

janusz letowsky\*

# problemas actuales de las ciencias de ley administrativa en polonia\*\*

## 1. Introducción

Durante una reunión con el personal administrativo de la Academia Polaca de Ciencias, efectuada el 23 de marzo de 1975, la primera Secretaría del Comité Central del Partido Polaco de Trabajadores Unidos señaló que la perfección para dirigir la economía y la administración, en la actualidad, era uno de los problemas más importantes de las ciencias polacas.

La afirmación anterior define básicamente el lugar excepcional de la investigación en el campo de la administración dentro de todo el complejo de la problemática de la ciencia en Polonia. Define de manera similar el peso y significancia de la ciencia de la ley administrativa dentro del campo de las ciencias legales.

Esta aseveración no fue sorprendente, pues sería difícil sostener que en la historia de la ciencia legal en el pueblo no existió un periodo durante el cual no se prestó atención al fomento de la ley administrativa. Sin embargo, especialmente dentro de los últimos años se llevó a cabo en el campo de esta rama de la ley una revitalización considerable: nuevos centros de investigación se han desarrollado, métodos de investigación y la amplitud de los temas de interés para la ciencia se han difundido. Se pueden dar varias razones para tal estado de cosas.

\* Profesor del Instituto de Ciencias Legales de la Academia Polaca de Ciencias de Varsovia, Polonia.

\*\* Traducción de Jesús M. Anguiano.

En primer lugar, estamos claramente interesados en la revitalización de la investigación legal en Polonia. La iniciativa en esa dirección vino justamente de un órgano supremo de administración —el Ministerio de Justicia— y una institución científica central —el Instituto de Ciencias Legales de la Academia Polaca de Ciencias. Durante una conferencia especial organizada a fines de 1971 y precedida de preparativos apropiados, se llevó a cabo un juicio del estado en que se encontraba todo el complejo de reglamentos legales obligatorios.

El material presentado en la conferencia se convirtió en el punto de partida para la aprobación por el Consejo de Ministros, el 3 de febrero de 1974, de la resolución número 46, la cual contiene el programa de perfeccionamiento de la ley para los años 1974-1980. Por primera vez en los treinta años de historia del pueblo de la República polaca, un complejo programa de reglamentación legal fue establecido a tal escala.<sup>1</sup> Dentro de este programa del futuro, la legislación administrativa ocupa un lugar muy significativo.

En segundo lugar —ya en este momento los cambios en la legislación en la esfera de la estructura, funcionamiento y competencia de los órganos de la administración del Estado, se convirtieron en una seria inspiración para difundir la investigación en el campo de la ciencia legal. Me abstengo de mencionar el trabajo señalado sobre la enmienda de la Constitución y lo esperado en relación con esto, discusión —entre otros— sobre el tema del papel y tareas de los órganos administrativos estatales superiores. Pero es suficiente tomar como ejemplo los cambios en la estructura de la administración local, la cual se realizó en los años 1972-1975; la formación de comunas y órganos locales administrativos de un hombre, con objeto de llegar a ser conscientes de la abundancia de varios problemas teóricos, los cuales fueron delineados en relación con la reforma arriba mencionada.<sup>2</sup> Actualmente, el trabajo en el perfeccionamiento de la estructura de la administración local continúa, especialmente en el campo de mejoramiento de la regionalización económica del país y de su división territorial. Lo mismo puede decirse sobre la legislación administrativa sustancial.

Por ejemplo, durante 1974 se aprobó, entre otras, una nueva ley sobre el registro de la población y sobre tarjetas de identidad, la nueva ley habitacional, la ley de construcciones, la ley de aguas, etcétera. En la actualidad se trabaja con respecto a la ley que

<sup>1</sup> Sobre este tema ver K. Siarkiewicz —Rzadowy program doskonalenia prawa (El programa gubernamental de perfeccionamiento de la ley) Panstwoi Prawo, 1974-No. 10

<sup>2</sup> Una conferencia internacional sobre "Tendencias Actuales en el Desarrollo de Autoridades Locales", sostenida en septiembre de 1974 y organizada por el Instituto, se dedicó a este sujeto-objeto. Los materiales de esta conferencia serán publicados.

regula el sistema educativo, la ley sobre arbitraje y el nuevo código agrícola. No obstante, si estamos hablando acerca de la legislación sin pertenecer estrictamente a la ley administrativa, empero estrechamente conectada con ella, entonces debemos señalar un área de investigación, la cual llegó a estar en conexión con la introducción del primer código laboral en Polonia, y relacionado con esto, la nueva reglamentación legal de la posición de los empleados administrativos.<sup>3</sup>

Todos estos temas —y sólo se escogieron algunos, como ejemplos— originan que la difundida problemática entendida de la ley administrativa (ensayos separados están dedicados a los problemas de la investigación en la administración económica y la investigación en la esfera de la ciencia de la administración) sea universalmente considerada como problemática afrontando particularmente un alto grado de interés presente e importancia social. Considerando este punto, existe una concurrencia de opiniones de los centros de disposición políticos, los órganos supremos de administración y de la comunidad científica.

En tercer lugar, debe tenerse en mente que ha habido un claro incremento en el interés por el desarrollo de la investigación científica y una reanimación de la vida científica, la cual últimamente puede observarse en Polonia. Los resultados del trabajo desempeñado por el II Congreso de Ciencia Polaca, expresados no solamente en la forma de reconocimiento oficial por las esfuerzos de los científicos, sino también en el sensible incremento planeado en los gastos financieros sobre ciencia, causan una intensificación del trabajo de investigación a escala nacional. En tanto que el papel particular de las ciencias sociales en todo el complejo de investigación científica, un papel que ha sido claramente subrayado durante el XVI Pleno del Comité Central del Partido Polaco de Trabajadores Unidos, ocasiona que las tareas y posibilidades, con las cuales estas ciencias son proveídas, se incrementen en forma clara. Esto también interesa a la investigación sobre el Estado y la ley. El principio de selectividad e intensificación de la investigación científica en campos específicos, que fué aceptado en Polonia, ocasiona que haya una elección entre un número de problemas científicos de particular importancia para el desarrollo del Estado y de la ciencia; para ambos se establecen varias preferencias. Entre otras, éstas incluyen problemas tales como el perfeccionamiento de la agricultura, integración económica socialista y otros. En cada uno de estos problemas se espera encontrar lugar para el

<sup>3</sup> Del 24 al 28 de junio de 1975 se llevó a cabo en Varsovia —bajo los auspicios del Comité Europeo de Ciencias Administrativas— una conferencia internacional organizada por el Instituto relativa a "Los problemas de la responsabilidad de los empleados administrativos". El material escrito por representantes de muchos países europeos será publicado dentro de poco.

desarrollo de la investigación en la esfera de la administración y la ley administrativa. Así, puede darse por asentado que el alto porcentaje de desarrollo en esta rama de la ley, como se observará luego, no sólo se sostendrá, sino también se incrementará.

Como se mostró anteriormente, la investigación sobre la ley administrativa ocupa una posición notable en todo el complejo de la investigación científica en la esfera de la ley. Deliberando sobre las razones, las cuales son la causa de esta particular importancia en la investigación legal en este campo, podemos –teóricamente hablando– mencionar algunas de ellas:

a) La investigación en el campo de la ley administrativa se refiere a un sector particularmente importante de formación científica de conciencia ideológica, política y legal;

b) Tienen como tema una particularidad esencial, debido a las actuales necesidades políticas, sociales, ideológicas y económicas de la problemática del Estado;

c) Pone sus resultados al servicio del perfeccionamiento del proceso de legislación y aplicación de la ley en un sector particularmente importante;

d) Amplían la esfera del conocimiento científico interesando particularmente los procesos importantes de la vida estatal y los procesos que forman la posición del individuo en una sociedad de organización socialista.

## **2. Métodos de investigación**

Sin lugar a dudas, es un hecho que, en el presente, la teoría marxista de investigación juega decididamente un papel predominante en las ciencias del Estado y la ley. Las ciencias legales, materia en la cual se basa la estructura y dirección del Estado, que es ley constitucional y administrativa, han desempeñado un importante papel para consolidar este método. Dentro de estas ciencias, la convicción de que el rango de los problemas legales, el cual puede solucionarse a través de métodos dogmáticos tradicionales, es limitado, fue generalizada más rápidamente. Lo mismo concierne al hecho de que los problemas legales conectados con la organización y funcionamiento de los órganos estatales requieren un análisis de ángulo completo del tipo, carácter político, social y económico de la ley. La generalización de la metodología marxista del materialismo histórico se ha convertido desde entonces en una base permanente del desarrollo de las ciencias legales, de los incrementos de su significancia cultural, didáctica, social e ideológica. También debería notarse que es la problemática de la metodología marxista en la esfera de las ciencias sociales uno de los intereses actuales más discutidos acerca de temas de la investigación. Hoy en día, la comprensión de que para conocer el

fenómeno legal y para optimizar el funcionamiento de las instituciones legales y estatales es necesario no una estrechez jurídica, sino su complejo análisis, alcanzando la herencia de otras ciencias sociales y los métodos de investigación por ellos aplicados; es universal.<sup>4</sup>

En la ciencia polaca de la ley administrativa el período de los últimos veinte años está vinculado con el nombre del profesor Jerzy Starosciak, fallecido en octubre de 1974. Fue en el último de sus trabajos publicados –el cual apareció unos pocos meses antes de su muerte– en donde el profesor Starosciak, resumiendo las adquisiciones de sus deliberaciones, expuso algunas opiniones que probablemente pueden sacudir a alguna gente por su extremismo y determinación, pero también puede constituir la base para deliberaciones esenciales.

Grandes monografías sobre pequeños temas se han vuelto anticuadas –escribe J. Starosciak–; fueron muertas por el enorme incremento, solamente en los últimos cincuenta años, de información científica, y por lo que concierne a la esfera de la ley, también ha habido una variación creciente de reglamentaciones.

Además de eso, la relación del mercado de lectores hacia ellos y el método de lectura mismo ha cambiado. Considerando este tipo de grandes “óperas científico-administrativas”, el tiempo ha aprobado sólo algunas de sus melodías dirigentes, encerradas a menudo dentro de una oración. Sin embargo las monografías prolongadas han conservado su sentido como un método para realizar grandes síntesis. Además de ellos, varios tipos de sistemas de ramas completas de la ley han conservado su posición. Simultáneamente con este fenómeno, formas reducidas de declaración ganan significancia.

También sobrevivió el estilo de presentación basado en la creación de nuevos términos para definir más ampliamente el fenómeno, dándole gravitación por medio de la selección del lenguaje y su inteligibilidad. Un trabajador científico con aspiraciones, para que sus conceptos sean usados en la vida, debe utilizar una forma de enunciamientos que estará al alcance de los lectores cuyas profesiones no son crear abstracciones. Esto se puede lograr sin reducir el rango e importancia de la presentación. El interés en ganar más lectores fue siempre el motor de progreso en las ciencias liberales. Esto también se refiere al formular opiniones concisas.

<sup>4</sup> Para ampliar sobre esto, ver el estudio por W. Zakrzewski presentado a la sección legal del II Congreso de Ciencia Polaca. Materiales del Congreso. Varsovia, 1975.

<sup>5</sup> J. Starosciak –administracja– zagadnienia teorii i praktyki (problemas de teoría y práctica) Varsovia 1974.

Las afirmaciones anteriores no provienen de la pluma de un novato, quien a través de sus ataques pseudo-revolucionarios pretende obtener fama rápidamente y el reconocimiento de sus semejantes. Fueron escritas al final de su vida por uno de los académicos polacos más sobresalientes, el autor de muchas monografías jurídicas y libros de texto sobresalientes, constituyendo una contribución perdurable a la ciencia y cultura del pueblo de Polonia. ¿Cómo deben ser entendidos? ¿Como un voto general de desconfianza hacia el logro conceptual sobresaliente de uno mismo y la escuela del pensamiento lógico y precisión de la argumentación general? Probablemente no. Deben ser entendidos como una forma de contradicción contra un estilo a menudo insoportable de escritura acerca de la ley y la administración, palabras vacías, multiplicación de divisiones innecesarias y clasificaciones, citología, un estilo pomposo, palabrería y amplitud en la presentación. Es verdad que estos pecados agobian a muchos —algunas veces de otra manera sobresalientes— trabajos jurídicos, mediante los cuales uno tiene que agotar sus fuerzas, en lugar de leerlos simplemente; su tamaño desalienta a los lectores potenciales, y lo que es más, el contenido real en ellos es con frecuencia inversamente proporcional al volumen.

En convicción de este autor, el mejor remedio contra esta enfermedad de la ciencia de la ley es un acercamiento complejo al problema y un carácter interdisciplinario de su análisis. Entiendo esto como una necesidad para una formación de temas de investigación no de estrechez jurídica, sino de muchos aspectos. Por ejemplo, temas como la posición de un órgano administrativo local o la situación de un empleado de un órgano administrativo (éstos son dos ejemplos casuales, se pueden dar un gran número de ejemplos adicionales) deberían ser objeto al mismo tiempo, de consideración y análisis desde muchos puntos de vista: político, económico, sociológico, legal, etcétera.

Existe en tal situación una posibilidad real de efectuar una investigación, confrontando varios presupuestos, los cuales deberían tomarse en cuenta en la formulación de una solución sustancial concreta, llegando a resultados. La investigación hecha en las soluciones legales mismas es sólo una parte del trabajo: porque la ley es sólo un medio, y con su ayuda se realizan esfuerzos para introducirse en la vida política, económica y social y otros objetivos. Estos medios pueden ser más o menos perfectos, pueden funcionar o no. Pero la investigación basada exclusivamente en la explicación lógica de las posibles variantes de las reglamentaciones comprensibles resuelve sólo una pequeña parte de todo el problema.

En la esfera de la ley administrativa, este problema, inclusive, se intensifica. Especialistas actuales en ley administrativa deberían

ser juristas mejor especializados en la ley que reglamenta el funcionamiento de la administración. El funcionamiento de la administración (en la actualidad podemos observar plenamente este fenómeno en Polonia) está reglamentado por estipulaciones de varias ramas de la ley: civil financiera, laboral, criminal y otras y, por supuesto, primero que todo por la ley administrativa. Porque el legislador no resuelve asuntos sociales con el criterio de calificación jurídica del estado de cosas como el principal. Los resuelve sobre la base de una consideración socio-económica de la situación, buscando sustancialmente los mejores medios de resolver el problema. Y sucede a menudo que algún problema sustancial, constituyendo una totalidad social coherente, jurídicamente-sensata, pertenece a varios campos (por ejemplo, asuntos de economía local, o asuntos de empleados administrativos). De esta manera cuando un jurista especialista en ley administrativa llevando a cabo un análisis declara hasta cierto punto que dejará éste o aquel problema sin deliberar sobre el porqué no pertenece a la ley administrativa, toma a mi parecer un lugar anacrónico, evocando resistencia por parte del lector. Porque este último tiene derecho a obtener una completa explicación del problema y no le importan las disputas de competencia señaladas entre los especialistas. Por supuesto, tal manera de afrontar el problema necesita la ampliación del equipo de trabajo en tareas legales, así como de un cierto cambio de contorno en la auto-educación de jóvenes especialistas de ley administrativa.

Sin embargo este proceso, así como el de unir estudios jurídicos con investigación llevada a cabo en otras ciencias y principalmente en la ciencia de la administración, será dentro de poco un proceso irreversible. Además, debe señalarse que aparte de la considerable demanda de trabajadores científicos, un acercamiento interdisciplinario amplía enormemente el área para las necesidades académicas, desenterrando ante la investigación, la cual tiene a la administración estatal como objeto, perspectivas totalmente nuevas.

La multiplicidad del acercamiento metodológico significa también la posibilidad de utilizar, esta vez sólo estrictamente, varios métodos jurídicos de investigación. El método tradicional lógico-lingüístico, actualmente muy criticado, no se probó, asimismo, como el único método de investigación jurídica. También es agresivo, pretendiendo una versión universal, llamada el "método formal-dogmático", por lo cual fue acertadamente criticado con severidad.

Esto significa, sin embargo, que el análisis lógico de estipulaciones ha perdido su valor, como un método de pensamiento jurídico y como escuela de argumentación. En la esfera de la ley administrativa el significado de esta forma de investigación no disminuye del

todo, a pesar de perder su posición monopolista. Lo mismo puede afirmarse con respecto a la consideración de la obtención de la ciencia de un tiempo de la ley administrativa. También puede usarse hoy como ejemplo de una cierta escuela de pensamiento y formar un patrón definido, consistentemente conceptual. Por consiguiente, no tendría sentido forzar una puerta abierta y deducir por segunda vez algo que ya ha sido una vez —como una construcción puramente lógica— deducido. Pero las construcciones lógicas son creaciones abstractas. Llegan a la vida cuando confrontan la realidad, mientras que la realidad ha cambiado completamente. Así, viejas construcciones pueden ser aplicadas tanto como se adecúen con la realidad social, política y económica actual. Nadie niega que la construcción de la decisión administrativa es un logro de años pasados. Sin embargo la pregunta ¿cuánto han cambiado los marcos de aplicación de esta construcción?, debe colocarse frente al fondo del estado legal presente de las cosas y del logro de la teoría en la actualidad. Así que probablemente no es correcto observar cada retroceso de los logros de la teoría de un tiempo como una manifestación de conservadurismo científico. Por otro lado, un esfuerzo refiriéndose exclusivamente al logro de pensadores pasados en la disputa sobre la forma y contenido de las soluciones legales actuales, puede ser observado como una actitud. Porque para su evaluación decisiva está el logro de la actual teoría contemporánea de Estados socialistas.

A su vez, esto conduce a unos pocos comentarios sobre el tema del método comparativo de investigación de la ley administrativa.<sup>6</sup>

En nuestro tiempo, éste es uno de los métodos de investigación más populares, y el alcance de su aplicación se extiende firmemente. Hay pocas razones para esto; la intensificación del intercambio internacional y un incremento en la cantidad de información referente a las soluciones legales presentadas en situaciones particulares; el creciente cambio internacional, necesitando familiaridad con las soluciones legales de los compañeros de uno, y por último, la necesidad de conducir la investigación comparativa con objeto de evaluar la propia ley de uno y los efectos sociales de sus soluciones. También permanece, sin lugar a dudas, que en tanto a los especialistas polacos en el campo de la ley administrativa concierne, es primordialmente importante la investigación sobre instituciones de ley administrativa en Estados de un tipo similar y carácter económico, geográfico, social y administrativo; desde nuestro punto de vista la investigación sobre instituciones de ley administrativa en los Estados socialistas europeos tendrá un

<sup>6</sup> Ver los materiales de la conferencia internacional sostenida en septiembre de 1972 en Wroclaw sobre "Métodos Comparativos en Investigación Sobre Administración" (entre otros el estudio de J. Starosciak y J. Letowski acerca del método comparativo en la administración).

significado fundamental.<sup>7</sup> Esta preferencia pronunciada no excluye, sin embargo, el manejar estudios sobre la ley administrativa de los Estados occidentales, si sólo debido al hecho de que solamente al través de llevar a cabo comparaciones puede la superioridad de una de las soluciones ser probada. Porque de los estudios comparativos no necesariamente debe resultar el reunir las soluciones legales de varios sistemas bajo un común denominador; una conclusión acerca de las divergencias de soluciones existentes y definición de las premisas de estas divergencias pueden probar ser, en el campo de la ley administrativa, muy valiosas y útiles.

La experiencia muestra que una determinación precisa del área de estudios y definir su intensidad, son los dos principales problemas en la esfera de estudios comparativos. Primero, porque uno puede estudiar el sistema entero de ley administrativa de un país dado, un sector definido de reglamentaciones (por ejemplo, ley sobre el agua, sobre construcciones y otras) y uno puede emprender estudios en la esfera de una materia específicamente definida. Escoger el área de estudio no es asunto fácil, porque, de un lado, es necesario llevar a cabo determinaciones precisas, mientras que, por otro, un estrechamiento considerable del área de estudio corre el riesgo de no aprovechar el material a su máximo, de cometer un error y dar una consideración falsa, algo que desafortunadamente es fácil si uno evalúa solamente una institución tomada de todo el sistema legal. Por consiguiente, una tendencia a abarcar dentro de un conjunto de estudios la complejidad de todas las reglamentaciones produciendo una real y significativa esencia para la solución de algunos problemas sociales, es correcta.

En segundo lugar, en estudios comparativos en el campo de la ley debemos a menudo tropezar con la comparación de tres grupos de materias:

- a) El contexto de una estipulación, o un grupo de estipulaciones, con el contexto de otra estipulación o su grupo;
- b) Una solución práctica, decisión, reglamento de la Corte, desempeñado sobre la base de una estipulación específica o su grupo, con otra solución práctica basada en estipulaciones similares;
- c) Opiniones teóricas, las cuales tienen como base estipulaciones específicas o judiciales, con otra opinión, o su grupo.

No obstante, el conocimiento de una ley extranjera no crea por sí solo un método legal comparativo. Una condición preliminar para llegar a un resultado positivo en estudios comparativos son objetividad científica, buena voluntad e integridad personal, ade-

<sup>7</sup> Ver el trabajo de un equipo de autores bajo la edición de J. Starosciak "Instituciones Administrativas Legales de Estados europeos socialistas" Varsovia 1973.

más de un serio conocimiento legal — así, en esencia, una actitud humanista del jurista académico. Este elemento es particularmente esencial, porque es importante que el lector pueda estar en posibilidad de confiar en los resultados de los estudios presentados, sin la necesidad de verificarlos. Las disputas teóricas entre comparatistas deberían tener como base no el determinar hechos, sino su evaluación. Sin embargo, sucede desafortunadamente que una exclusiva reunión de pruebas con objeto de respaldar teorías previamente asumidas, menospreciando a su vez el valor de los hechos, se convierte en el propósito subjetivo de los estudios. Uno puede también encontrar que equivoca la esencia de lo cual está tomando excepciones como regla general, tomando una parte del todo; aparecen también defectos en el razonamiento reducido a declaraciones de que algo está probado, aunque a la luz de los hechos proporcionados por el autor mismo no estén completamente probados, etcétera.

En comparaciones estos peligros son aún mayores, ya que una información defectuosa o una conclusión equivocada una vez generalizada viaja después, sin ninguna verificación, de publicación en publicación causando daños, los cuales de otra forma se hubieran podido evitar. No obstante, el método comparativo es en algunos casos irremplazable, a menudo apareciendo juntamente con otros métodos de investigación; y la variedad de aspectos y formalidad serán el acercamiento del académico, la extensividad se convierte en posibilidades de obtener resultados ventajosos.

En 1963 dentro del Instituto de Ciencias Legales de la Academia Polaca de Ciencias existió una sección de investigación, cuya tarea era dirigir estudios en el campo de la ley administrativa de otros países. En el primer periodo de su actividad, los resultados de su trabajo fueron un número de monografías y estudios, entre otros, sobre procedimientos administrativos, la inspección de los fiscales públicos para mantener la ley en la estructura administrativa de los países socialistas. Monografías separadas fueron dedicadas al desarrollo de la teoría de ley administrativa de los países socialistas y de la teoría de la ley administrativa en Europa occidental. El principal efecto del trabajo realizado por dicha sección fue una voluminosa investigación de 1 000 páginas, publicada en 1973, sobre instituciones de ley administrativa de los países socialistas europeos. Actualmente se realizan preparativos para emprender una nueva serie de estudios comparativos en la esfera de la administración estatal, la presuposición básica de lo que será un análisis del interés presente de tendencias de desarrollo en la ley administrativa reglamentando el problema del control administrativo.

Entre los métodos de investigación (algunos lo llaman más modestamente acercamiento a la investigación) más ampliamente

generalizados en estudios administrativos actualmente dirigidos en Polonia, también deberían incluirse el método legal empírico. Una utilización más completa de este método debe relacionarse con los nombres de académicos como S. Zawadzki, quien inició estudios empíricos sobre el funcionamiento de los consejos del pueblo y sus órganos; y L. Bar, bajo cuya orientación se conducen estudios sobre el funcionamiento de instituciones dirigentes de la economía nacional (sobre esto ver el estudio de T. Rabska).

Generalmente hablando, la esencia de este método es unir estudios jurídicos e investigación empírica. Así, la explicación del contexto de la ley obligatoria coincide con estudios sobre el funcionamiento social de instituciones legales, para cuyo desempeño se han adaptado algunos métodos sociológicos.

Sin embargo lo que aquí concierne son estudios complejos, caracterizados por una unidad del sujeto-objeto, acercamiento y fin, y no un número de análisis de un sujeto específico llevado a cabo desde diferentes puntos de vista. Los resultados de los estudios empírico-legales en el campo de los consejos de pueblo son publicados en una edición regular especial.

El énfasis particular puesto en los métodos comparativos y empíricos, así como la universalidad del método lógico-lingüista, no significa la negación o abandono de otros métodos útiles en estudios sobre administración, tales como el método histórico, estadístico o aun psicológico y sociológico (estudios sobre la conciencia legal de la sociedad).

También se llevaron a cabo intentos recientes para generalizar el método cibernético, inclusive tal vez más, en el campo de la ciencia de la administración (ver el estudio de M. Jeowicki) que en las ciencias legales. Muchos problemas en esta esfera están todavía en la fase de investigación, y es difícil hablar sobre la generalización de formar enteramente nuevos métodos de investigación.

No hay, sin embargo, controversia de que el presente periodo en las ciencias legales administrativas está caracterizado por un claro incremento de trabajo metodológico.<sup>8</sup>

### **3. Temas de trabajo de investigación**

Una mirada a los temas que se llevan a cabo hoy día en la ciencia polaca de ley administrativa, justifica, en primer lugar, la opinión acerca de su considerable diversificación. Es más bien difícil hablar de tal concentración de los intereses de la doctrina, la cual podría ser señalada, por ejemplo, en los años 1957-1960, cuando un número considerable de trabajos se dedicaron al problema de

<sup>8</sup> Para un aspecto más amplio, ver el trabajo "Métodos de Estudio de la Ley", bajo la edición de A. Lopatka, Varsovia, 1973.

aplicar la ley en el funcionamiento de la administración y perfeccionamiento de las instituciones de control, o en el siguiente periodo de 1961-1965, cuando el tema "número uno" fueron problemas de procedimientos administrativos. En cierto sentido esta diversificación actual de temas está forzada por el desarrollo y perfeccionamiento de estipulaciones de la ley administrativa, ocasionando la necesidad de comprometerse con los problemas más actuales.

Esto tiene su lado bueno y malo. Bueno porque asegura un vínculo permanente entre la ciencia y la práctica y refuerza su influencia en la modelación de asuntos sociales importantes. Malo porque algunas veces induce a una apresurada superficialidad de comentario, tratando de temas *ad hoc*, una falta de distancia teórica hacia los problemas; también dificulta a los centros especializarse y obstruye la creación de "escuelas" Sin embargo esfuerzos considerables se están haciendo para reducir estos peligros a un mínimo.

La iniciativa actual más científica en la esfera de ley administrativa en Polonia fue probablemente emprender el trabajo sobre el "sistema de la ley administrativa". Esto está relacionado con una iniciativa más extensa del Instituto de Ciencias legales de la Academia Polaca de Ciencias, para llevar a cabo, en el periodo del 30 aniversario del pueblo de la República polaca, el trabajo preparativo de un número de estudios fundamentales de carácter teórico, los cuales en cierta manera resumirían los logros de la ciencia de ramas particulares de la ley en el pueblo de la República polaca, mostrando la situación presente y perspectivas futuras. Éstos son los "sistemas legales". Está en marcha el trabajo sobre un número de tales sistemas comprendiendo leyes civiles, criminales, internacionales, administrativas, laborales y otras. Usualmente los juristas más sobresalientes en Polonia toman parte en este trabajo. Lo mismo para el "sistema de ley administrativa". Está planeado para un trabajo de cuatro volúmenes (3 mil páginas) tratando todos los temas principales de la teoría de la ley administrativa.

El equipo de autores consistió en 14 personas, representando centros científicos de toda Polonia. El principal editor en jefe fue el profesor Jerzy Starosciak. Después de su muerte, el trabajo editorial está dirigido por un cuerpo de tres personas. En estos momentos se está finalizando el trabajo; pensamos que será publicado en 1976.

La temática que una vez fue juzgada de primordial importancia, a saber, problemas del carácter de la ley administrativa, la teoría de dicha ley, relaciones legales administrativas y otros, también hoy tiene muchos adeptos. Se debería mencionar aquí que uno de los últimos trabajos del profesor J. Starosciak fue una monografía

sobre el tema del carácter de la ley administrativa y la clasificación interna de esta ley; el segundo, sobre el tema del carácter de la ley en la actividad administrativa del Estado y otros. También un número de tesis doctorales están siendo elaboradas por ahí. Un tema separado en este campo es el problema de los principios generales del funcionamiento de la administración o principios generales de la ley administrativa (estos temas no se reemplazan uno al otro). Dentro de un corto plazo pueden esperarse trabajos sobre este tema y la iniciativa en este campo vino del Consejo Legislativo. El profesor E. Smoktunowicz es el autor de un importante trabajo en el campo de la metodología —su tema es analogía en la ley administrativa.

Entre los grupos de temas arriba mencionados también pueden señalarse trabajos cuyo tema son los problemas sobre la línea de límite entre la ley administrativa y otras ramas de la ley. Dos trabajos interesantes en este campo fueron publicados en Wrocław: J. Jesewski, **Administracja pod Rzadami Prawa Eywilnego (Administración Bajo la Reglamentación de la Ley Civil)**, y por J. Boc, **Odszkodowanie za Dzialania Legalne Administracji (indemnización por acciones legales de la administración)**. J. Grabowski, de la Universidad de Silesia, ha escrito una monografía acerca del desempeño administrativo como la base de negociación de una ley civil. Un estudio separado fue publicado por E. Letowska sobre la problemática del **status** personal legal de los órganos administrativos.

Problemas de la organización y funcionamiento de la administración local, juntamente con la problemática de la división territorial, constituyen un grupo esencial de temas. Son tratados en los trabajos de unos pocos centros científicos: Varsovia, Poznan, Wrocław, Torun, Lublin y otros.

Las recientes reformas en la administración local causaron una animación considerable en la discusión considerando este tema, a menudo solamente yendo detrás de la problemática legal administrativa misma. Se trataron, por ejemplo, temas de representación socialista, relaciones entre órganos representativos y administrativos, tendencias “democráticas” y “tecnocráticas” en asuntos directivos de significancia social, dirección colegiada o de un solo hombre y otros. Las discusiones en este campo fueron frecuentemente muy vivaces principalmente de carácter temporal, largas síntesis en estos estudios. Sin embargo un número de artículos y estudios fueron escritos, siendo indudablemente un buen punto de partida para emprender tales trabajos en el futuro. Se han llevado a cabo un buen número de conferencias y reuniones —ambas a escala nacional e internacional—, las cuales tuvieron como objeto de estudio los problemas de nuevos principios de funcionamiento de los órganos locales de autoridad y administración. Un factor

importante en estas reuniones es la participación numerosa de especialistas de la ciencia de la administración, y representantes prácticos, porque el intercambio común de opiniones aportó resultados muy interesantes.

La considerable animación en el trabajo en el campo de los órganos locales de administración no está compensada en el momento actual por una intensividad similar de investigación en la posición y funcionamiento de los órganos centrales de la administración. A este respecto nos encontramos atrás en relación a las ciencias de algunos otros Estados socialistas. En verdad, bastante trabajo importante se está llevando a cabo en el funcionamiento de la mencionada economía de los ministerios, pero no obstante esto, no agota toda la problemática. Ya se han tomado decisiones, de manera que este tema pudiera ser tomado ampliamente en consideración en los planes de investigación del Instituto de Ciencias Legales de la Academia Polaca de Ciencias dentro de los últimos cinco años.

Al hablar de la problemática de los asuntos de la administración estatal, deberían mencionarse también dos valiosos trabajos sobre el tema de instituciones administrativas. El autor del primero es E. Ochendowski de Torún, y del segundo, M. Elżanowski, de Varsovia. A su vez, T. Rabaska, entre otros, ha escrito acerca del problema de autogobierno en la administración.

También se han emprendido trabajos sobre temas relacionados con el patrón de relaciones entre órganos administrativos de varios niveles, interdependencias legales entre esos órganos, y otros. Un número de trabajos muy interesantes sobre el tema de coordinación en la administración fueron publicados por el profesor K. Sobezak, de Katowice. Dentro del plan de trabajo desarrollado por el Instituto se publicó una monografía sobre el tema de dirección organizacional y servicio en la administración (J. letowski)

Trabajos sobre el tema de las formas de acciones administrativas constituyen un grupo consecutivo de materias. Varios autores han tomado el tema de reglamentaciones adoptadas por órganos de la administración J. Homplewicz –**Zarządzenia Administracyjne (Reglamentaciones administrativas)** H. Rot y K. Siarkiewicz –**Uchwały rad Narodowych (Resoluciones de los consejos del pueblo)**. J. Borkowski, de Lodz, ha discutido en su monografía nuevos problemas conectados con la decisión administrativa, a pesar del hecho de que los artículos y estudios relacionados con este tema fueron publicados (E. letowska).

Similarmente, la problemática de las acciones coaccionantes de obediencia administrativa no están enteramente terminadas (los llamados actos técnico-materiales). Por otro lado, la problemática de la no obligatoriedad de los mencionados actos administrativos se está emprendiendo en los trabajos de T. Kut, de Wroclaw.

Parece que la problemática actual de las formas de acción administrativa puede convertirse en el futuro en sujeto de nuevas y complejas monografías, ya que los esfuerzos de la ciencia hasta aquí, en este campo, fueron dirigidos principalmente a la esfera de las relaciones entre la oficina y el ciudadano, lo que, sin embargo, no debilita el tema entero.

El problema de la posición legal, derechos y deberes de los empleados administrativos (servicio civil), es un tema importante también. Por algún tiempo, ahora W. Jaskiewicz, de Poznan, ha tratado con esta problemática y ha escrito varios trabajos. Los trabajos sobre este tema también han sido publicados por J. Ietowski.

Varios autores en Polonia están preocupados con problemas de procedimientos administrativos. Monografías sobre el tema de procedimiento general administrativo fueron publicadas por W. Dawidowicz y una comparativa por J. Jendroška, quien es también autor de una monografía sobre el tema de procedimientos ejecutivos de la administración. Este último tema también fue tocado por Z. Leoński. En cambio, después de la reforma de 1971, los problemas relacionados con los procedimientos administrativos-penales han perdido su contacto directo con la esfera de la ley administrativa. No obstante, vale la pena señalar que esta problemática se ha convertido últimamente en objeto de una larga monografía por J. Skupiński.

El sujeto-objeto de control administrativo ha sido más bien ampliamente discutido en nuestra literatura. Es interesante que a pesar del considerable interés en estos problemas, una monografía integral sobre este tema no ha sido todavía escrita.<sup>9</sup>

Sin embargo numerosos problemas particulares han sido tratados. Y así, los problemas de control parlamentario sobre la administración fueron ampliamente delineados en un trabajo escrito por un equipo de autores bajo la edición de A. Burda —**El Parlamento (Sejm) del pueblo de la República polaca**—, publicado a comienzos de 1975. Un largo capítulo de dicho trabajo sobre control parlamentario fue escrito por W. Zakrzewski, de Cracow. La problemática de supervisión social pública fue tema del trabajo desempeñado por Z. Leoński y J. Szreniswki; también podría mencionarse la monografía de J. Lang sobre los problemas legales de las quejas ciudadanas. Inspección interna e inspección de morada fueron los temas de varios trabajos; el más de moda es un trabajo colectivo bajo la edición de N. Gajl, de Lodź. Mientras que sobre el tema de la inspección llevada a cabo por fiscales públicos se han escrito en el periodo de treinta años del pueblo de la

<sup>9</sup> Debería notarse, sin embargo, que dos trabajos sobre control administrativo fueron publicados por conducto de WERO con fines didácticos.

Fueron escritos por J. Homplewicz de Cracow y S. Jedrzejewski, de Toruń.

República polaca tantas como cinco monografías; dos de ellas se refieren a la inspección de los fiscales públicos para mantener la ley en su forma presente, éstas son de J. Paliwoda y H. Starczewski y de J. Swiatkiewicz. J. ętownski ha escrito una monografía concerniente al control judicial sobre la administración. Un poco antes dos trabajos comparativos fueron escritos –acerca del control judicial sobre la administración en Francia por W. Brzeziński, y en Inglaterra por L. Bar. También varios trabajos fueron escritos sobre el tema de indemnización pecuniaria por acciones administrativas. –la monografía antes mencionada de J. Boc y trabajos de civiles: J. Kosik, J. Winiarz y E. ętowska.

Varios autores también estudian temas de la esfera de la llamada parte detallada de la ley administrativa, que es la reglamentación legal de campos especializados de actividad administrativa. Entre otros problemas relacionados a la protección del hombre de su medio ambiente, se están convirtiendo ampliamente populares. Trabajos sobre estos temas fueron publicados por W. Brzezinski y A. Jaroszyński, mientras que J. Pruszyński del Instituto de Ciencias Legales de la Academia Polaca de Ciencias ha escrito una monografía concerniente a problemas relacionados con la protección legal de monumentos históricos.

El problema de la posición y papel de las organizaciones sociales al desempeñar la administración es un tema igualmente importante e interesante. Una monografía general sobre asociaciones fue publicado por L. Wiśniewski, de Poznań, y uno concerniente a la supervisión sobre asociaciones, por J. Wiackowa.

E. Ura, de la Academia de Asuntos Internos en Varsovia, es el autor de una valiosa monografía sobre el tema de cooperación entre organizaciones sociales y los órganos de protección del orden y seguridad pública. Los trabajos de J. Romula, de Poznań, y K. Sand, de Lublin, sobre estos temas también deberían mencionarse como susceptibles de ser publicados. R. Malinowski ha publicado una monografía sobre el tema de relaciones entre el Estado y organizaciones tipo cooperativas.

En el campo de dirección de sectores individualizados de la economía, se han publicado tanto monografías como comentarios. Los trabajos de L. Bar, W. Ramus, A. Wasilkowski y otros sobre el tema de la economía por áreas debe mencionarse aquí: los de A. Agopszwicz, T. ędowski, K. Siarkiewicz sobre ley minera, de Z. Rybicki, W. Tarasiewicz, S. Surowiec sobre ley del agua. Mucho se está escribiendo acerca de la administración de la agricultura (la mayoría de la problemática se refiere actualmente a la ley agraria) –entre otros, M. Blase jczyk y J. Paliwoda son autores de monografías relacionadas a este campo. Un trabajo interesante fue escrito por L. Krotkiewska sobre el tema de administración sanitaria, y sobre problemas administrativos del progreso técnico y científico

por K. Sobczak (un trabajo sobre un tema similar fue publicado por J. Gosiewski).

Problemas relacionados a asegurar el orden y la seguridad pública, así como aquellos relacionados al papel de los órganos del Estado en este campo, son discutidos en los trabajos de E. Ura. Este autor –juntamente con J. Zaborowski– ha escrito un libro acerca de la milicia de la Unión Soviética.

Una iniciativa interesante de parte del Instituto de Ciencias Legales fue emprender la impresión de una publicación regular, **El funcionamiento de la administración a la ley del juzgado**; hasta ahora se han publicado cuatro volúmenes. Cada uno de ellos contiene una docena de tales decisiones de la Suprema Corte, la Corte Central de Arbitraje Económico y decisiones de los órganos supremos administrativos concernientes a problemas básicos del campo del funcionamiento de la administración.

Cada decisión está acompañada de un largo comentario escrito por científicos y representantes prácticos. Esta publicación ha ganado una popularidad considerable.

Merece ser mencionado que los trabajos traducidos de autores de otros países socialistas son publicados también en Polonia. Entre otros, se publicó el trabajo de un equipo de autores soviéticos, **Naukowe posdtawy radzieckiej administracji panstwonej**, la base científica de la administración del Estado soviético, así como una monografía por un autor de GDR, G. Frohn sobre el tema de los métodos óptimos de dirección.

#### **4. Conclusión**

El repaso antes visto sobre temas de trabajos de investigación en el campo de la administración llevados a cabo actualmente en Polonia: permite ciertas generalizaciones y reflexiones. La incuestionable variedad y riqueza de temas estudiados es, por una parte, el resultado de necesidades sociales importantes y, por otra, seguramente también de la variedad de los intereses personales de los científicos.

Los representantes de la disciplina de ley administrativa, en Polonia, son aquellos científicos quienes publican relativamente mucho; porque ésta es la manera más simple de transmitir los resultados del trabajo de uno para su realización práctica.

Así, si aún quedan algunas manchas blancas sobre el amplio mapa de los problemas administrativos legales, esto es, en alto grado el resultado de la escasez de personal científico, que además está sobrecargado con deberes didácticos y también el relativamente largo periodo requerido para obtener grados científicos para la gente joven. Sin embargo puede notarse actualmente una considerable afluencia de jóvenes empleados talentosos a los

centros científicos de ley administrativa, lo que levanta elevadas esperanzas para el futuro cercano. No obstante la situación presente, no es, desde el punto de vista del número de personal, del todo fácil.

A una escala nacional, estas dificultades están a un cierto grado compensadas por el establecimiento de nuevos, altamente prometedores, centros científicos, los cuales llevan a cabo investigación en el campo de la administración, tales como el Instituto de Organización y Dirección, el Instituto de Perfeccionamiento de Personal Directivo de la Administración Estatal y la Academia de Asuntos Internos.

Es importante esbozar también que éstos emplean intensamente cuadros de científicos académicos. En el campo de la investigación cooperan —como otros centros de investigación— con el Instituto de Ciencias Legales de la Academia Polaca de Ciencias, la cual desempeña el importante papel de fundador y organizador de estudios jurídicos a escala nacional.

Entre las debilidades en el campo de la ley administrativa, puede listarse actualmente también el hecho de no emprender trabajos en el campo de la historia de la administración polaca y ley administrativa, una cierta escasez de trabajos de teoría general, por ejemplo, de los límites de administración y algunas otras ramas de la ley, y también un no obstante número insatisfactorio de trabajos en el campo de la metodología de estudios sobre ley administrativa (se debe hacer notar aquí, que trabajos de teoría general y metodológicos son aceptados muy involuntariamente debido al estilo impenetrable y difícil de la argumentación). En el futuro cercano esperamos un interés más amplio en la problemática del control administrativo y en temas conectados con el funcionamiento de vinculaciones centrales del aparato administrativo. También es necesario incrementar el trabajo en la problemática comparativa; posiblemente sería aconsejable emprender iniciativas juntas en este campo por los centros científicos de los Estados socialistas. Porque los resultados hasta hoy de estudios similares justifican su desarrollo también en el futuro.

Por otro lado, debemos notar un reciente pero claro incremento de interés con las perspectivas del desarrollo de la administración y su forma futura. Varios autores (J. Borkowski, Z. Rybicki, K. Sobezak y otros) publicaron trabajos interesantes sobre este tema. El hecho de que actualmente nos encontramos en un periodo de intensivo perfeccionamiento del aparato administrativo en Polonia, permite, al mismo tiempo, la reunión de ricos datos empíricos para estudios posteriores en este campo. Porque la administración nunca puede detenerse para cambiar y mejorar, ya que los requerimientos establecidos antes por la sociedad son siempre cambiantes y mayores. Así también la ley administrativa cambia. Y la ciencia de esta ley desempeña y tendrá que desempeñar más

eficientemente un doble papel. Por un lado, registra y estudia los cambios de las necesidades sociales que tienen lugar y señala el camino de una manera más satisfactoria de satisfacerlas por medio de, entre otros, el mejoramiento del sistema legal. Mientras que, por el otro, constituye una parte inherente del logro cultural de la sociedad, como todas las otras ciencias sociales, las cuales a través de profundizar su papel cognoscitivo mejora nuestro conocimiento acerca del mundo y la sociedad y de cómo gobernar sus principios.

Sólo cuando estos dos objetivos están ligados uno al otro inseparablemente, podrá la ciencia legal desempeñar propiamente sus tareas.