

Unidad 4

- **La ciencia de la administración.**

UNIDAD 4

LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN

La organización político-jurídica de la sociedad, estructurada en un ente que denominamos Estado. supone la suma de intereses de los Individuos para integrar lo que conocen pos como interés público. Este interés colectivo asumido por el Estado, hace necesaria la administración de los elementos básicos para llevar a cabo su realización como entidad. No es posible concebir una empresa sin aquellos elementos materiales, técnicos y humanos, que mediante su manejo y aplicación adecuada, se combinen para su mejor aprovechamiento a fin de conseguir los fines que le son propios. Esto nos lleva a considerar que en toda empresa se requiere de una organización que conjugue los elementos en cuestión.

De esta manera nos encontramos ante la más grande de, todas las empresas, por la cantidad de elementos que comprende y por la naturaleza de sus fines: el Estado.

Vista como una empresa gigantesca, el Estado presenta una organización y una actuación determinada para la consecución de sus fines. organización y actuación que individualmente reciben el nombre de Administración, con el calificativo de "Pública" por la entidad que las comprende. Es por ello que cuando nos referimos al conjunto de órganos que forman la estructura del Estado, la denominamos Administración Pública. Con el mismo nombre designados a la acción que estos órganos realizan en el cumplimiento de sus tareas, y también lo utilizamos cuando nos referimos a la ciencia que estudia los principios que rigen ese funcionamiento. Esto nos lleva a considerar tres diferentes sentidos del concepto Administración Pública: como conjunto de órganos del Estado, como acción de esos órganos, y como ciencia que estudia esos órganos y su actuación.

Evolución del concepto

El concepto "Administración" inicialmente se utilizó para designar una actividad relativa a la prestación de servicios a otras personas. La palabra administración se

deriva del latín ministrare que significa servir, cuidar, con ella se designaba a la acción de servicio para la satisfacción de necesidades. De esta manera se entendió que la acción de administración la realizaban aquellas personas que prestaban servicios a la sociedad.

Posteriormente, el concepto de administración también fue utilizado para designar a los órganos encargados de la prestación de los servicios, y de esta manera tuvo un objeto doble: el órgano y su actuación, con el calificativo de pública, cuando se le relacionó con el Estado.

Vista como organización y como actuación, Administración Pública existe desde el surgimiento de la sociedad, sin embargo, como disciplina científica es relativamente nueva, ya que sus principios se han derivado de los estudios que se realizaron a partir del siglo XIX.

En un interesante y trascendente estudio sobre la Administración Pública, el licenciado Omar Guerrero Orozco (*Introducción a la Administración Pública*), al hacer una explicación de la administración a través del tiempo y el espacio, nos dice que fue el francés Carlos Juan Bonnín, con su obra *Compendio de los principios de la Administración* publicada en 1808, quien fundó la Ciencia de la Administración, ya que por su parte, Guerrero Orozco expresa que "la ciencia de

Nadie antes que Bonnín, se había propuesto establecer los principios universales e invariables de la administración (pág. 88)... El escribió un libro para todos los tiempos y todos los países, para aquí y allá, ayer y hoy, estableció los principios generales para todo el mundo moderno, y pudo trascender a la historia porque su ciencia no sólo fue del propio Bonnín, ni de los franceses, sino de toda Europa e incluso de América (pág. 84).

la Administración de Bonnín, es una compleja disciplina que sintetiza diversas ciencias sociales, tales como la Economía, Ciencia Política y Sociología, cuyos contenidos supone y glosa la ciencia de la Administración.

En concreto, si por administración entendemos ". . . las actividades de grupos que cooperan para alcanzar objetivos comunes", por Ciencia de la Administración debemos identificar el estudio sistematizado de esa actividad y de los órganos a los que la realizan. ideas que comprenden los tres aspectos anteriormente mencionados: el órgano, la actividad y la disciplina.

Administración pública y ciencia política

A diferencia de la administración en general, la Administración Pública ha tenido otro desarrollo, no obstante que las dos utilizan técnicas semejantes, pero

la caracterización de la administración pública como una especie de la administración general, puede ser efectuada mediante la comparación con su pariente lejano. La administración privada: también puede ser realizada mediante el énfasis de los rasgos que le asocian a la ciencia política. " Como su disciplina madre, la ciencia política, la administración pública ha estado sometida al flujo y reflujo de sus fronteras. Los elementos sustanciales, contra lo que pudiera pensarse, no tienen su fuente en la ciencia de la administración si así fuera, como administración, nada podría distinguir a la administración general y a la administración pública: los atributos distintivos no pueden ser dados por la administración sino como tal, y ellos ya fueron aportados. Por lo tanto, las cualidades diferenciales de la administración pública deben ser abstraídas a partir de la ciencia política. (Omar Guerrero. *Teoría Administrativa*, págs.21 y 28.)

Esta identificación de la Ciencia de la Administración con la Ciencia Política se deriva, mas que nada, del objeto de su estudio que de las técnicas que utiliza, puesto que esta disciplina, considerada como el estudio de los principios que constituyen el gobierno de un Estado. Incluyo, desde sus orígenes el estudio de sus formas y de su actuación, así al estudiar el poder, sus estrategias de acceso, su obtención y su ejercicio, comprendió bajo su estudio a la Administración Pública, especialmente durante la primera mitad del presente siglo.

La política y la administración Pública están estrechamente ligadas, ya que ambos constituyen diferentes aspectos de un mismo fenómeno: el gobierno.

Cuando el gobierno formula planes generales y decide su implantación es política; cuando establece los medios específicos para su puesta en práctica es administración. Política es el gobierno decidiendo, es el gobierno actuando. (Omar Guerrero, op, cit. Pág. 101.)

Lo anterior ha llevado a identificar a la Administración Pública como:

... el campo de la ciencia política que trata con los problemas relativos a la movilización, organización y dirección de fuerza de trabajo, recursos y poder para la activación de la política del gobierno... el interés esencial de la administración pública radica en la explicación científica de las condiciones, factores y consecuencias que se relacionan con la acción gubernamental. (Omar Guerrero, op, cit., pág. 106).

Así tenemos que la política y la Administración Pública están relacionadas en el estudio del ejercicio del Poder del Estado, a partir del análisis del gobierno, a través del cual

. . . concreta sus relaciones de dominación, explotación, tutela y servicios inherentes al mismo; gobierno. fuente de orden y voluntad política, es la administración pública cuando desempeña las

funciones involucradas en la movilización, organización y dirección de hombres y recursos para lograr los cambiantes objetivos del Estado; esto es, la práctica y actividad continua coordinada, sincronizada, de decisiones políticas generales a través de medios específicos. (Omar guerrero, op, cit., pág. 102)

Disciplinas que estudian la administración pública

Por la complejidad del contenido de la Administración Pública, con su organismo y actividad, se hace necesaria la concurrencia de diversas disciplinas que aportan sus principios y sus leyes desde sus ángulos particulares, tales como la Economía, la Política, la Sociología, el Derecho, etc. La Economía interviene con sus principios para alcanzar la eficiencia en la utilización de los medios que la Administración Pública utiliza; la Política aporta sus reglas en vías de la consecución de los objetivos del poder; la Sociología, por su parte, interviene en el estudio de las interrelaciones de los individuos que integran el Estado, y que son objeto de su actuación; y el Derecho con la normatividad que el Estado emite para su administración y para la regulación de sus relaciones con los administrados.

Por lo tanto, si el poder del Estado se manifiesta en su actuación de acuerdo con las funciones Legislativa, Ejecutiva y Judicial, que responden al principio de la División de Poderes, y la función de ejecución se manifiesta como actividad de la administración, el Derecho Administrativo, como conjunto de normas, regula todo lo relativo a esta manifestación del poder del Estado, su organización y sus relaciones con los gobernados. y como ciencia comprende el estudio sistematizado de esa normatividad.

CONCEPTO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

Desde el punto de vista metodológico, el estudio de toda disciplina tiene necesariamente que identificar su objeto de estudio. Sin embargo, delimitar el contenido, enmarcar los límites del campo de estudio de una rama de la ciencia jurídica, plantea los serios problemas que provoca la subjetividad de quien realiza esta actividad, ya que al tratarse de una expresión de la cultura, los puntos de vista personales amplían o reducen el campo a tratar.

De acuerdo con lo anterior cada tratadista de la materia ha aportado su concepto o definición del Derecho Administrativo. por lo que haremos una somera referencia a estas concepciones, para llegar al concepto de lo que consideramos es nuestra materia de estudio.

No obstante la reciente aparición del Derecho Administrativo, desde sus orígenes se han expuesto diversas definiciones, las cuales se han ido transformando y adaptando a la realidad que han tratado de definir, puesto que, como hemos visto, la actividad del Estado y de la Administración Pública en particular, se ha transformado paralelamente a su desarrollo.

Teoría legalista

Existen concepciones que se refieren al Derecho Administrativo como el conjunto de leyes que tienen por objeto la organización y la materia propia de la administración. Este enfoque, conocido como legalista debe ser desechado en virtud de que confunde al Derecho Administrativo, como disciplina científica, con su propio objeto: la legislación en materia administrativa. Es cierto que al hablar del "Derecho Administrativo" podemos referirnos al conjunto de normas o a la rama de la ciencia jurídica que estudia esa normatividad. En el primer caso estaremos ante el Derecho en su concepción objetiva. integrado en normas jurídicas: y en el segundo nos encontraremos con una disciplina científica que crea reglas, principios y teorías a partir del estudio de esa normatividad. Esta es nuestra materia: el Derecho Administrativo como disciplina científica.

Teoría de los servicios

En un segundo grupo nos encontramos con la concepción del Derecho Administrativo referido a la regulación de los servicios públicos, conocida como teoría de los servicios, la cual también es rechazada en virtud de que no obstante que la idea originaria del término administración se identifica con la de servicio. el objeto de estudio rebasa esa concepción. ya que, como hemos visto, la actividad administrativa del Estado, además de proporcionar servicios públicos, se manifiesta en materia de policía y fomento. Restringir el estudio del Derecho Administrativo solo a los servicios públicos, es darle un enfoque demasiado reducido.

Teoría formalista

Un tercer grupo considera que la materia del Derecho Administrativo se refiere al estudio de la organización, funcionamiento y procedimientos del Poder Ejecutivo,

por lo que se le conoce como formalista. Este enfoque también adolece de parcialidad. ya que como hemos visto, la administración Pública, no sólo es estructura sino también actividad.

Teoría objetivista

Un cuarto grupo considera que la materia del Derecho Administrativo está constituida por el estudio de la función administrativa, pero olvida la estructura e interrelación de los órganos que la realizan, Esta corriente, denominada objetivista, es parcial en su enfoque por lo que no se profundizará en ella. En igual sentido nos manifestamos ante la corriente de las relaciones jurídicas, la cual considera que su objeto de estudio son las normas que regulan las relaciones entre administración y administrados.

Nuestra posición

Si consideramos que el Derecho Administrativo, como disciplina científica, es una rama de la Ciencia del derecho, encontraremos que su objeto de estudio es el aspecto jurídico de la administración pública. Hasta aquí tenemos que el derecho administrativo es una rama de la ciencia del Derecho que estudia los principios y normas relativos a la Administración pública, pero como hemos visto, esta tiene un aspecto subjetivo u orgánico, y otro objetivo o de manifestación, por lo que estaremos ante la Administración Pública órgano y la administración publica función.

Como estudio relativo al órgano, el Derecho Administrativo estudia los principios y normatividad de la estructura de la organización que realiza la actividad administrativa, pero como ya vimos, la Administración Pública, además de realizar la función administrativa, realiza actividades legislativas y judiciales, con el fin de mantener el equilibrio de poderes y ayudar al mantenimiento de su independencia, como el emitir reglamentos para una mejor ejecución de la ley y juzgar en la esfera administrativa para y un mejor control de la legalidad de sus actos.

Como estudio relativo a la actividad de la Administración Pública debe circunscribirse a la que realiza el Poder Ejecutivo, puesto que la actividad administrativa, además de ser realizada fundamentalmente por el Poder Ejecutivo, también la llevan a cabo los poderes Legislativo y Judicial puesto que aquella originaria División de Poderes se convirtió en Colaboración de Poderes, a fin de

alcanzar el equilibrio necesario para el buen funcionamiento del poder del Estado.

Lo anterior pone de manifiesto la necesidad de definir al Derecho Administrativo con base en la consideración de los aspectos objetivo y subjetivo de la Administración Pública, ya que si solo se utilizará uno de ellos, nuestra concepción, además de parcial, sería errónea.

De esta manera podríamos darnos cuenta que si referimos nuestro estudio solo a la Administración Pública desde el punto de vista objetivo o material, tendremos que estudiar la actividad de administración que realizan los poderes Legislativo y judicial. De igual manera si nuestro enfoque fuera solo subjetivo u orgánico, nuestro estudio se ampliaría a toda la actividad que el Poder Ejecutivo realiza, como la política y la diplomática.

En base a lo anterior podemos definir al Derecho Administrativo como la rama de la Ciencia del Derecho que estudia los principios y las normas que regulan la organización y la actividad de la administración pública, los medios para realizarla y las relaciones que generan.

Decimos que es una rama de la Ciencia del Derecho a partir de la concepción de esta disciplina como una unidad, aya que como sistema jurídico existe una integración material de todo es contenido de una ciencia que se integra por diversas ramas, conforme a su ámbito material de validez, que permite darle unidad en razón de los principios que contiene y de las normas que la estructuran. Como ciencia, su objeto de estudio son las normas y los principios que de ella se derivan, lo que nos permite diferenciar la disciplina de su objeto, a fin de no caer en la confusión de considerarlo como un conjunto de normas, las cuales son precisamente su objeto de estudio.

Finalmente, nos referimos al hecho de que estas normas y principios son precisamente los relativos a la Administración Pública, vista necesariamente en sus aspectos de órgano y de actividad, por lo tanto, el contenido de nuestra materia comprende los siguientes aspectos:

- 1.-La estructura de la Administración Pública a fin de conocer sus formas de organización: centralizada, descentralizada, desconcentrada, naturaleza jurídica, competencia, jerarquía.

2.-La actividad de la Administración Pública manifestada en procedimientos, actos administrativos, contratos administrativos, concesiones. servicios públicos.

3.-Los medios con que cuenta, como atribuciones, facultades redadas y discrecionales, poderes de policía, ejecutoriedad de sus actos: bienes del dominio público y; del dominio privado de la nación.

4.-Relaciones que genera con los servidores a su servicio y con los gobernados. recursos administrativos. controles y responsabilidades.

RELACIONES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

Con el Derecho Constitucional

El Derecho Administrativo es un producto del Estado de Derecho, el cual nace y se desenvuelven en virtud de que la organización y funcionamiento de los órganos que ejercen el poder se encuentran regulados con base en las disposiciones constitucionales que los establecen, de donde se desprende una estrecha relación de ambas disciplinas, y una dependencia del Derecho Administrativo al Derecho Constitucional, puesto que sin este no puede existir aquél.

El Derecho Constitucional es la base de toda la regulación del Estado, por lo que las diversas disciplinas que integran lo que se conoce como Derecho Público, se derivan de él. Así tenemos que el Constitucional tiene como objeto las bases orgánicas del establecimiento y de la manifestación del estado. así congo los derechos y garantías individuales de los gobernados; y el Derecho Administrativo, con base en aquél, desarrolla esos principios e instituciones, estructurando su propia materia.

El Derecho Constitucional es la espina dorsal del Derecho Administrativo, ya que todas las normas fundamentales de éste tienen su nacimiento en aquél y así puede decirse que la actividad jurídica de la Administración encuentra sus limitaciones en la Constitución. (Manuel M. Diez. *Manual de Derecho Administrativo*, Tomo I, pág. 69.)

Con el Derecho Tributario

El Derecho Tributario, disciplina que estudia la regulación de la actividad recaudatoria del Estado y las relaciones que de ella se derivan, tiene una estrecha relación con el Derecho Administrativo. Durante muchos años el aspecto tributario de la administración se estudió como una parte fundamental del segundo curso de la materia del Derecho Administrativo, pero poco a poco se fue desprendiendo de su tronco al ir estableciendo sus propios principios, legislación e instituciones, para constituir la disciplina generalmente conocida como Derecho Fiscal, llegando al grado de pretender configurar el Derecho Fiscal Administrativo.

En este sentido Dino Jarach. (*El hecho imponible*, pág. 21), dice que

El conjunto de normas jurídicas que disciplina la actividad administrativa, que tiene por objeto asegurar el cumplimiento de las relaciones tributarias sustantivas y de las relaciones entre la administración pública y particulares que sirven al desenvolvimiento de esta actividad, constituye el derecho tributario administrativo.

De acuerdo con lo anterior, encontramos que toda la organización y competencia tributaria del Estado tiene su base en la regulación del Derecho Administrativo, pero que por la especialidad de la materia a que se aplica es absorbida por el Derecho Tributario.

Con el Derecho Penal

El incumplimiento de las obligaciones tiene muy diversos efectos y, por lo tanto, castigos de muy diversa naturaleza, de acuerdo a la trascendencia de la conducta ilícita, en relación con el bien jurídicamente tutelado. Esta diferenciación ha dado lugar a las figuras de infracciones y delitos, que son tratadas por el Derecho Administrativo y por el Derecho Penal respectivamente.

En el caso de los delitos, encontramos que su tipificación y regulación tiene como fin la protección de intereses cuya violación pone en peligro la estabilidad de la sociedad, por lo que la pena que se establece a quien los comete tiene fundamentalmente un carácter represivo, en cambio, tratándose de infracciones administrativas, se pretende proteger la buena marcha de la administración, para

que el Estado pueda cumplir sus fines.

Sin embargo, la parte del Derecho Administrativo que se encarga de la regulación de las infracciones administrativas toma los principios básicos del Derecho Penal y los integra a su materia, esto ha dado lugar a una corriente que, sin lograrlo, ha pretendido integrar una rama autónoma denominada Derecho Administrativo Penal.

De acuerdo con lo anterior, encontramos una relación entre el derecho Administrativo y el Derecho Penal, cuyas figuras, infracciones y delitos son reguladas con observancia de los principios que la parte general del derecho Penal contiene. Por otra parte, la comisión de los ilícitos en contra de la administración y los que cometen los funcionarios, ya sea en su aspecto de infracciones o delitos, permiten estrechar la relación entre dos disciplinas, al grado de que una misma conducta puede llegar a configurar una infracción y un delito en forma simultánea, sin que la imposición de sanciones llegue a violar el principio non bis in idem, ya que de ser así se trataría de dos sanciones de naturaleza diversa.

Con el Derecho Laboral

El Derecho Laboral, identificado como regulador de las relaciones de trabajo en sentido amplio, integra también al Derecho Burocrático, por lo que al tratar lo relativo al trabajo, entre los servidores públicos y la administración, encontramos una amplia interrelación entre ambos, al grado de que algunos autores, como Santiago Barajas, en nuestro país han hablado del Derecho Administrativo del Trabajo. (*Manual del Derecho Administrativo del trabajo*. Editorial Porrúa, México, 1985.)

Así encontramos que entre el Derecho Administrativo y el Derecho laboral se presenta una marcada interrelación en lo que se refiere a los derechos y obligaciones de los servidores públicos y la administración, así como de los procedimientos en defensa de sus intereses.

Con el Derecho Procesal

La defensa de los intereses de los administrados se realiza conforme a diversos

procesos y procedimientos que regulan las leyes administrativas. Estas figuras siguen los lineamientos dados por el Derecho Procesal, los cuales fueron asimilados por el Derecho Administrativo para garantizar los derechos que en materia de procedimientos establece la Constitución.

El establecimiento y desarrollo de los recursos, como control de legalidad que la autoridad administrativa tiene, se sujeta a los lineamientos que el Derecho Administrativo ha tomado Derecho Procesal; cuando éstos no han sido suficientes, las propias y la jurisprudencia establecen la supletoriedad de las leyes procesales. En el mismo sentido se puede hablar del proceso administrativo, conocido como "procedimiento contencioso - administrativo".

Con el Derecho Civil

El estudio de las relaciones del Derecho Administrativo con el Derecho civil, mas bien parece un estudio del proceso de separación de ambas disciplinas, en el que destaca el esfuerzo de los administrativistas, por delimitando y diferenciando el Derecho Administrativo del Derecho Civil.

Es natural que este fenómeno se presente, ya que la ancestral regulación jurídica de los derechos de las personas en general, entre ellas la persona moral denominada Estado, que tradicionalmente incluida en la codificación del Derecho Civil, del que poco a poco se han ido desprendiendo principios y normas relativas a la organización, características y funcionamiento de la administración pública, y sus relaciones con los gobernados.

Sin embargo, el proceso todavía no ha concluido. Hasta la fecha encontramos que en el Código Civil existen normas que regulan aspectos que en sentido estricto corresponden al Derecho Administrativo, como las relativas a la personalidad y a la responsabilidad del Estado y de sus funcionarios.

Independientemente de lo anterior, encontramos que en el proceso de desarrollo del Derecho Administrativo, las instituciones y principios del Derecho Civil son aplicados, en algunos casos con variaciones necesarias, en la regulación de lo administrativo y en muchos casos supletoriamente se aplica el Derecho Civil, por

disposición expresa de algunas leyes administrativas, verbigracia, el artículo 5o. del Código Fiscal de la Federación.

Por otra parte, es necesario tener en cuenta que uno de los sujetos de las relaciones que regula el Derecho Administrativo, son los gobernados, personas de Derecho Civil, cuyas características jurídicas, como tales, están establecidas por este Derecho, por lo que en muchos aspectos ambas disciplinas se relacionan.

Por lo tanto, se debe reconocer la relación que existe entre estas dos disciplinas, sin pretender desconocer que muchas de sus instituciones, al evolucionar se desprenden de su origen y se transforman para adaptarse a las características del Derecho Administrativo, el cual debe atender y resolver sus problemas con sus normas y principios.

Con el Derecho Mercantil

Las actividades comerciales que la Administración Pública requiere llevar a cabo. en principio tienen fina regulación derivada de este Derecho, adaptada a las circunstancias especiales que le imprime la naturaleza pública de uno de los sujetos.

Independientemente de lo anterior, la expansión de las actividades del Estado, que lo ubican en muchos casos realizando operaciones que anteriormente se encontraban reservadas a los particulares, ha hecho necesaria la adaptación y aplicación del Derecho Mercantil, cuya normatividad aplica directamente la Administración Pública.

Con otras ramas del Derecho

Hemos mencionado a las ramas más representativas de la ciencia jurídica, sin que ello quiera decir que no existan relaciones del Derecho Administrativo con otras ramas. La realidad es que, como hemos sostenido, el Derecho es uno y por ello, las relaciones se dan entre todas sus ramas.

BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA ROMERO, Miguel. *Teoría general del Derecho Administrativo*, Editorial porrúa, S.A., México, 1984.
- GORDILLO, Agustín A. *Teoría General del Derecho Administrativo*, I.E.A.L., Madrid, 1984.
- GUERRERO, Omar. *Teoría Administrativa de la ciencia política*, U.N.A.M., México 1982.
- GUERRERO OROZCO, Omar. *Introducción a la Administración pública, U.N.A.M., México, 1982.*
- JARACH, Dino, *El hecho imponible*, Revista de Jurisprudencia Argentina, S.A., Buenos Aires, 1943.
- SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo, Tomo I, Editorial Porrúa, S.A., México, 1983.*