

POST SCRIPTUM

Estando esta obra en imprenta fuimos partícipes de un hallazgo extraordinario. Leonardo Santana Rabell, egresado del doctorado de administración pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, dio casualmente con una obra: *Apuntes de derecho administrativo* de Nicéforo Guerrero, publicada en la ciudad de Guanajuato en el año de 1929, por la Tipografía Comercial. El original, por cortesía del doctor Santana, ha llegado a estas manos y ahora comentaremos nuestras impresiones.

El libro fue concebido por el autor como un texto “para el uso de los alumnos de la cátedra respectiva en el Colegio del Estado”. Lo más importante es que Nicéforo Guerrero continúa la tradición genuina de la ciencia de la administración, que creíamos agotada con el trabajo de Manuel Cruzado, toda vez que este mismo había culminado el tránsito entre la ciencia de la administración y la ciencia administrativa. No ocurrió así: la ciencia de la administración trasciende el siglo pasado y sobrevive, con toda vitalidad, hasta bien entrado el presente. El texto de Nicéforo Guerrero es el mejor testimonio.

Guerrero aclara en la Explicación con la que comienza su obra, que al aceptar encargarse de la cátedra de derecho administrativo en el Colegio del estado, decidió elaborar los *Apuntes* por la ausencia o insuficiencia de los textos habidos. “Mi idea principal, al formarlos, fue que los alumnos que hacen este curso, se penetren en la importancia de la materia y tengan alguna idea de las principales leyes e instituciones administrativas, tanto federales, como del estado”;¹ es decir, no constituye sólo un aporte al derecho administrativo, sino al derecho administrativo estatal en lo particular.

¹ *Apuntes de derecho administrativo*, p. 5.

El texto consta de dos tomos. El primero contiene cuatro partes. La primera trata de la ciencia administrativa, tema capital para nosotros; la segunda el derecho administrativo; la tercera, dividida en dos secciones, respectivamente las autoridades centrales y las autoridades locales. La cuarta parte tiene cuatro secciones: la primera contiene problemas relativos al derecho administrativo, población, inmigración, subsistencias públicas, policía sanitaria, Código Sanitario del Estado de Guanajuato, orden público y prisiones; la segunda sección se refiere a las personas, la educación, cultos y espectáculos públicos; la tercera se dedica al estado civil de las personas. Estas tres secciones contienen lo que Guerrero considera la materia administrativa, en tanto que la cuarta tiene que ver con los deberes de la administración con relación a las personas. El tomo I cierra con una relación de normas relativas al derecho administrativo.

El tomo II contiene lo relativo a los deberes de la administración en cuanto a las cosas; las cosas en general, propiedad en México y registro de la propiedad, terrenos baldíos y nacionales, minas, industrias minerales, legislación sobre minería; petróleo, aguas, montes, ganadería, propiedad literaria, dramática y artística, servidumbres públicas, expropiación, obras públicas y contratos administrativos, caminos, ferrocarriles, comunicaciones eléctricas, correos y moralidad. Culmina como el tomo anterior, con una numerosa colección de normas correspondientes al derecho administrativo.

Toda similitud con el texto de Manuel Colmeiro no es accidental. Guerrero modela su obra en Colmeiro, pero tiene otras fuentes que conviene mencionar: Castillo Velasco, Cruzado y Emilio Rabasa, entre los mexicanos; Frank Goodnow, Adolfo Posada y el mismo Colmeiro, entre los extranjeros. Como Manuel Cruzado, comienza el estudio de la ciencia de la administración definiendo el Estado y el Gobierno, y como todos los especialistas de la misma, separa gobierno y administración. El gobierno, dice, tiene una doble acepción: en sentido amplio es una entidad que legisla, ejecuta y realiza deberes judiciales; restringidamente, comprende al poder ejecutivo sólo y por tanto, "la política y la administración propiamente dicha". Agrega que, en este sentido, "gobernar es administrar".² Por su parte, la administración, en su sentido general, engloba la actividad total del gobierno, en tanto que restringidamente se refiere sólo a la función ejecutiva.

Guerrero sostiene que las esferas administrativas son cinco:

- 1) *Administración de las relaciones exteriores*. El ejecutivo lleva las relaciones entre el Estado nacional y otros estados y se considera al Estado como sujeto del derecho internacional.
- 2) *Administración de los asuntos militares*. Consiste en las disposiciones necesarias para preservar al Estado de los ataques externos y, en lo interior, garantizar el orden público.

² *Ibid.*, p. 11.

- 3) *Administración de los asuntos judiciales*. "Entendiendo por tal no a la decisión de los tribunales sino a la actividad de los órganos ejecutivos del gobierno para proveer a la existencia de los tribunales en las condiciones necesarias para que cumplan su cometido, que es decidir los conflictos que se susciten entre los habitantes del territorio por lo que atañe a los derechos de los mismos."³
- 4) *Administración financiera*. Se refiere a la administración de los medios pecuniarios para atender los servicios públicos.
- 5) *Administración de los asuntos interiores*. Consiste en la garantía de los intereses colectivos y el fomento del bienestar de la ciudadanía.

Toca a la ciencia política, agrega Guerrero, señalar dónde debe llegar la acción del gobierno y dónde debe comenzar la de los particulares.

Entrando en materia propia de la ciencia de la administración, Nicéforo Guerrero indica que "la administración puede ser pura o aplicada. La primera, como ciencia, es el conjunto de principios y de reglas que determinan las relaciones entre el Estado y sus miembros... abraza todos los intereses, todas las necesidades de la sociedad, siendo su tarea inmensa fomentar el bien y combatir el mal, sea cual fuere su causa. La administración aplicada es la administración como poder en ejercicio..."⁴ Esta argumentación que comenzó con citas de Goodnow (*Derecho administrativo comparado*), tiene su fundamento y apoyo en señalamientos de Cruzado y Colmeiro. Pero todavía, mirando al fondo de las palabras, encontramos remembranzas de la ciencia de la policía y he aquí una de ellas: "para una administración solícita por el bien del Estado, nada hay indiferente ni pequeño: su mirada debe ser penetrante, su voluntad firme, su acción permanente y su perseverancia infatigable"⁵ La administración se relaciona directamente, prosigue Guerrero, con las necesidades materiales y morales de los pueblos con el fin de satisfacerlas ampliamente y con los menores sacrificios. Tales necesidades, sin embargo, no sólo deben considerarse en su impacto inmediato, sino en sus efectos futuros, de modo tal que la administración debe situarse en un régimen preventivo, más que en uno represivo.

Por cuanto a la acción administrativa, que no es otra cosa que la acción social misma, dice Guerrero que ella incide tanto en los hombres como en las cosas. En los hombres, que tienen inclinaciones sociales, antisociales y mixtas, fomenta las primeras, combate las segundas y modera las terceras. Como Colmeiro, al que cita frecuentemente, juzga que la administración no debe sólo actuar negativa e indirectamente, sino positiva y directamente, "tomando la administración la iniciativa en los casos en que el interés particular es débil, díscolo o sospechoso". Por cuanto a las cosas, la administración debe servirse de ellas porque satisfacen las necesidades humanas.

³ *Ibid.*, p. 12.

⁴ *Ibid.*, p. 13.

⁵ *Ibid.*

El concepto de ciencia de la administración de Guerrero está fuertemente emparentado con el de Colmeiro: “la ciencia administrativa da pocas reglas fijas y verdades absolutas para dirigir la acción del gobierno, pues aplicada al Estado, que es variable como el individuo, la manera de administrar debe ser variable en los pormenores y más flexible el poder que la aplica”.⁶ Asimismo, los principios en que se basa, o sea, los de la organización administrativa, son calcados de Colmeiro: la administración debe ser análoga a las instituciones políticas; ser esencialmente activa; estar centralizada; y ser independiente.

No queremos ahondar en la obra de Nicéforo Guerrero, porque tendríamos mucho que agregar y éste no es ni el lugar ni la ocasión. Nos habremos de conformar con decir que el mérito de ella no radica en su originalidad, porque no lo es, sino en lo que representa, es decir, la preservación de la idea de ciencia de la administración en su sentido más fiel. Pero no sólo esto. *Apuntes de derecho administrativo* conserva la idea de ciencia de la administración refrescada por los nuevos aportes en la propia disciplina, tanto en México como en el extranjero, lo que ayuda a actualizar y refrescar las antiguas categorías que se remontan a la obra de Bonnin.

Tal como hemos aprendido los que nos interesamos por la ciencia de la administración, esto es, que nadie ha dicho ni la primera ni la última palabra con relación a ella, sólo habremos de agregar que, hasta el momento de escribir estas líneas, Nicéforo Guerrero es el último representante conocido de la ciencia de la administración en México.

⁶ *Ibid.*, p. 15-16.
