

## DERECHO ADMINISTRATIVO

ARILLA BAS, Fernando, "Notas sobre antecedentes universitarios", *Universidad y Legislación*, Toluca, México, núm. 3, año II, enero-febrero de 1984, pp. 35-57.

El ensayo del doctor Fernando Arilla Bas, contiene una visión retrospectiva y sumaria de los más relevantes momentos en la regulación de las universidades. Mayormente, se trata de un examen de los antecedentes de las universidades públicas mexicanas. El estudio se limita a las universidades latinas e hispánicas, que siendo el tronco del que se originaron los modelos de las nuestras, no son sus únicos antecedentes. A través del proyecto de la Universidad Nacional de 1910, penetraron modelos y antecedentes provenientes del mundo germánico y anglosajón, merced a la influencia que ejercieron las ideas y estudios de Ezequiel A. Chávez, mayormente incorporados al proyecto y la visión de Justo Sierra. Después de una breve introducción, el doctor Arilla examina tres modelos de universidad: Bolonia, París y Salamanca. La Universidad de Bolonia, fundada hacia 1100 por Irnerio, constituye el ejemplo de la universidad modelo de gobierno estudiantil. Los estudiantes se organizaron a partir de 1193 en una *universitas scholarium*, que elegía al rector. Era, por lo tanto, una elección de segundo grado, donde los profesores no tenían intervención. Los maestros estaban reducidos a "simples prestadores de servicios profesionales" contratados y remunerados por un alumnado compuesto por ricos y aristócratas. Incluso, los maestros tenían que prestar juramento de fidelidad a la *universitas scholarium*.

En la Universidad de París, en cambio, se estableció un modelo magisterial. Originada en la escuela de Notre Dame (siglo XI), la Universidad se encontraba bajo la autoridad del canciller de la Catedral, y a través de éste subordinaba al propio obispo. El modelo original sobrevivió hasta 1499, cuando Luis XIII nacionalizó la Universidad. La Universidad de Salamanca, cuya fecha de fundación es incierta, sirvió de modelo a la Real y Pontificia Universidad de México. El doctor Arilla clasifica al modelo salamantino como mixto, porque el rector, reminiscencia del gobierno estudiantil, compartió su poder con la Igle-

sia y el rey. El régimen de relativo autogobierno de las universidades españolas se redujo a medida que se producía el proceso de centralización iniciado por los Reyes Católicos y culminado por los borbones. Carlos III desvinculó a las universidades de la Iglesia y las estatizó en el siglo xviii.

De la Real y Pontificia Universidad de México el autor refiere los incidentes de su fundación, que culminaron el 25 de enero de 1533, cuando el segundo virrey de la Nueva España, don Diego de Velazco, y la Real Audiencia dieron cumplimiento al mandato real a que obedeció la creación de la Universidad. Asimismo, da noticia de la vigencia sucesiva de las constituciones de la Universidad de Salamanca, de las de Pedro Moya, de las del Marqués de Cerralbo y, por último, de la de don Juan de Palafox. Dotada de fuero universitario por la Real Cédula de Felipe II, de 24 de mayo de 1597, la jurisdicción especial de la Universidad fue ejercida por el rector. Las resoluciones en materia disciplinaria, que no implicaran la efusión de sangre u otra pena corporal, podrían ser impuestas por el rector a los estudiantes, sirvientes y parientes aforados. Las sentencias rectorales eran apelables ante la Real Audiencia. El fuero se suspendió con la vigencia de la Constitución de Cádiz (1812) y no subsistió en el México independiente.

Del periodo independiente decimonónico, el doctor Arilla cita los avatares de la Universidad durante los años de anarquía, de cómo fue destruida por causa de las pugnas entre liberales y conservadores. Asimismo, menciona la reorganización del sistema de educación nacional, desde sus cimientos hasta la educación media superior, comenzando con la presidencia de Juárez y continuando durante el porfiriato, para culminar con la reconstrucción de la Universidad Nacional con Justo Sierra, apenas unos meses antes de que detonara el movimiento armado de 1910. Con relación al periodo de la autonomía, cita al Movimiento de Córdoba, Argentina, como antecedente del desarrollo autonomista latinoamericano y mexicano. La forma como refiere la obtención de la autonomía absoluta de la Universidad Nacional otorgada por la Ley Orgánica de 1933, parece equívoca. En realidad, no fue el movimiento acaudillado por Lombardo, sino la corriente encabezada por Caso, la que planteó y obtuvo la autonomía, como una reacción al proyecto callista de una educación subordinada a la burocracia gubernamental, bajo el pretexto de la "educación socialista".

Finalmente, la observación de que la autonomía implica una descentralización de facultades reglamentarias y no legislativas es exacta. Sin embargo, hay una descentralización estática y dinámica, por lo que sería difícil no hablar de autonomía. Aun cuando es incorrecto pensar en

una soberanía, como algunos autores radicales han querido hacer aparecer al género de descentralización universitaria, es preciso recordar que las universidades autónomas eligen a sus propias autoridades, sin la intervención del Estado; asimismo, su facultad reglamentaria es de hecho muy amplia, por la generalidad y abstracción de sus leyes orgánicas y por la improcedencia del juicio de amparo en contra de los actos de las universidades. También es importante recordar que en el caso de la Universidad Nacional Autónoma, su Ley Orgánica le concede autonomía frente al Estado, no únicamente frente al Ejecutivo o con respecto del gobierno. Por último, la reforma del artículo 3º de la Constitución, ha venido a confirmar la autonomía de las universidades, a las que sus leyes orgánicas les otorgaban tal condición. La cuestión relacionada con la trascendencia que en la realidad tiene la autonomía legal es muy importante; pero no era materia del ensayo del doctor Arilla, ni puede serlo de su reseña.

Manuel BARQUÍN ÁLVAREZ

FÜRST, Dietrich y HESSE, Joachim Jens, "Bureaucracy and Underdevelopment", *Law and State*, Tubinga, R.F.A., vol. 29, Institute for Scientific Co-operation, 1984, pp. 90-110.

Cuando los autores admiten que la literatura comparada sobre administración pública ha sufrido un etnocentrismo de los países industrializados que simplifica todos los sistemas, en detrimento de la comprensión de los países en vías de desarrollo, aseveran una gran verdad y merecen la difusión de sus ideas en realidades como México.

Además, el artículo reseñado sugiere que metodológicamente sean estudiados "tipos" de administración que estén de acuerdo a los distintos entornos y circunstancias que rodean a países como América Latina. Para ello, se escoge al floreciente campo de las llamadas "instituciones autónomas" u organismos descentralizados, a los que nuestra Constitución denomina sector paraestatal en su artículo 90. Por lo tanto, una idea que domina el argumento central del artículo es que no existen instituciones ideales y universalmente válidas para todos los países.

En oposición a sus ideas, Fürst y Hesse citan la obra del Grupo de Administración Comparativa creado en 1960 como una sección de la Sociedad Americana para la Administración Pública. Este grupo acuñó

el concepto de administración de desarrollo, la cual fijó en la administración pública el carácter de motor del desarrollo social mediante instrumentos analíticos de interacción entre la administración y el sistema social. Este concepto de administración de desarrollo degeneró, a mediados de la década de los 70, en dos tendencias insostenibles. La primera fue que trataba de inducir desarrollo económico sacrificando a los grupos socialmente débiles, así como favorecer los sistemas autoritarios. La segunda ha sido un contraste a la abstracción de teorías universales y, en su lugar, se ha incrementado el método casuístico que opera con exclusividad a la circunstancia que estudia, sin poder desprender conclusiones generales.

Los autores escogieron al sector descentralizado de América Latina como un área particularmente conflictiva, ya que, aunque sus organismos son formalmente autónomos, pueden ser tan dependientes como cualquier otra estructura administrativa debido a que tienen grandes problemas de legitimación, lo cual los hace vulnerables.

En general, la diferencia fundamental entre la burocracia típica de una sociedad industrializada y la de un país en vías de desarrollo, radica, según el artículo, en que la primera es unipersonal, de carrera y orientada a determinados valores; mientras que la segunda es dominada por los cambios partidistas de autoridades, lo que redundará en una dependencia personal entre el administrador y la autoridad. Además, la burocracia en un país en vías de desarrollo posee valores culturales y dependencias económicas y políticas diferentes de las observadas en las sociedades industrializadas.

Al sufrir el Estado no desarrollado escasez de recursos, los organismos descentralizados y, de entre ellos, las empresas públicas, se encuentran en una situación difícil, ya que al necesitar ofrecer bienes y servicios al público, representa el conducto más próximo para satisfacer las necesidades sociales y reducir las tensiones del subdesarrollo; sin embargo, por otra parte, estas empresas se hallan estrictamente controladas (al menos teóricamente) y su acceso a los recursos es a través de la estructura centralizada de la administración pública.

Lo anterior produce que la capacidad para decidir problemas sea baja en las burocracias de nuestros países produciendo un mecanismo en las labores administrativas que se agrava ante la ausencia de conciencia por parte del administrador acerca de los problemas nacionales. Sin embargo, cuando el administrador muestra tal capacidad y conciencia, debe ser muy cuidadoso en sus decisiones, debido al sello personal en todas las relaciones de trabajo que pueden provocarle la

pérdida de su empleo. Así pues, esta inhibición a su capacidad innovadora cierra el ciclo de mediocridad de nuestras burocracias.

La característica de las relaciones personales en el sector descentralizado en México ha sido puesta en relieve al considerar que los directores y gerentes de los principales organismos y empresas públicas son designados por el Ejecutivo federal más que por su conocimiento en el ramo de la empresa, por su cercanía al presidente de la República. La doctrina reciente en México, muestra la necesidad de profesionalizar este cuerpo de altos administradores para que sus decisiones estén respaldadas por su conocimiento técnico y no por su sentido político.

El caso utilizado por los autores para ilustrar sus argumentos es el programa de vivienda mínima llevado de 1976-1977 en El Salvador. Ante este programa de índole social, se descubrieron sus defectos: a) Las organizaciones encargadas del programa no conocían las labores conexas a la vivienda como la construcción y la propiedad raíz; b) cada organización involucrada definía sus necesidades y políticas; c) la distribución de recursos públicos se hacía sin proporción a las organizaciones encargadas; d) la implantación del Plan de Vivienda está sin control ni concierto por las organizaciones.

Un nuevo concepto aplicable a esta problemática, resulta el de "federalismo funcional", que, según se desprende del artículo, consiste en determinar al régimen federal en cuanto objetivos y funciones y no tanto en territorio. No obstante, este concepto resulta simple comparándolo con la realidad mexicana, puesto que la distribución de competencias ha desarrollado un incremento de atribuciones exclusivas de la Federación, como los energéticos, así como una coordinación entre Federación y estados en las materias de índole social, como la salud y la educación.

Una conclusión del artículo es en el sentido de que, a pesar de las deficiencias señaladas, los organismos descentralizados están ideados para atender con mayor eficacia sus objetivos que las autoridades centrales. Uno de estos factores es que, precisamente, están pensados para impulsar la desconcentración, como pasó en el caso de las *Commissions* (Tennessee Valley Authority) de los Estados Unidos, cuya idea central era desarrollar regiones económicas, y que sirvieran de ejemplo para nuestro movimiento de descentralización de los años 30.

De esta manera, descentralización y desconcentración se reúnen para combinarse en beneficio de la burocracia y en detrimento del subdesarrollo.

TORRES OTTINI, "O poder de policia. O arbitrio o e legitimação dos atos de policia judiciaria. O conjunto face à nova legislação penal. Uma proposta conciliatoria", *Revista do Curso de Direito da Universidade de Uberlândia*, Brasil, vol. 11, núms. 1-2, 1982.

Encontrar literatura reciente sobre el problema de los cuerpos de seguridad pública en Latinoamérica, no constituye un hecho común; por ello, el artículo del jurista brasileño Ottini Torres resalta por su singularidad. Aunque en otros países extraños a la región se organizan comisiones de estudio y se proponen medidas concretas en reportes que son renovados periódicamente, en México por primera ocasión no se organizó expresamente una Comisión específica para tal efecto sino hasta 1984.

En verdad, el problema que representan las policías merece esta atención organizativa; pero, además, debe concentrar el esfuerzo académico para su optimización y control. La doctrina mexicana no se ha dedicado al tema durante un periodo no menor de diez años,<sup>1</sup> a pesar de que la policía cuenta con una problemática en la que confluyen distintas especialidades: derecho procesal, derecho penal, derecho constitucional y derecho administrativo, por mencionar algunas.

La policía, al generar acciones tan cotidianas, involucra una gran serie de cuestiones tan difíciles de solucionar cuanto urgentes de plantear. Por principio, la policía representa el aparato coactivo del Estado más inmediato a la población, por lo que, cuando existe abuso y corrupción, es uno de los mayores generadores de intranquilidad social. Sin embargo, ¿qué decir del régimen de seguridad social de los elementos policíacos, de su salario y de sus prestaciones? ¿Puede permitirse una huelga en México, tal como ha ocurrido en otros países? Todas estas cuestiones faltan por tratarse en estudios especializados.

Por su parte, Torres aborda el problema en el contexto del denominado "poder de policía", el cual la doctrina que sigue el articulista la hace derivar del caso *Brown v. Maryland* 25 U. S., 419, decidido por la Suprema Corte de los Estados Unidos en 1827. Al respecto, consideramos que este antecedente tan citado en la literatura latinoamericana sobre la materia, resulta ajeno a nuestra historia del derecho, ya que

<sup>1</sup> Cfr., entre otros, Acosta Romero, Miguel, "Política administrativa, poderes de policía y facultades de policía", *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, tomo xxiv, núms. 93-94, enero-junio de 1974; Piña y Palacios, Javier, "Bases fundamentales de la organización de la policía en México", *Revista Mexicana de Derecho Penal*, México, núm. 13, julio-septiembre de 1974, así como el excelente estudio de Guillermo Colín Sánchez, "Auxiliares de los órganos de la justicia (la policía)", *Criminalia*, México, año xxx, núm. 6, junio de 1964.

en México, por lo menos desde el siglo XVIII, con la Real Ordenanza para el Establecimiento e Instrucción de Intendentes de 1786, ya se perfilaba con claridad la causa de policía, entendida como todo lo concerniente al buen arreglo de los pueblos.<sup>2</sup>

Asimismo, este antecedente americano no resulta ni el primero en referirse al "poder de policía", pues ya desde 1824, en el caso *Gibbons v. Ogden* 22 U. S. 1, se aludía a él, ni el caso *Brown* es realmente ilustrativo del concepto de policía que nos interesa, pues aludía más a los límites de competencia federal y estadual habidos para regular el comercio y la policía respectivamente,<sup>3</sup> que al concepto de causa de policía que ya era conocido antes del México independiente.<sup>4</sup>

Desde esta perspectiva, la causa de policía se refiere a todas las necesidades sociales para el orden, limpieza y seguridad de las comunidades. Este amplísimo espectro de actividades obliga a que haya multitud de tipos de policías, no sólo las tradicionales como la judicial y preventiva, sino que puede pensarse en un tipo de policía para cada actividad administrativa.

Al respecto, la Ley brasileña 5.172/67 define en su artículo 78 al poder de policía como a la actividad de la administración pública que, limitando los derechos, intereses o libertades, regula los actos u omisiones en razón del interés público con el objeto de mantener la seguridad, higiene, orden, tranquilidad pública, costumbre, respecto a las propiedades y derechos individuales y colectivos.

Otoni Torres asevera correctamente que el poder de policía es discrecional y que debe regularse su ejercicio dentro de los límites fijados por las leyes. Esta aseveración es toral para el entendimiento de los cuerpos de seguridad en Latinoamérica, pues implica, por un lado, que el ideal legislativo es reducir, al máximo posible, la discreción en el agente de policía, lo cual conlleva a considerar el inveterado problema de que los ejecutores de la ley sean autómatas que mecánicamente apliquen la ley, y, por otro, también implica que los agentes de policía cuentan con la máxima preparación posible para la aplicación de las leyes y reglamentos.

El autor introduce una simple deferenciación entre los variados tipos

<sup>2</sup> Cfr., *Real Ordenanza para el establecimiento e instrucción de intendentes de exercito y provincia en el reino de la Nueva España*, Madrid, 1786, p. 68.

<sup>3</sup> Tribe, Laurence H., *American Constitutional Law*, The Foundation Press, 1978, p. 323.

<sup>4</sup> Vid., Lombardo de Ruiz, Sonia, *Antología de textos sobre la ciudad de México en el periodo de la Ilustración (1788-1792)*, México, INAH, núm. 113, 1982. En este libro aparece la obra de Antonio de Alzate sobre la ciudad de México aparecida en el *Gaceta de Literatura*, y la anónima de 1788 sobre la policía de México.

de policía considerando, por una parte, la categoría de policía administrativa y, por la otra, la de policía judicial. A la primera corresponde el objetivo de asegurar el bienestar social y, por ende, resulta la más numerosa; mientras que a la segunda corresponde la función de reprimir las infracciones a la "justicia".

Un último aspecto que se menciona en el artículo es la subordinación de la policía judicial al Ministerio Público. Este punto que, por principio, aparece como simple, genera una consideración fundamental que habrá que dilucidar en México. El corolario es el relativo a si la policía judicial es la única facultada para perseguir las conductas delictuosas.

De tal manera, la policía administrativa versará, en mi opinión, sobre la prevención de posibles infracciones a leyes y reglamentos, sin que tales violaciones constituyan delitos, así como sobre la imposición de sanciones administrativas, tales como multas o arrestos. Sólo en caso de comisión de delitos *in fraganti*, estará facultada la policía administrativa para detener al delincuente y remitirlo inmediatamente a la policía judicial. No obstante, en el caso de los llamados delitos especiales, o sea aquellos tipificados fuera del Código Penal, los primeros encargados de su persecución serán los agentes de las policías administrativas cuya materia le compete en primera instancia.

Este artículo ofrece, pues, un interesante y actualizado punto de vista para renovar el análisis del problema policiaco.

Manuel GONZÁLEZ OROPEZA

## DERECHO AGRARIO

HUITRÓN HUITRÓN, Antonio, "Panorámica de la legislación agraria vigente", *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma del Estado de México*, México, año III, núm. 10, enero-febrero de 1982, pp. 37-46.

La presente reseña trata de una conferencia pronunciada en la Universidad Autónoma del Estado de México, por el profesor Antonio Huitrón Huitrón, en el tercer curso de actualización docente sobre panorámica contemporánea del derecho mexicano.

Las primeras reflexiones empiezan por plantear la importancia del término legislación; esto lleva al autor a señalar dos significados del