

ESCUELA GRADUADA
DE ADMINISTRACION PUBLICA
UNIVERSIDAD DE PUERTO RICO

SUMARIO

PRESENTACION

ARTICULOS:

LEONARDO SANTANA RABELL. José de Diego: pionero de la ciencia de la administración y la codificación administrativa en Puerto Rico.

MANUEL ANGEL MORALES. Incertidumbre organizacional: retos de adaptación y absorción organizacional.

ILEANA LACOT MARTINEZ. Algunas consideraciones en torno a la gestión de administración y supervisión en el sector de gobierno.

BEAUREGARD GONZALEZ ORTIZ. El concepto de política pública en la administración pública norteamericana.

ANGEL MEDINA VILLALBA. Automatización: opción emergente para la administración de la tecnología organizacional.

RAMON J. CAO GARCIA. Un análisis de las condiciones salariales del personal docente de la Universidad de Puerto Rico.

HORACIO MATOS DIAZ. Estudio de las aportaciones del personal docente de la UPR a la sociedad puertorriqueña.

ELIUD RIVERA LUCENA. La Universidad y un sistema de información estadística.

OMAR GUERRERO. Las ciencias camerales: el origen común de la ciencia de la administración y la economía política durante el absolutismo alemán.

ROGER L. KEMP. The Council-Manager Form of Government in the United States.

SECCION INFORMATIVA:

INDICE de tesis y seminarios sustitutos de tesis aprobados por la Escuela Graduada de Administración Pública.

Revista de

ADMINISTRACION

Pública

REVISTA DE ADMINISTRACION PUBLICA

**PUBLICADA SEMESTRALMENTE POR LA
ESCUELA GRADUADA DE ADMINISTRACION PUBLICA
COLEGIO DE CIENCIAS SOCIALES
UNIVERSIDAD DE PUERTO RICO**

Ileana Lacot Martínez, Editora y Administradora

JUNTA EDITORA

Profesores

Manuel Frau Ramos
Beauregard González Ortiz
Angel Medina Villalba

Manuel Angel Morales
Saúl Pratts Ponce de León
Leonardo Santana Rabell

Investigador

José A. Orench Ramírez

Suscripción: \$4.00 al año. Números sueltos: \$2.50. Números especiales: \$5.00. La correspondencia relacionada con la Revista deberá dirigirse a: Revista de Administración Pública, Apartado 21839, U.P.R., Río Piedras, Puerto Rico 00931.

La Escuela Graduada de Administración Pública y la Revista de Administración Pública no se responsabilizan por las opiniones emitidas en los artículos, ni se identifican necesariamente con los juicios o apreciaciones de sus autores.

Revista de **ADMINISTRACION** *Pública*

1985

Escuela Graduada de Administración Pública
Colegio de Ciencias Sociales
Universidad de Puerto Rico

UNIVERSIDAD DE PUERTO RICO
ESCUELA GRADUADA DE ADMINISTRACION PUBLICA

Dr. Ismael Almodóvar Presidente Universidad
de Puerto Rico

Dr. Eladio Rivera Quiñones Rector Interino
del Recinto de Río Piedras

Dr. Rafael L. Irizarry Decano Iterino
de la Facultad
de Ciencias Sociales

Dr. Manuel Angel Morales Director
de la Escuela Graduada
Administración Pública

Revista de **ADMINISTRACION** *Pública*

VOL. XVIII

OCTUBRE, 1985

NUM. 1

INDICE

	Página
Presentación	v
José de Diego: pionero de la ciencia de la administración y la codificación administrativa en Puerto Rico, LEONARDO SANTANA RABELL	
Incertidumbre organizacional: retos de adaptación y absorción organizacional, MANUEL ANGEL MORALES	21
Algunas consideraciones en torno a la gestión de administración y supervisión en el sector de gobierno, ILEANA LACOT MARTINEZ	39
El concepto de política pública en la administración pública norteamericana, BEAUREGARD GONZALEZ ORTIZ	57
Automatización: opción emergente para la administración de la tecnología organizacional, ANGEL MEDINA VILLALBA ...	71
Un análisis de las condiciones salariales del personal docente de la Universidad de Puerto Rico, RAMON J. CAO GARCIA ...	91
Estudio de las aportaciones del personal docente de la UPR a la sociedad puertorriqueña, HORACIO MATOS DIAZ	107
La Universidad y un sistema de información estadística, ELIUD RIVERA LUCENA	133
Las ciencias camerales: El origen común de la ciencia de la administración y la economía política durante el absolutismo alemán, OMAR GUERRERO	145
The Council-Manager Form of Government in the United States, ROGER L. KEMP	155
Sección Informativa	165

JOSE DE DIEGO: PIONERO DE LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACION Y LA CODIFICACION ADMINISTRATIVA EN PUERTO RICO

*Leonardo Santana Rabell**

Introducción

A cualquier puertorriqueño que se le pregunte su conocimiento sobre la vida y obra de José de Diego, de inmediato contestará que fue un gran poeta y ferviente defensor del ideal de la independencia. Algunos desconocerán que también se destacó con igual vehemencia en los campos de la oratoria, el periodismo, la cátedra y, en sus funciones como magistrado, legislador y jurista; muy pocos sin embargo, sabrán que De Diego también fue un iniciador del estudio de la ciencia y el derecho administrativo. De hecho, su apoyo teórico y práctico a la idea de la unificación de la legislación económica y su defensa por una mayor armonía y eficiencia de la administración pública, mediante la codificación administrativa lo ubican dentro de la corriente intelectual más avanzada de la ciencia administrativa durante el siglo XIX, tanto de España como del resto de Europa. Es pues, el propósito de este ensayo analizar, a grandes rasgos, sus ideas y aportaciones en este aspecto tan poco conocido de su obra, según se trasluce de su primer estudio jurídico-administrativo: *La Codificación Administrativa (notas para un libro)*.¹

El autor y su tiempo

José de Diego nació en el pueblo de Aguadilla el 16 de abril de 1866. Es apenas un adolescente cuando parte hacia España para proseguir es-

* Profesor de la Escuela Graduada de Administración Pública, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras.

El autor agradece al profesor Beauregard González Ortíz y a sus estudiantes, el haber “descubierto”, en la Colección Puertorriqueña de la Biblioteca José M. Lázaro, la obra que es motivo de esta reflexión. Asimismo, reconoce al profesor Omar Guerrero y a Carlos J. Sánchez Zambrana, por insistir en la necesidad de comenzar a estudiar la “arqueología” de la administración pública puertorriqueña.

¹ José de Diego. *La Codificación Administrativa (Nota para un Libro)*. Prólogo de Mario Brachi, *La Razón*, Mayagüez, 1890.

tudios de segunda enseñanza, los cuales finaliza en el Instituto Politécnico de Logroño. En Barcelona inicia sus estudios de leyes, pero por causas de enfermedad regresa a Puerto Rico y posteriormente continúa sus estudios en La Habana. Aquí se gradúa de abogado en 1881 y al año siguiente obtiene su doctorado en Derecho.²

Desde muy joven De Diego demostró dotes extraordinarias para la literatura. Su primer poemario *Pomarrosas* aparece en 1904; le sigue *Jovillos* que a pesar de publicarse en 1916, los versos y coplas incluidos en este libro fueron escritos durante sus años estudiantiles. En ese mismo año se publica *Cantos de Rebeldía* y en 1949 *Cantos de Pitirre*, obra póstuma editada por el Instituto de Cultura Puertorriqueña. Entre sus trabajos en prosa podemos destacar: *La Codificación Administrativa* (1890); *Apuntes sobre Delincuencia y Penalidad* (1901); *Nuevas Campañas* (1916); *El Plebiscito Puertorriqueño* (1918) y numerosos ensayos y monografías sobre temas sociales, jurídicos y políticos.³

La labor realizada por José de Diego como servidor público y legislador es vasta y fructífera. Se desempeñó como Representante del Ministerio Fiscal del Juzgado de Primera Instancia de Arecibo en 1895; Subsecretario del Despacho de Gobernación, Gracia y Justicia en 1898; Magistrado del Tribunal Supremo en 1898; Presidente y luego Fiscal de la Audiencia de Mayagüez en ese mismo año y Fiscal de la Corte de Distrito de Mayagüez en 1901. Además, fue Legislador desde 1903, ocupando la Presidencia de la Cámara de Representantes de Puerto Rico a partir de 1907 hasta 1918, mismo año de su muerte.⁴

Vicente Geigel Polanco ha realizado un interesante estudio sobre la obra de José de Diego como legislador.⁵ En el mismo nos señala la constante preocupación de este gran puertorriqueño por los problemas jurídicos y administrativos que afectaban nuestra vida colectiva durante las primeras dos décadas del presente siglo. En sus años como legislador redactó más de 120 proyectos de ley, resoluciones y memoriales. Ni un sólo

² Vide. Luis Ripoll. *Notas para la biografía de José de Diego y Martínez*, I s.e., Palma de Mallorca, 1950; René Torres Delgado. *Voz de José de Diego*, Florentina Publishers, Boston, 1977; Manuel Fernández Juncos. "Don José de Diego", en *Antología Puertorriqueña*, Hinds, Hayden and Eldredgen, Inc., New York, 1944, págs. 335-341; Francisco Manrique Cabrera. "José de Diego", en *Historia de la Literatura Puertorriqueña*. Las Americas Publishing Co., Nueva York, 1956, págs. 219-224. Una extensa biografía sobre los escritos y estudios realizados sobre José de Diego se encuentra en: Margot Arce de Vázquez. "Bibliografía selecta", *Asomante*. San Juan, Vol. XXII, Núm. 4 (Oct.-Dic. 1966), págs. 79-83.

³ Los datos bibliográficos completos se encuentran al finalizar el texto.

⁴ Vicente Géigel Polanco. "José de Diego Legislador", en *Asomante*, San Juan, Vol. XXII, Núm. 4 (Oct.-Dic., 1966), pág. 33.

⁵ *Ibid.*, págs. 33-46.

aspecto de real importancia para encarar con profundidad los males políticos y sociales de nuestro país escapó de su vasta tarea legislativa:

...desde los (problemas) fundamentales de adquisición de la soberanía nacional, conservación y fomento de la cultura histórica, vinculación de nuestro pueblo a los de su progeñie, desenvolvimiento de nuestra personalidad colectiva, preservación de la lengua española como vehículo de la enseñanza escolar, ampliación de los medios educativos, creación de centros de estudios especializados, progresivo desarrollo de la economía, estímulo para la agricultura y el comercio, elevación del nivel de vida y de trabajo y protección social de las clases obreras, hasta los instrumentos de perfeccionamiento y mejoramiento de la estructura jurídica, gubernativa y social mediante instituciones apropiadas, esenciales enmiendas de los códigos básicos tales como El Código Civil, El Código de Enjuiciamiento Civil, El Código Penal, El Código de Enjuiciamiento Criminal, El Código de Comercio, El Código Político, La Ley Hipotecaria y su Reglamento y promulgación de leyes concebidas para fijar garantías al servicio civil y promover una más eficiente administración pública en las ramas de gobierno, justicia, hacienda, educación y servicios sociales.⁶

Además, con el fin de “corregir, modernizar y perfeccionar” la legislación civil existente en materia sustantiva y procesal, así como “lagunas y criterios obsoletos” del Código Penal y “normas inadecuadas” del Código de Enjuiciamiento criminal, que resultaban ser burdas adaptaciones de los códigos de Nevada y California, y para remediar “serias deficiencias” en el derecho administrativo, De Diego redactó y propulsó una serie de medidas legislativas de gran significación. Por ejemplo, “presentó 7 proyectos de enmiendas al Código civil, 10 al Código de Enjuiciamiento Civil, cuatro al Código Penal, 7 al Código de Enjuiciamiento Criminal, 3 al Código de Comercio, 3 al Código Político, 4 a la ley hipotecaria y su Reglamento...”⁷

Las personas que han escrito sobre la vida de este ilustre compatriota coinciden en calificarlo como un “lector voraz”, siendo sus temas predilectos la literatura, historia, derecho y filosofía. Su conocimiento del francés, inglés, italiano y latín le permitió la oportunidad de interpretar los textos clásicos así como estar en contacto con el pensamiento más avanzado de su época, especialmente las ideas liberales. Por ello, no es sorprendente que en el opúsculo que hoy nos ocupa se citen o se comenten textos e ideas de Grocio, Bentham, Leibnitz, Thibaut, Savigny, Falcón, Gómez de la Serna, Colemiro, Alcubilla y otros pensadores de la filosofía, el derecho y la ciencia administrativa.

⁶ *Ibid.*, págs. 37-38.

⁷ *Ibid.*

Con respecto al ambiente intelectual que le sirve de referencia a la *Codificación administrativa* de José de Diego es conveniente hacer unos breves comentarios. El profesor Omar Guerrero en su excelente *Introducción a la administración pública*⁸ sostiene la tesis —y nosotros la apoyamos— de que durante la primera mitad del siglo XIX la ciencia administrativa española era la más importante del mundo. Al contrario de lo que comúnmente se cree, la tradición administrativa española es muy antigua, su estudio y sistematización se inicia en los siglos XVI y XVII cuando después del descubrimiento de América, España se convierte en la primera potencia europea. Durante el siglo XVIII la administración española recibe la influencia teórico-práctica de la ciencia de la policía francesa, llegando a su cenit a mediados del siglo pasado.⁹

Dado el desconocimiento que sobre estos aspectos existe en nuestro país, cabe señalar algunos de los tratadistas españoles y sus obras más importantes que, de acuerdo con Guerrero, determinan el desarrollo de la ciencia de la administración en España:¹⁰

1. Jerónimo Castillo de Bovadilla. *Política para Corregidores* (1597).
2. Juan de Solórzano Pereira. *Política Indiana* (1649).
3. Tomás de Valeriola. *Idea general de la policía o tratado de policía sacado de los mejores autores* (1798-1802).
4. Luis Pereira. *Ensayos de los elementos de la ciencia del buen gobierno* (1811).
5. Agustín Silvela. *Estudios prácticos de administración* (1839).
6. Javier de Burgos. *Ideas de Administración* (1841).
7. Alejandro Oliván. *De la administración pública con relación a España* (1842).
8. Manuel Ortiz de Zúñiga. *Elementos de derecho administrativo* (1842, 1843).

⁸ Editorial Harla, México, 1985.

⁹ El lector interesado en profundizar sobre el desarrollo de la ciencia en administración en España puede consultar la obra monumental de Juan Beneyto, *Historia de la administración española e hispanoamericana*. Editorial Aguilar, Madrid, 1958; Eduardo García de Entería. *La administración española*, Alianza Editorial, Madrid, 1972. Para un magnífico intento por esclarecer las raíces históricas de las instituciones y el pensamiento político-administrativo en Latinoamérica, véase: Carlos J. Sánchez Zambrana. *El origen de la doctrina indiana del gobierno en Hispanoamérica: los estudios de la administración pública en los virreynatos del Perú y la Nueva España bajo la Casa de los Austrias*. Tesis de Maestría en estudios latinoamericanos, UNAM, 1985. Con referencia a la administración española en Puerto Rico se puede consultar: M.A. García Ochoa, *La política española en Puerto Rico durante el siglo XIX*, Editorial de la Universidad de Puerto Rico, 1982 y Jaime Baqué, *La administración pública y sus raíces históricas*, Imprenta Venezuela, San Juan, 1960.

¹⁰ Omar Guerrero. *Op. cit.* págs. 134-136. Es interesante notar que en *La codificación...* pág. 28, De Diego nos advierte que el primer tratadista español en "cuestiones administrativas" fue Fox Marcilla (1556), mientras que Guerrero sugiere que este honor recae en Castillo de Bovadilla (1597).

9. José Posada de Herrera. *Lecciones de administración* (1843).
10. Pedro Gómez de la Serna. *Instituciones de derecho administrativo español* (1843).
11. Pedro Mariano Ramírez. *Tratado de administración práctica en España* (1844).
12. Eduardo Gómez Santamaría. *Manual completo de administración* (1845).
13. Manuel Colmeiro. *Derecho administrativo español* (1850).
14. Pelayo Cabeza de Vaca. *Tratado para mejorar nuestra administración* (1859).

De acuerdo al redescubrimiento del estudio de la administración pública realizado por el profesor Guerrero, el fundador de la *moderna ciencia de la administración pública* es el francés Charles-Jean Bonnin quien en 1808 (¡casi ochenta años antes de que Wilson escribiera su famoso ensayo *El estudio de la administración* con el cual supuestamente se inicia la disciplina en los Estados Unidos!), escribe sus *Principes d'Administration publique*.¹¹ Bonnin al fundar la ciencia de la administración pública la visualiza como una “ciencia de la administración de la sociedad” que surge como resultado de la naturaleza social del ser humano y que sintetiza diversas ciencias sociales tales como la ciencia política, sociología y economía. Su propósito es “la felicidad, el vivir y sobrevivir” de toda la sociedad mediante la eficiencia y la orientación moral del Estado. En este sentido, su preocupación metodológica es el *conjunto social*, la administración de la sociedad para sustentar la vida de ésta en sus múltiples aspectos: material, moral e intelectual. La administración pública, es pues, utilizando palabras de Foucault una “tecnología” que nutre el desarrollo social, sin necesariamente identificarse con una institución particular del Estado.

Durante la década de los treinta del siglo pasado no sólo es traducida al español la obra de Bonnin, sino además las de otros tratadistas franceses como Bourbon-Leblanc y Gandillot. Por ello es que Omar Guerrero concluye que Bonnin y sus discípulos tuvieron más influencia en España que en su propia patria. Así, en este período aparecen los primeros tratados propiamente tales en cuestiones teóricas y prácticas de la recién fundada disciplina.

¹¹ Esta obra fue traducida al español en 1834 por D.J.M. Saavedra, con el título *Compendio de los principios de la administración*, Imprenta de José Palacios, Madrid. La obra de L. Von Stein, *La Scienza della Pubblica Amministrazione*, Unione tipografico-editrice s.l., 1897, (publicado originalmente en 1865) también fue escrita mucho antes que el ensayo de Wilson.

Para 1840 Francisco Javier de Burgos impartió un curso de lecciones sobre administración pública en el Liceo de Granada. Estas conferencias fueron publicadas con el título de *Ideas de administración* durante los meses de enero a abril de 1841 en el periódico *La Alhambra*.¹² En el mismo liceo granadino Manuel Ortiz de Zúñiga escucha al maestro Burgos y bajo su influencia, pero alejándose bastante de los “principios generales e incontrovertibles” de la ciencia de la administración, se encamina por la vía del derecho administrativo y se convierte con su obra, anteriormente señalada, en el iniciador del estudio científico del derecho administrativo en España:

...No voy pues a crear una ciencia; tampoco intento profundizar en su filosofía, ni elevarme a la región de las teorías controvertibles, a los principios cuestionables. Mi propósito es muy limitado. Yo acepto la legislación administrativa, tal cual hoy existe, cual hoy rige España, con sus pocos aciertos, con sus irremediables errores; pero sin embargo, procuraré coordinar sus partes, metodizar sus estudios, dar alguna claridad a ese caos... Voy pues a abrir un camino del todo nuevo y desconocido: otros escritores más hábiles tendrán la gloria de perfeccionar la obra, de cuyos cimientos coloco la primera piedra.¹³

En virtud de un decreto de 29 de diciembre de 1842 se crea en Madrid la “primera Escuela de Administración del mundo moderno”, en la cual José Posada de Herrera impartió sus famosas lecciones de administración. La Escuela de Administración incluía cátedras de administración y derecho administrativo, sería además como “sinodal de los postulantes al servicio público español”.

Un texto que estamos seguros De Diego conocía con profundidad es la obra ya señalada de Manuel Colmeiro, publicada en Madrid, Santiago y Lima, simultáneamente.¹⁴ Este libro fue el que ejerció mayor influencia en el pensamiento mexicano y tal vez en toda América Latina. De acuerdo con Omar Guerrero, Colmeiro además de su influencia es importante porque señala el tránsito de la ciencia de la administración fundada por Bonnin que, como señalamos, pretendía ser una “ciencia de la administración de la sociedad”, como disciplina sociológica y politológica hacia una “ciencia de la organización administrativa” fundamentada en el derecho administrativo y cuyo eje principal de interés es la organización

¹² Omar Guerrero. *Op. cit.*, págs. 136-138. Véase también, Fernando Garrido Falla. *Tratado de derecho administrativo*, Vol. I. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1961, págs. 150-153.

¹³ Citado por Omar Guerrero. *Op. cit.*, pág. 164.

¹⁴ *Ibid.*, pág. 188; Garrido Falla, *op. cit.*, pág. 151.

de la administración. En esta etapa, el estudio de la administración pública, se va a restringir casi exclusivamente al derecho administrativo y a los problemas de la organización del gobierno. Su objeto de estudio se limita a los marcos del *espacio público*, dejando de lado el estudio de la sociedad como totalidad. Para Omar Guerrero, este enfoque representa un empobrecimiento de la ciencia de la administración, dado que sustenta sus principios no en la acción administrativa en la sociedad, sino en su organización interna. Así pues, el estudio de la administración pública dejó de ser:

...una ciencia de la administración de la sociedad, para convertirse en la ciencia de la organización administrativa del gobierno; se transformó en una ciencia que estudia la organización administrativa, dejando de ser el estudio de sus relaciones con la sociedad. Abandona sus investigaciones sobre la relación entre el espacio público y el espacio privado... cediendo también el espacio público al desinteresarse por el Estado.¹⁵

Lo descrito anteriormente no es más que una simple y muy esquemática visión del ambiente intelectual en materia administrativa, vinculado con el deseo de renovación general que se creó en España a partir de la muerte de Fernando VII y la lucha civil por la proclamación de la República y el liberalismo. El interés por la reforma jurídica y administrativa y la urgencia por estudiar la ciencia de la administración como algo ineludible para iniciar una “regeneración administrativa” son los parámetros que le sirven de referencia general a la obra de De Diego.

El autor y su obra

José de Diego finaliza su *Codificación Administrativa* el 20 de junio de 1890 cuando apenas acababa de cumplir los 24 años. La misma está dedicada a Don Santiago Saenz y le anteceden unas palabras de presentación de Mario Braschi, director del periódico *La Razón*.¹⁶ Antes de continuar con el análisis es conveniente aclarar que *La Codificación* no es propiamente un “tratado” sobre la ciencia de la administración y el derecho administrativo. Mas bien, constituye el diseño o planteamiento general de una obra que, hasta donde tenemos conocimiento nunca se escribió. El subtítulo “notas para un libro” implica obviamente la intención de continuar su desarrollo, pero que por diferentes razones se quedó en el

¹⁵ Omar Guerrero, *Op. cit.*, pág. 191.

¹⁶ En la dedicatoria De Diego escribe: “Tuyo debe ser lo primero que recoje (*sic*) mi entendimiento en los nobles campos de las ciencias jurídicas”.

tintero. Lo sorprendente es que en apenas 65 cuartillas De Diego esboza magistralmente una apasionante defensa por la unificación de la legislación económica y administrativa, y por la eficiencia y honradez en la gestión gubernamental, constituyendo así un hito en la historia de la administración pública puertorriqueña.

El libro se divide en tres partes. En la primera, De Diego nos explica el origen y significado de la codificación y el interesante debate que en torno a ella desarrollaron la escuela racionalista y la escuela histórica del derecho. En la segunda parte, el autor se preocupa por los problemas teóricos de la ciencia de la administración y la codificación administrativa y su necesidad para orientar las normas jurídico-administrativas del Estado en el orden económico y social, procediendo entonces a refutar las proposiciones más utilizadas en contra de la codificación administrativa. Finalmente, en la tercera parte, argumenta con inusitada agilidad dialéctica contra las llamadas "razones prácticas" que se oponen a la codificación. Veamos con más detalles los planteamientos centrales del texto.

El joven De Diego comienza explicando el origen y significado de los conceptos código y codificación. De origen latino, los romanos designaban con la palabra código el conjunto de leyes imperiales que eran "como unas estadísticas de la voluntad del *Imperator*" y que por su naturaleza arbitraria tenía fuerza de ley. Sin embargo, nunca llamaron código al *Digesto* de Justiniano, tampoco a ninguno de los cuerpos legales que conformaron los fundamentos de las instituciones del derecho positivo. De acuerdo con esta tradición, el derecho europeo continuó llamando código a las "recopilaciones inmortales en que se confundía lo legal y lo dogmático". Así pues Alfonso X, El Sabio llamó código a sus famosas *Siete Partidas* cuando en realidad, no eran más que "una resurrección gloriosa de las compilaciones romanas".¹⁷ Inmediatamente después de esta discusión De Diego reflexiona sobre la evolución del derecho que partiendo de Roma se interrelaciona, modifica y crece bajo la influencia de diferentes ideas, países y costumbres:

Muchos tirones á costado a la humanidad arrancar al derecho de los maternos brazos de Roma; muchas ideas que arrojar al surco, muchas luces que encender para que nuestras jóvenes leyes se levantaran, mirando al *porvenir*; mucho trabajo de machete para la destrucción de la cepa escolástica; mucho sentimiento artístico... mucha cautela para

¹⁷ De acuerdo al *Black's Dictionary of Law*, 4th edition. West Publishing Co., 1968, "a code is to be distinguished from a *digest*. Digest of statutes consists of a collection of existing statute, while a code is promulgated as one new law covering the whole field of jurisprudence", pág. 323.

señalar las colindancias de la moral y del derecho, mucha agricultura, en fin para cosechar las nuevas ideas, mucha industria para modificar las viejas, mucho comercio entre el anciano espíritu artista de Roma y el viril espíritu bárbaro de la Escandinavia, para que... ese esfuerzo ímprobo, esa transfiguración de las ideas, ese trabajo elaborantes de los siglos, (quedaran) latentes en nuestros códigos modernos, tesoros de la filosofía.¹⁸

Los códigos pues, existen desde hace mucho tiempo, Roma fue su “causa habiente”, Alemania la “primogénita”; más tarde le siguieron Austria, Prusia y Francia con su famoso Código Napoleónico. Más aún, la idea de la codificación se encontraba formulada en las obras de Bacon, Leibnitz y Benthan; pero a pesar de ello, el hecho concreto que produjo las posibilidades de una nueva *doctrina* de la codificación fue el gran debate que a principios del siglo pasado se produjo en Alemania entre la escuela filosófica (o racionalista) y la escuela histórica. De Diego se refiere aquí a la trascendental controversia suscitada en torno a la promulgación de un código civil uniforme para todo el imperio alemán, cuyos principales protagonistas fueron Anton Friedrich Justus Thibaut y Fiedrich Karl Von Savigny.¹⁹ El profesor Thibaut en su obra “Sobre la necesidad de un derecho civil general para Alemania” defendía la formulación de un código racional que unificase la enseñanza y las “confusas variantes de los textos legales” en su país. Se manifiesta en contra de la influencia del derecho romano y clama por un derecho puramente germánico. Su obra tiene el mérito de haber establecido los fundamentos teóricos-prácticos en apoyo de la unidad de la legislación civil. El argumento principal consiste en señalar que en ninguna parte de Alemania se cumplían los requisitos de perfección formal y material de cualquier legislación, tales como: preceptos claros y ordenación apropiada de las relaciones jurídicas. De acuerdo con Thibaut el imperio alemán carecía de un derecho nacional existiendo en su lugar, un burdo “amontonamiento informe de preceptos abigarrados y contradictorios” los cuales impedían que ni los jueces ni abogados conocieran a profundidad el derecho. Tampoco era *completo*, y por lo tanto se tenía que recurrir al derecho romano, cuyo texto auténtico en realidad no se conocía y las variadas versiones que existían habían conducido a la “inseguridad jurídica”. Es por esta razón que se hacía

¹⁸ José de Diego. *La codificación... Op. cit.*, págs. 13-14.

¹⁹ El lector interesado en esta polémica puede consultar la versión original de Thibaut, “Sobre la necesidad de un derecho civil general para Alemania”, págs. 3-45 y Savigny “De la vocación de nuestra época para la legislación y la ciencia del Derecho”, págs. 47-169, en Jacques Stern, (Comp.) *La codificación: una controversia programática basada en obras de Thibaut y Savigny*. Aguilar, Madrid (1914), 1970.

necesario y obligatorio un código civil nacional que permitiera establecer una "visión de conjunto" de todo el derecho y la unidad de las leyes civiles.²⁰

Thibaut escribió su obra el 19 de junio de 1814 e inmediatamente después Savigny refutó sus argumentos en un sustancioso escrito titulado "De la vocación de nuestra época para la legislación y la ciencia del derecho". En esta obra, Savigny, que de acuerdo con De Diego, era "Aleman de apellido y corazón romano" protestó airadamente y expuso una nueva teoría sobre la naturaleza *histórica* del derecho que contradecía no sólo las alegaciones particulares de Thibaut sobre el derecho alemán, sino a toda la concepción *racionalista* dominante hasta entonces. Para Savigny el derecho es el resultado del desarrollo gradual de las costumbres y los sentimientos de un pueblo como "expresión de su vida colectiva". Nace y es privativo del pueblo, se deriva por tanto de su historia, idioma, costumbre, idiosincracia particular, en suma del llamado *volkgeist* y no de la voluntad arbitraria del legislador. El derecho es pues *consuetudinario* y brota siempre de fuerzas internas nunca del arbitrio de un legislador.²¹ Por ello, Savigny alegaba que "la variabilidad del derecho que ha de adaptarse progresivamente á las costumbres y á las necesidades de los tiempos, se compadecía mal con la inmovilidad de los códigos".²² He ahí la primera y más articulada argumentación contra la tradición jusnaturalista que, con diferentes matices, desde los estoicos dominaban el pensamiento jurídico.

De Diego presenta en forma muy sucinta ambas posturas y concluye que los dos pensadores exageraron sus principios. Por un lado, *la razón*, como exclusiva formuladora del derecho y por el otro *la historia* como única maestra de las costumbres²³ y señala que paradójicamente de esta encarnizada lucha, al final de cuentas, la codificación en general salió vencedora. Una vez concluido "el calor de los primeros encuentros y por una transacción honrosa se hermanaron en nuestros códigos la historia y la filosofía".²⁴ De esa larga discusión, que todavía palpita en las aulas de

²⁰ *Ibid.*, págs. 23-24.

²¹ *Ibid.*, pág. 27.

²² José de Diego. *La codificación...*, pág. 19.

²³ *Ibid.*, pág. 21

²⁴ *Ibid.* Jacques Stern, *Op. cit.*, señala que los errores principales de Thibaut fueron los siguientes: a) su desconocimiento de la situación económica y social de la época en que vivía Alemania; b) la sobre-estimación de la codificación para la ciencia y el estudio del derecho y c) la sub-estimación de las dificultades para preparar un código, tales como la duración de los trabajos y la composición de la comisión codificadora. Por otro lado, señala que el error fundamental de Savigny consiste en la manera de tratar la cuestión de la legislación. Savigny piensa en un código perfecto que nunca podrá ser realizado por los hombres "ignora el significado político-nacional de la unidad jurídica, como uno de los cometidos esenciales del Estado desde el punto de vista de la administración de justicia; desconoce, además... el

las academias jurídicas, la codificación triunfó, dado que a principios de siglo sólo se discutía la posibilidad de la codificación en materia civil, y en el momento en que De Diego escribía casi todos los pueblos (incluyendo España) poseían códigos políticos, penales, mercantiles y de procedimientos:

En el propio año de haber Thibaut publicado el folleto, que encendió la polémica, las Cortes extraordinarias de Cádiz habían nombrado una comisión codificadora del Civil y del Penal. En 1822, se había ya publicado el Código penal, de entonces acá cuatro veces reformado y una suspendido. Mas, el Derecho civil quedó en el abandono, hasta que la comisión permanente, fundada en 1843, presentó el proyecto del 51: treinta años estuvo durmiendo sobre sus laureles el presunto reo, que despertó, vestido de nuevo en 1883, y, después de cien remiendo forales, se echó a la calle, ahora un año, “en el pleno uso de sus derechos civiles”.

Rezagados y todo, nos hemos puesto, en las vías legales, á la par de los demás pueblos, nuestros antiguos discípulos de derecho. ¿Deberemos de reivindicarnos y echar un pie adelante? Thibaut ha triunfado... mas ¿nos falta todavía algún puesto que tomar al enemigo?²⁵

Ese puesto que falta por tomar es el Derecho Administrativo y De Diego se pregunta “¿no es un derecho como todos, susceptible de codificarse?”, cuestionándose además porqué el derecho penal, el derecho que castiga, es decir, el brazo izquierdo del Estado se encuentra robusto, mientras que su brazo derecho, el que “administra el patrimonio” de la nación se encuentra dislocado. Es necesario, pues, intentar articularlos para poder administrar adecuadamente la justicia en el orden económico y social.

La segunda parte de su obra De Diego la dedica a contestar los argumentos teóricos que comúnmente se esgrimen en contra de la codificación administrativa. Pero antes de entrar a la discusión de este tema es pertinente aclarar que nuestro autor visualiza a la codificación administrativa como parte indispensable, integral de la reglamentación del Estado en el orden económico y social. Es decir, la codificación para él no significa una simple compilación de leyes y reglamentos en materia administrativa, más bien representa la posibilidad de unificar la ciencia de la

aspecto práctico de la unidad del Derecho... finalmente, desconoce la fuerza de la ciencia del Derecho, instalada sobre nuevas bases por la escuela histórica, cuando espera de ella la producción de un Derecho uniforme, en tanto que la codificación teme su decadencia. La evolución histórica de Alemania, desde entonces... nos muestra, como resultado la imagen de una unidad progresiva del Derecho.”, pág. 35.

²⁵ José de Diego. *Op. cit.*, págs. 23-24.

administración y la economía. De manera que la “adolescente” ciencia administrativa y la economía tienen que integrarse para alcanzar el fin último del Estado, que como señalamos es la justicia.

Sus reflexiones constituyen un llamado al pueblo español sobre las conveniencias de la codificación y la ciencia de la administración para servir como antídoto contra la corrupción y la ineficacia en el manejo de los recursos económicos del Estado. Así nos dice que... “España, la Nación que en los siglos XVI y XVII contribuyó tan poderosamente al desarrollo de las ciencias económicas... que ha sido el Banco colonial de casi toda la América, no debiera ser ahora nación más empobrecida”.²⁶ Ninguno de sus famosos economistas han pensado sobre la idea de la codificación administrativa para solucionar los graves problemas económicos de España; ni siquiera el gran Colmeiro (a quien califica en una ocasión como “el último de nuestros hacendistas en el orden del tiempo y el primero en el de la sabiduría” y en otra como el “Bautista de la ciencia administrativa en Europa”) se le ha ocurrido pensar en la codificación administrativa como elemento clave en la posible solución de los problemas del Estado español. Todos combaten o niegan la posibilidad y conveniencia de la reglamentación científica en el orden económico y, peor aún, se ataca o se elimina la idea sin discutirla:

...ni siquiera la discusión se admite: no puede haberla... y se le ataca y se le anula *a priori*, sin detenerse á examinarla y se la combate siempre con argumentos vagos y se la rechaza con lugares comunes y no se la analiza y se le condena por síntesis.²⁷

Veamos los argumentos que, de acuerdo al joven De Diego, son los que se utilizan con mayor obstinación contra la codificación administrativa y la unidad de la legislación económica:²⁸

1. El carácter especial de las necesidades económicas del Estado cambian a cada instante y reclaman igualmente satisfacción rápida y oportuna; movilidad continua de las disposiciones que tienden a remediarlas se oponen a que un código permanente paralice la administración.
2. El derecho administrativo es uno de los derechos *adjetivos* y *sancionadores*, cuyo fin exclusivo es auxiliar la obra del derecho político que es determinante y sustantivo.

²⁶ *Ibid.*, págs. 27-28.

²⁷ *Ibid.*, págs. 30-31.

²⁸ *Ibid.*, págs. 31-32.

3. La falta de *principios fundamentales* impiden la unidad legislativo-económica.
4. La índole *constitucional* del poder ejecutivo exige que organice y regule con libertad de adaptación a los sucesos, por caer bajo el dominio de su *acción* esencialmente *administradora*.
5. Los infinitos asuntos jurisdiccionales de la administración, su complicada estructura orgánica y dispositiva no pueden avenirse a la homogeneidad de los códigos.

A estos argumentos contesta De Diego que en primer lugar nadie puede hablar de la variabilidad del derecho administrativo sin señalar también las modificaciones que existen en todo el derecho. Esa característica, no es pues exclusiva del derecho administrativo. En segundo lugar, la separación del derecho en diversas ramas es una cuestión metodológica para su estudio y organización. El derecho es uno e indivisible como una e indivisible es la sociedad. La división y subdivisión de la disciplina, de acuerdo con De Diego es mera exigencia metodológica. Esta variabilidad es pues apariencial porque en esencia todas las secciones del derecho son partes integrantes de un sólo cuerpo:

No podemos abarcarlo todo exteriormente: lo dividimos, y suponemos un derecho *Público* y un derecho *Privado*: aun es mucha la materia y subdividimos el Público en *Interno* y *Externo*, y este en *Internacional* y *Canónico*, y aquél en *Político*, *Administrativo* y *Penal*. Y aún del Civil, que, con los *Procedimientos*, hacemos Privado, desprendemos el derecho comercial: y aún vienen luego particiones especialísimas del derecho, y aún establecen otras nuevas los autores. Y cuando ya está todo dividido y subdividido infinitamente, cuando se ha despedazado la ciencia, volvemos a la contemplación interior de la idea y tornan á aparecérsenos, uno é indivisible el derecho, uno é indivisible el Estado, una é indivisible la sociedad humana.²⁹

Algo similar sucede con los autores que reclaman que los derechos adjetivos y sancionadores no merecen codificarse. Sobre el particular nos recuerda De Diego que fue Bentham el primero que clasificó el derecho en *sustantivo* y *adjetivo*; otros autores en *determinador* y *sancionador*; luego en *norma agendi* y *modus agendi*, etc. A este argumento contesta:

¡Puro convencionalismo de los autores! No hay derecho sustantivo que no tenga su parte de sancionador, como no hay derecho público que no

²⁹ *Ibid.*, págs. 34-35.

sea privado, y viceversa en ambos casos. ¿Se quiere una prueba? ¿La prueba incumbe al que afirma! ¿hay nada más sustantivo y determinante que este principio de Derecho procesal? ¿se quiere nada más sancionador y adjetivo que este Derecho?³⁰

En tercer lugar, para De Diego la unidad legislativo-económica (la codificación administrativa) puede estar apoyada en principios fundamentales. Si la administración es una ciencia en desarrollo que se desprende del derecho y en su formación se nutre y recibe la cooperación de otras ciencias humanas tales como la economía política, hacienda pública y estadísticas, es lógico que “no han de faltarle reglas universales y eternas que le determinen”; su formulación es cuestión de tiempo, estudio y práctica.

En cuarto lugar, nuestro autor apunta que la idea de la codificación administrativa no está reñida con la doctrina de la separación de poderes, ni los funcionarios del poder ejecutivo que dan en completa libertad de actuar en forma irrestricta, dado que en última instancia la Administración estará “vigilada” por el poder legislativo, el cual representa la voluntad de la nación:

La Administración, pues “tutora dativa” del pueblo... está vigilada por el “Consejo de Familia” de las Cámaras, que resuelve en los asuntos que afectan esencialmente el patrimonio.

Todo esto entra en la legítima teoría de los Poderes, y ello dice, bien á las claras, que un código, reglamentador del orden *general* administrativo, no coartaría en manera alguna, al Poder ejecutivo, aquella acción que le incumbe, limitada á la reglamentación particularísima á que no pueden descender los cuerpos fundamentales del derecho.³¹

Finalmente, al argumento de la complejidad y variedad del derecho administrativo como impedimento para la formación de un código que unifique científicamente la administración del Estado, el joven De Diego afirma que definitivamente esta complejidad “no lesiona el fin, por más que haga trabajosos los medios”. Ello puede subsanarse si todos los miembros de la sociedad contribuyeran con sus esfuerzos al logro de la codificación administrativa.

En la tercera parte de la obra que estamos analizando, el autor de *La codificación* se centra en las “dos razones prácticas” que se oponen a la unidad de la legislación económica. Estas dos razones son: a) Los numero-

³⁰ *Ibid.*, págs. 38-39.

³¹ *Ibid.*, págs. 42-43.

tos asuntos que la administración entiende y la gran variedad de disposiciones que la regulan y b) la dualidad orgánica y dispositiva que afectan el orden administrativo.³² El primer argumento es, en obvia referencia a lo anterior, “un viejo adversario que vencido en la región de las ideas, torna al combate en el terreno de los hechos”. Esta idea de la variedad de asuntos y leyes como elemento insuperable de la codificación administrativa constituyó también un tema generalizado en la práctica de *todas* las ramas del derecho. Por ejemplo, el autor nos señala que los detractores de la codificación administrativa no hacen más que repetir, casi textualmente cada uno de los argumentos de Savigny contra la codificación del derecho civil; y se pregunta “¿no abarca este derecho tantos asuntos y no comprende tanta variedad de leyes como el derecho administrativo?”. La legislación civil de España es la prueba más fehaciente de que, sin contar las leyes generales formuladas a partir de las Cortes de Cádiz, dejaba vigente en la legislación común castellana lo siguiente: los ordenamientos de leyes hechos por los reyes; el Fuero Real; los fueros municipales, las Partidas y otra legislación que declaraba supletorios el derecho canónico y el romano:

¿Se concibe mezcolanza mas heterogénea, oposición más grande, variedad mayor en punto á desorden jurídico? Concediendo todo, y mas de lo que se puede conceder, porque el Derecho administrativo no tiene, como el Civil, el régimen foral por enemigo; concediendo que la variedad del orden económico legal vaya tan lejos como la variedad del orden Civil-legislativo ¿cómo pudo ser un hecho la codificación civil y por qué no puede serlo la codificación administrativa?³³

En cuanto a la dualidad orgánica y prepositiva De Diego se cuestiona: ¿no existe también dualidad orgánica y dispositiva en el derecho político? En cualquier código fundamental del Estado siempre encontraremos una parte orgánica que constituye los poderes del Estado y otra dogmática que establece los principios fundamentales y generales, es decir, la “regla de vida” a la que se sujeta todo el país.³⁴ Lo importante es la creación de un cuerpo legal (*constitución Administrativa*) que “preste dirección fija al pensamiento gubernativo-económico, facilite al enseñanza académica y allane el camino de la ley á los juriconsultos y á la nación entera.”³⁵ Así tanto la parte orgánica como la dogmática de esta constitución servirían para “abrir las puertas del presidio a la expoliación y al fraude”.³⁶

³² *Ibid.*, pág. 47 y siguientes.

³³ *Ibid.*, págs. 53 y 54.

³⁴ *Ibid.*, pág. 54.

³⁵ *Ibid.*, pág. 55.

³⁶ *Ibid.*, pág. 56.

Esta legislación tendría que estar unida con una ley de procedimientos que “acabaría de una vez con la tramitación y expedienteo interminables” que ahora caracterizan a los asuntos administrativos y económicos del Estado español. Nos advierte, sin embargo, que muchos detalles de la administración cotidiana, “poros diminutos” de la vida económica del Estado no se pueden reglamentar minuciosamente, hay que dejarlos “vivir libres” para que el Estado también viva.

Es imposible mencionar todas las materias que se pueden uniformar en un código administrativo, no obstante lo esencial y lo urgente es percatare de su necesidad y ante la situación crítica de España, De Diego exhorta a sus líderes a que:

...Miren con ojos tiernos esta decadencia miserable á que nos ha conducido la anarquía económica, que es la peor de las anarquías; tiendan la vista al Presupuesto de la nación... ¡La codificación administrativa! Hé aquí la más dulce esperanza de la Agricultura, madre que vé sus senos exprimidos por la chupadora constante y venenosa de una contribución hambrienta; de la Industria y del Comercio, rendidos bajo del peso de un subsidio desproporcionado; del pueblo todo, ni agricultor, ni industrial, ni comerciante, pero á quien se exige una capitación personal, llámese impuesto de cédulas, llámese de consumos; triste negación del derecho á la vida, triste derecho, que pagan por vivir, lo mismo que los poderosos, los insolventes del Estado!...³⁷

Con esta exhortación finaliza la síntesis de lo que a nuestro juicio constituyen los planteamientos centrales de este autor sobre la ciencia, el derecho y codificación administrativa.

Observaciones finales

Hemos señalado que *La codificación* nunca llegó a concretizarse como el texto que se prometía y que por lo tanto sus proposiciones quedaron al nivel de los meros esbozos iniciales. En este sentido la obra no ejerció influencia significativa en términos teóricos y prácticos inmediatos para las ciencias jurídicas y administrativas del país.³⁸ Sin embargo, desde el punto

³⁷ *Ibid.*, págs. 62, 63-64.

³⁸ Es necesario mencionar, aunque escapa a los marcos de este ensayo, el hecho de que posterior a la invasión norteamericana el sistema jurídico español fue sustituido por el *common law*. De inmediato se tratan de “armonizar” todas las instituciones del país con el sistema anglosajón, que es un tipo de derecho judicial, basado más en el precedente y la casuística que en la expresión ordenada y racional de los códigos. Esta situación objetiva de sustitución arbitraria de un sistema por otro tiene que haber sido la razón fundamental para que De Diego abandonara para siempre la idea de la codificación administrativa. De

de vista histórico y de la “arqueología” de nuestra administración pública las “Notas” de José de Diego son de gran importancia dado que es el primer puertorriqueño del que tengamos conocimiento, que se puede considerar como influenciado directamente por Colmeiro y otros forjadores de la *ciencia administrativa*, cuya característica principal, a diferencia de la ciencia de la administración francesa, es el análisis de los problemas administrativos del Estado vía la organización gubernamental y el derecho administrativo. A nuestro juicio De Diego toma la idea general de estos tratadistas, pero su particular aportación consiste en el lugar prioritario que le otorga a la codificación administrativa para combatir la ineficiencia y corrupción en la administración pública. Es sorprendente además que destacados especialistas europeos contemporáneos en derecho administrativo tienden a apoyar los argumentos esbozados por De Diego en el siglo pasado. El profesor F. Garrido Falla nos señala que el gran volumen de leyes y reglamentos administrativos existentes en el Estado moderno hacen ociosa cualquier discusión actual sobre la conveniencia de su sistematización y codificación. De igual manera, los planteamientos que se esgrimen en contra de ésta son casi idénticos a los combatidos por el joven De Diego, es decir, la variedad de materias administrativas; inestabilidad de las normas administrativas; multiplicidad y falta de orden en las normas jurídico administrativas. Asimismo, las soluciones propuestas son similares: si se pretende la unificación que abarque todo el Derecho Administrativo, tanto la reglamentación de principios generales como las materias concretas, resultarían un proyecto utópico; si por el contrario lo que se pretende es una codificación de los principios generales, así como las grandes leyes que reglamentan la actividad administrativa, entonces la codificación administrativa es deseable y no hay inconvenientes para su implantación.³⁹

hecho, de acuerdo con L.S. Rowe miembro de la primera comisión que se designó para revisar y compilar las leyes de Puerto Rico para adaptarlas a los principios fundamentales del derecho estadounidense: “Para la masa de los americanos residentes en la Isla, especialmente para los abogados, la totalidad del sistema de ley y gobierno, de instituciones domésticas y públicas, era malo sencillamente porque era distinto del nuestro. Todo lo que no se conformaba a nuestro sistema era no solamente no americano sino antiamericano... no tuvo peso el hecho de que uno de los prósperos estados de la Unión vive bajo un derecho civil que en muchos aspectos es similar al sistema español. Se condenaba el sistema porque difería del nuestro. El único modo de hacer americanos a los puertorriqueños, se argüía, era darles sin dilación, el sistema de derecho de uno de nuestros estados”. Manuel Rodríguez Ramos. “Breve historia de los códigos puertorriqueños”. *Revista Jurídica de la UPR*, Vol. XIX, núm. 4 (abril-mayo, 1950), pág. 269.

Agradezco al profesor Luis Baerga Duprey sus valiosos comentarios sobre las diferencias entre el sistema del derecho administrativo y el *common law*.

³⁹ F. Garrido Falla. *Op. cit.*, págs. 275-276. Vide además, Antonio Royo-Villanova. *Elementos de derecho administrativo*, 25ta. ed. Librería Santarén, Valladolid, 1960, págs. 57-60; Rafael Entrena Cuesta, págs. 78-83; Emilio Fernández Vázquez. *Diccionario de derecho público*, Ed. Astrea, Buenos Aires, 1981, págs. 109-110.

Un aspecto que merece comentario adicional sobre el debate entre la escuela racionalista e histórica es el hecho de que De Diego no menciona la naturaleza esencialmente reaccionaria de las proposiciones de Savigny. Es decir, la tenaz oposición de Savigny a la posibilidad de una norma jurídica e inmutable, necesaria y racional que pudiese codificarse encubría realmente un ataque ideológico contra los ideales liberales de las revoluciones francesa y norteamericana que le atribuían a todos los hombres y pueblos unos derechos naturales, inalienables como los derechos a la libertad e igualdad. Así, las teorías roussonianas sobre la voluntad general, la soberanía y los derechos individuales, son sustituidos por Savigny por la tesis del "espíritu colectivo" del pueblo alemán que se "encarnan" en el Estado; lo cual no fue más que un ingenioso subterfugio para glorificar el absolutismo. Este aspecto antiliberal y contrarrevolucionario de Savigny lamentablemente no fue discutido por De Diego.

Otro punto que es necesario destacar es que en *La codificación* no se plantean los problemas específicos y concretos sobre la realidad colonial puertorriqueña. La preocupación central del joven De Diego es España. Su interés, como la de toda su generación, es la búsqueda constante de una renovación económica, moral y administrativa que estremeciera los cimientos mismos de la nación española. Sin embargo, no cabe duda que en su época fue un adelantado en este campo y sólo nos queda especular hasta donde hubiese llegado de continuar desarrollándose en la ciencia jurídica y administrativa.

BIBIOGRAFIA

- Arce de Vázquez, Margot. "Bibliografía selecta". *Asomante*. San Juan, Vol. XXII, Núm. 4 (oct.-dic., 1966), págs. 79-83.
- Baqué, Jaime. *La administración pública y sus raíces históricas*. San Juan, 1960.
- Beneyto, Juan. *Historia de la administración española e hispanoamericana*. Editorial Aguilar, Madrid, 1958.
- Black's Dictionary of Law*. 4th edition, West Publishing Co., 1968.
- Diego, José de. *Cantos de Pitirre*. Instituto de Cultura Puertorriqueña, San Juan, 1949.
- _____. *Cantos de rebeldía*. Maucci, Barcelona, 1916.
- _____. *Jovillos*. Maucci, Barcelona, 1916.
- _____. "La codificación administrativa (Notas para un libro)". Prólogo de Mario Braschi, *La Razón*, Mayagüez, 1890.
- _____. *Pomarrosas*. Heinrich, Barcelona, 1904.
- _____. "Apuntes sobre delincuencia y penalidad.". *La Correspondencia*, San Juan, 1901.

- _____. *El plebiscito portorriqueño*. Tipografía Boletín Mercantil, San Juan, 1917.
- _____. *Nuevas campañas*. Sociedad de Publicaciones, Barcelona, 1916.
- Fernández Juncos, Manuel. "Don José de Diego" en *Antología Puertorriqueña*. Hinds, Hayden and Eldredgen, Inc., New York, 1944, págs. 335-341.
- García de Enterría, Eduardo. *La administración española*. Alianza Editorial, Madrid, 1972.
- Garrido Falla, Fernando. *Tratado de Derecho Administrativo*. Vol. I, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1961.
- Géigel Polanco, Vicente. "José de Diego, Legislador". *Asomante*, San Juan, Vol. XXII, Núm. 4 (oct.-dic. 1966), págs.
- Guerrero, Omar. *Introducción a la administración pública*. Editorial Harla, México, 1985.
- Manrique Cabrera, Francisco. "José de Diego" en *Historia de la literatura puertorriqueña*. Las Américas Publishing Co., Nueva York, 1956, págs. 219-224.
- Ripoll, Luis. *Notas para la biografía de José de Diego*. s.e., Palma de Mallorca, 1950.
- Royo-Villanova. *Elementos de derecho administrativo*. 25ta edición, Librería Santarén, Valladolid, 1960.
- Sánchez Zambrana, Carlos J. *El origen de la doctrina indiana de gobierno en Hispanoamérica: los estudios de la administración pública en los virreinos del Perú y la Nueva España*. Tesis de maestría en Estudios Latinoamericanos, UNAM, México, 1985.
- Stern, Jacques (comp.). *La codificación: Una controversia programática basada en las obras de Thibaut y Savigny*. Aguilar, Madrid (1914) 1970.
- Torres Delgado, Manuel. *Voz de José de Diego*. Florentina Publishers, Boston, 1977.