos, es decir, del "don de gobierno" del que habló su maestro Manuel Colmeiro.

El jurista mexicano Manuel Cruzado menciona haber elaborado su libro de texto titulado **Elementos de Derecho Administrativo**, con la idea de combinar la teoría y la práctica de la administración pública. La obra apareció en 1895, más de una veintena de distancia de que Castillo Velasco escribiera la suya, y poco antes de extinguirse el siglo XIX.

La autoridad política requiere para la ejecución de las leyes, de una guía luminosa que la conduzca: "la realización de este deber es el objeto de la ciencia administrativa, la más extensa y complicada, pues comprendiendo de otras ciencias accesorias, requiere de un estudio prolífico del cual depende la eficacia de su aplicación. Su carácter es esencialmente positivo y se funda en las observaciones que diariamente nos sugiere la experiencia. Su principal tendencia es la de formar administradores hábiles, y pugna en cuanto a la índole con todos aquellos principios que tengan

⁵⁹. **Ibid**, p. 11.

una aplicación meramente práctica".⁶⁰ El origen de esta ciencia obedece a las reformas y al desarrollo de las sociedades de su tiempo; ella ha existido de siempre, pero sus principios estaban confundidos con los propios de otras disciplinas.

La rapidez de los cambios ocurridos en la organización de los pueblos ha creado cierta inestabilidad en las teorías de la ciencia de la administración pública e impedido el establecimiento de un sistema administrativo uniforme para todas las naciones. No existe, pues, una teoría general de la ciencia administrativa pública, sino "un conjunto de reglas indestructibles de cuyo conocimiento depende el acierto de la acción administrativa".⁶¹

Cruzado observa una gran intimidad entre la política y la administración, pues si existe una ciencia que se relaciona con la administración pública es aquella. La política tiene un objeto noble, que es el cumplimiento de las leyes fundamentales y realizar los principios contenidos en su seno. Igualmente, debe conservar la armonía entre los elementos, y mantener ilesa la soberanía al contraerse y reanudar sus relaciones con los estados extranjeros.⁶²

La sociedad ha nacido de los impulsos de las transacciones entre sus miembros y es activa por naturaleza. Su acción le confiere un brazo poderoso que es apto para movilizarla, porque la acción administrativa es la misma actividad social representada por los esfuerzos individuales que se acumulan en una sola mano que los dirige.⁶³ Ciertamente

⁶⁰. Cruzado, Manuel. **Elementos de Derecho Administrativo**. México, Antigua Imprenta de Eduardo Murguía, 1895. p. 6.

⁶¹. **Ibid.** p. 7.

⁶². **Ibid.**

⁶³. **Ibid**, p. 8.

existe una controversia en lo relativo a la mutua autonomía de la acción administrativa y la libertad individual, entre las cuales debe haber una clara delimitación, para evitar el abuso contra la esfera de libertad de los particulares; pero exagerar el principio de libertad es tan dañino como la exageración de la esfera de actividad del poder público, porque la sobrelimitación del principio de libertad puede degenerar en la anarquía. Cruzado se encuentra en un punto medio entre el liberalismo y la tendencia a la centralización, porque señala "es preciso que la administración tenga el menor número posible de atribuciones para con los administrados; mas no por esto debe desecharse aquella saludable influencia que le es inherente cuando trata de suplir la falta de cultura de un pueblo. Esto es obvio, porque cuando aquél ha llegado a cierto grado de perfección, el interés individual reemplaza con ventaja la intervención de la autoridad pública".⁶⁴

El gobierno no debe sustituir a los particulares en aquellos negocios en los cuales estos puedan desenvolverse, ni limitar los derechos y las garantías que aseguran la vida del hombre; no debe tampoco coartar la iniciativa y la libertad individuales, ni enervar la fuerza colectiva de los asociados cuando se dirija hacia un objeto lícito. Cruzado sugiere un justo medio entre la acción administrativa y la libertad individual, pues un gobierno es más liberal cuanto menos interviene en la persona del individuo, y el individuo es más libre por cuanto tiene menos relación con los funcionarios del Estado.

Luego de establecerse la etimología latina del término administración, se define conceptualmente a la administración pública como "la institución que cuida del fomento y la

⁶⁴. *Ibid*, pp. 8-9.

conservación de los intereses de la sociedad, por conducto de los funcionarios establecidos por la ley".⁶⁵ Ella se centra en el suministro de servicios públicos como atribución del poder ejecutivo. Se refiere a la reunión de servicios públicos y el conjunto de reglas que dirigen la relación de esos servicios, así como el conjunto de reglas que dirigen la relación entre la autoridad administrativa y los particulares. Incluso, la administración y el poder ejecutivo se asimilan, porque la administración pública considerada abstractamente es la intermediaria entre el Estado y sus miembros por efecto de las relaciones que determinan las leyes.⁶⁶ La administración no es un invento, ella ha existido desde siempre en beneficio de la humanidad.

La administración pública entraña un doble aspecto: servicios públicos y relaciones entre el gobierno y los particulares. Se concibe lo primero de manera orgánica y reglamentaria, y lo segundo como órgano de derecho. Aún la administración pública se confunde con la policía, aunque ésta ha venido a confinarse a las categorías de prevención y vigilancia; la administración hace el bien y la policía impide el mal.

Manuel Cruzado no olvidó que el oficio de la administración pública está orientado a mejorar al hombre, desde su nacimiento, a través de toda su vida y aún después de muerto. Ella debe ser esencialmente "civil", extendiendo su dominio en los intereses generales de la sociedad, y representando al pueblo en la universalidad de sus exigencias y necesidades.⁶⁷ Debe procurar en forma constante la gestión

⁶⁵. **Ibid.**

⁶⁶. **Ibid.**

⁶⁷. **Ibid**, p. 12.

de los intereses públicos, actuar con prontitud y hacerlo en forma enérgica.

Cruzado fue un hombre docto en materia de administración pública y derecho administrativo: leyó a los franceses Cormenin y Macarel, Gerando y Foucart; a los españoles Gómez de la Serna y Colmeiro; y a los mexicanos Lares y Castillo Velasco. En fin, fue uno los promotores del ideario liberal en administración pública.