

**Revista de  
Administración  
Pública**

---

**Edición Especial en Memoria del Maestro y  
Primer Presidente del Instituto Nacional de  
Administración Pública**

**GABINO FRAGA**

la concepción de la administración pública al través del  
derecho administrativo mexicano. pasado y presente

noviembre 1982

---

**ediciones  
INAP**

---

Organo del Instituto Nacional de Administración Pública  
Sección Mexicana del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas

**Revista de**

# **Administración**

# **Pública**

**Corrección**

**Domingo Cabrera  
Noé Pérez Bello  
Virgilio I, Cabrera**

**Diseño**

**Domingo Cabrera**

© Revista de Administración Pública  
Instituto Nacional de Administración Pública  
Coordinación de Difusión  
Ave. Country Club Núm. 208  
Delegación Coyoacán  
04220 - México, D.F.  
Tel. 549-10-19

**Impreso y hecho en México / Printed and made in Mexico**

# **Revista de Administración Pública**

**Edición Especial en Memoria del Maestro y  
Primer Presidente del Instituto Nacional de  
Administración Pública**

**GABINO FRAGA**

**la concepción de la administración pública al través del  
derecho administrativo mexicano. pasado y presente**

**noviembre 1982**

**ediciones**



**INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

México, 1982

**INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA**

**REVISTA DE ADMINISTRACION PUBLICA**

*Director*

Omar Guerrero

*Coordinador ejecutivo*

Javier Muñoz Quiroga

*Asistente*

Francisco José Díaz Casillas

**INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA**  
Sección Mexicana del Instituto  
Internacional de Ciencias Administrativas

**CONSEJO DIRECTIVO**

**Luis García Cárdenas**  
**Presidente**

**Ignacio Pichardo Pagaza**  
**Jacinto Faya Viesca**  
**Vicepresidentes**

**Fernando Solana**  
**Alejandro Carrillo Castro**  
**José Chanes Nieto**  
**Lidia Camarena Adame**  
**Oscar Reyes Retana, Jr.**  
**Adolfo Lugo Verduzco**  
**Manuel Uribe Castañeda**  
**Consejeros**

**Yolanda de los Reyes**  
**Tesorera**

**José Luis Calderón A.**  
**Secretario Ejecutivo**

**Coordinación de Investigación**  
Cipriano Flores Cruz

**Coordinación de Docencia**  
Manuel Carrillo Poblano

**Coordinación de Promoción Estatal**  
Laura Guadalupe Gutiérrez

**Coordinación de Relaciones Internacionales**  
Severino Cartagena Hernández

**Coordinación de Difusión**  
Jorge Luis Honorat

**Coordinación de Administración**  
Blanca Desentis de Zermeño

# **INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA**

## **MIEMBROS FUNDADORES:**

<b>Antonio Carrillo Flores</b>	<b>Gabino Fraga</b>
<b>Gilberto Loyo</b>	<b>Jorge Gaxiola</b>
<b>Rafael Mancera Ortiz</b>	<b>José Iturriaga</b>
<b>Ricardo Torres Gaytán</b>	<b>Antonio Martínez Báez</b>
<b>Raúl Salinas Lozano</b>	<b>Lorenzo Mayoral Pardo</b>
<b>Enrique Caamaño</b>	<b>Alfonso Noriega, hijo</b>
<b>Daniel Escalante</b>	<b>Manuel Palavicini</b>
<b>Raúl Ortiz Mena</b>	<b>Jesús Rodríguez y Rodríguez</b>
<b>Rafael Urrutia Millán</b>	<b>Andrés Serra Rojas</b>
<b>José Attolini</b>	<b>Catalina Sierra Casasús</b>
<b>Alfredo Navarrete</b>	<b>Gustavo R. Velasco</b>
<b>Francisco Apodaca</b>	<b>Alvaro Rodríguez Reyes</b>
<b>Mario Cordera Pastor</b>	

## **CONSEJO DE HONOR:**

**Gabino Fraga †      Gustavo Martínez Cabañas      Andrés Caso**

**GABINO FRAGA:  
LA CONCEPCION DE LA ADMINISTRACION  
PUBLICA AL TRAVES DEL DERECHO  
ADMINISTRATIVO MEXICANO.  
PASADO Y PRESENTE**

## **CONTENIDO**

### **GABINO FRAGA:**

### **LA CONCEPCION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA AL TRAVES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO MEXICANO. PASADO Y PRESENTE**

Presentación	13
Semblanza de Gabino Fraga <i>José Chanes Nieto</i>	17
<b>EL PANORAMA</b>	
Desarrollo Histórico del Derecho Administrativo <i>José Gazcón y Marín</i>	37
El Derecho Administrativo y la Ciencia de la Administración <i>Gustavo R. Velasco</i>	47
Administración Pública y Derecho Administrativo <i>Jesús Rodríguez y Rodríguez</i>	73
<b>ANTECEDENTES EUROPEOS</b>	
Principios de la Administración <i>C.J.B. Bonnín</i>	81

Idea General de la Administración <i>Alejandro Oliván</i>	103
Idea General de la Administración y del Derecho Administrativo <i>Manuel Ortiz de Zúñiga</i>	121
Lecciones de Administración <i>José Posada de Herrera</i>	135
De la Ciencia Administrativa <i>Manuel Colmeiro</i>	173
<b>EL DESARROLLO</b>	
Naturaleza, Límites y Organización General de la Administración <i>M.R. Veytia</i>	195
El Carácter Científico de la Administración Pública <i>José María del Castillo Velasco</i>	211
Poder Ejecutivo y Poder Gubernamental <i>Juan M. Vázquez</i>	223
Los Secretarios de Estado <i>Eduardo Ruiz</i>	241
La Administración Pública como Estudio Científico <i>Manuel Cruzado</i>	265
<b>EL DESENVOLVIMIENTO EN AMERICA LATINA</b>	
La Administración Pública <i>Antonio González Saravia</i>	281
La Ciencia de la Administración y el Derecho Administrativo <i>Rafael Bielsa</i>	311
<b>LA SINTESIS: GABINO FRAGA</b>	
Lecciones de Derecho Administrativo. 1926	329

Curso de Derecho Administrativo. 1930	343
Las Atribuciones “Cuasi-Judiciales” de la Administración. Estudio comparativo	351
Proyecto de Ley Orgánica de la Administración Pública Federal Mexicana (1958)	381

## EX CURSUS

Palabras en las Exequias de Gabino Fraga <i>Antonio Martínez Báez</i>	411
--	-----

*La Revista de Administración Pública*, Edición Especial a la Memoria de Don Gabino Fraga, se terminó de imprimir el día 20 de noviembre de 1982 en los talleres de Impresiones Esther S.A. de C.V., en Colombia núm. 6, México, D.F. El diseño, preparación y cuidado de la edición estuvo a cargo del equipo de trabajo de la *Revista de Administración Pública* del INAP. El tiraje fue de 2000 ejemplares.

## **PRESENTACION**

Hoy se viste de gala la Revista de Administración Pública. Toca la conmemoración de la obra del primer Presidente y fundador de nuestro Instituto: Don Gabino Fraga. Pocas veces un órgano de difusión tiene ocasión mejor para honrar la memoria de un administrador público tan distinguido, honrándose el propio órgano al tratar de la vida intelectual de quien fue su progenitor. Fraga es pasado y presente de la concepción de la administración pública al través del derecho administrativo. El es tránsito entre el antiguo derecho administrativo mexicano del siglo XIX y el moderno derecho administrativo nacido de la Revolución de 1910. Su obra sintetiza la exposición, desarrollo y enseñanza de esta importante materia, y crea con ello la escuela mexicana de la administración pública.

Este número tan especial comprende una visión conjunta del derecho administrativo hasta Fraga, es decir, hasta la síntesis académica habida en sus lecciones universitarias de derecho administrativo. Comienza la edición con la *semblanza* del maestro Gabino Fraga, obra de la pluma de José Chanes Nieto. Siguen tres trabajos sobre el *Panorama* del derecho administrativo en general, con especial referencia a nuestro país, escritos por los distinguidos profesores José Gascón y Marín, Gustavo R. Velasco y Jesús Rodríguez y Rodríguez.

Nuestro derecho administrativo tiene como fuente la tradición jurídica decimonónica francesa y española, situación idéntica vivida por la ciencia

de la administración. Ahora la Revista se privilegia con la presentación, por primera vez en nuestro país, de un importante apartado de los *Principios de la administración* de C.J.B. Bonnin, obra primigenia de nuestra materia y cuyo origen se remonta al lejano año de 1808. Acompañan a la obra precedente cuatro trabajos españoles de gran valor, inspiración de Alejandro Oliván, Manuel Ortiz de Zúñiga, José Posada de Herrera y Manuel Colmeiro en los cuales se establece la *Idea, Ciencia y Enseñanza* de la administración pública, tal y como se concibió durante la primera mitad del siglo XIX.

Estos antecedentes dieron pauta a la concepción mexicana de la administración pública dentro del seno del derecho administrativo. En tal concepción se inscriben importantes trabajos que llenan, con un elevado espíritu intelectual, la segunda mitad del siglo pasado. El *desarrollo* del derecho administrativo y la ciencia de la administración en nuestro país da comienzo con un escasamente conocido documento escrito en 1851 por M.R. Veytia, referido a la *Naturaleza, límites y organización general de la administración*. José María del Castillo Velasco y Manuel Cruzado escriben en sus *derechos administrativos* sendos capítulos dedicados a las ciencias de la administración, el primero elaborado en 1874 y el segundo en 1895. Entrambos se sitúan los ensayos de Juan M. Vázquez y Eduardo Ruiz, dedicados al estudio del Ejecutivo y los secretarios de Estado, que aparecieron publicados respectivamente en 1879 y 1888. Pero el *Desarrollo* es también latinoamericano, y en países hermanos han descollado también otros pensadores: aquí incluimos el ensayo sobre *La administración pública* del guatemalteco Antonio González Saravia, escrito en 1888, y el estudio sobre *La ciencia de la administración y el derecho administrativo* del argentino Rafael Bielsa, publicado originalmente en 1937.

Fraga es la *Síntesis* del derecho administrativo mexicano. Resume y consolida el *pasado*. Con él comienza el *presente*. El magno tesoro de su archivo personal produjo un rico filón de cuadro documentos: sus *Lecciones* de derecho administrativo de 1926 y su *Curso* de 1930; los otros dos son *Las atribuciones quasi-judiciales de la administración* y el *Proyecto de ley orgánica de la administración pública federal* de 1958. Esta pléyade documental aparece publicada por primera vez, y toca al Instituto Nacional de Administración Pública gozar este privilegio.

Concluye esta edición con las palabras pronunciadas por Don Antonio Martínez Báez, miembro fundador y primer Vicepresidente de nuestro Instituto, así como primer Director de la Revista de Administración Pública.

La presente entrega es el producto del esfuerzo, disposición y talento de distinguidos miembros del INAP. Un amplio agradecimiento a los profesores José Chanes Nieto, Jesús Rodríguez y Rodríguez, Cipriano Flores, Ricardo Uvalle y Enrique Varas por la enorme colaboración prestada para compilar tan valiosa documentación. Reconocimiento muy especial merece Manuel Fraga, hijo de Don Gabino, que puso a nuestra disposición el valioso acervo documental que atesora la obra del ilustre administrativista.

El Instituto Nacional de Administración Pública se siente honrado de ofrecer esta obra a todos los interesados de la administración pública, especialmente a los lectores de la concepción mexicana de la administración pública al través del derecho administrativo, en su pasado y en su presente.

*Luis García Cárdenas*

## SEMLANZA DE GABINO FRAGA

José Chanes Nieto

En épocas en que se prodigan injustificadamente títulos, grados, honores y reconocimientos, referirlos a quien por méritos los merece impide su plena comprensión y cabal aprecio. Anteriormente refrendaban merecimientos y su sola mención hacía prueba plena; ahora se hace indispensable comprobarlos a fin de discriminar aquellos que obedecen a una adquisición por móviles políticos o económicos de los obtenidos gracias a una labor constante, generosa, honorable y sin aspavientos. Los de Gabino Fraga Magaña pertenecen a estos últimos.

El ilustre jurista nació en Morelia, Estado de Michoacán, en 1899, ciudad en la que realizó sus estudios de primaria y preparatorios, éstos en el Colegio Primitivo y Nacional de San Nicolás de Hidalgo, plantel fundado por Vasco de Quiroga y del que había sido rector Don Miguel Hidalgo y Costilla y en el que se educaron Morelos, Rayón y Ocampo. En esta

época se le ve, acompañado de su primo Samuel Ramos y de sus condiscípulos Ignacio Chávez y Manuel Martínez Báez, "concurrir a las reuniones del hotel de La Soledad, lugar a donde solía reunirse, invariablemente por las tardes, la vieja guardia de la bohemia Nicolaíta a leer los últimos versos, a comentar los más recientes libros o a forjar los chistes y las sátiras más ingeniosas".<sup>1</sup>

En 1913, como parte del curso de literatura general forma parte de un grupo, en el que vuelven a figurar Ignacio Chávez y Samuel Ramos, que publica *Minerva*. Este periodiquito de cuatro páginas, en el que los artículos aparecían reproducidos a mano por un excelente calígrafo, incluye el artículo "El Men-

<sup>1</sup> Hernández Luna, Juan. "Biografía de Samuel Ramos", en *Obras Completas de Samuel Ramos*. Tomo II, Nueva Biblioteca Mexicana Núm. 46, U.N.A.M., México 1976, p. VII.

digo” de Gabino Fraga,<sup>2</sup> en su número dos del 15 de febrero.<sup>3</sup> Cuarenta años después, en 1953, la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo recibe a su antiguo alumno para concederle el grado de doctor *honoris causa*.

A consecuencia de las perturbaciones políticas que en aquellos días afectaban al Estado de Michoacán, se traslada a la Ciudad de México para ingresar a la Escuela Nacional de Jurisprudencia de la Universidad Nacional de México, donde obtuvo el título de abogado el 23 de junio de 1920, misma Universidad que ya Autónoma le otorgó el grado de doctor en derecho en 1950.

La tesis que presentó en su examen profesional de Abogado versó sobre “La culpa Extra-contractual.” Con referencia a esos años rememora con gran generosidad que “cuando salido de la capital de provincia entré al primer año de Derecho en la Escuela Nacional de Jurisprudencia, tuve desde el primer día una doble impresión que perdura entre mis más caros recuerdos de la vida estudiantil: la de un maestro y la de un alumno que en sus respectivas esferas competían, por así decirlo, en la brillantez y profundidad de sus exposiciones.

“El maestro: Antonio Caso, que profesaba entonces la cátedra de Sociología. El alumno: Narciso Bassols, que empezaba su carrera profesional. Y así como oíamos sobrecogidos las

palabras reductoras, al mismo tiempo que combativas del maestro que daba en cada lección el fundamento de las nuevas tendencias para impugnar las ideas filosóficas hasta entonces preponderantes, así también admirábamos la lógica y la consistente y deslumbradora elocuencia del discípulo que abría paso en el mundo nuevo de los conceptos sociales, políticos y jurídicos”.<sup>4</sup>

Como recordó recientemente Antonio Martínez Báez “Gabino Fraga Magaña brilló singularmente en la Escuela Nacional de Jurisprudencia, tanto así, que como miembro de una generación excepcional, subsiguiente y aún confundida con la ilustre y famosa de 1915, y en la que figuraban, entre otros estudiantes ejemplares, los nombres de Miguel Palacios Macedo, Narciso Bassols y Manuel Bartlett B., el segundo reconocía, con gran orgullo y sin humildad, que, indudablemente, Gabino Fraga era el primero entre sus iguales, por no decir el mejor en lo absoluto”.

Concluidos sus estudios y hasta hace unos meses, con singular entrega y convicción, ejerció las labores del jurista en sus más nobles expresiones. Desde su despacho, experto jurísculto, en la administración, servidor público ejemplar, en la Suprema Corte de Justicia, digno ministro, en las aulas universitarias, maestro eminente, en instituciones internacionales, defensor de los derechos humanos o en libros, ensayos y conferencias, estableció y señaló cauces para el imperio de la justicia. Gabino Fraga se distinguió y prodigó, sin menoscabo de hacerlo también en su vida fa-

<sup>2</sup> Ramos, Samuel. *Obras Completas*. Tomo I, Nueva Biblioteca Mexicana Núm. 41, U.N.A.M, México 1975, p. 215.

<sup>3</sup> Fraga, Gabino. “El Mendigo”, en *Minerva, órgano de la clase de literatura*. Colegio Primitivo y Nacional de San Nicolás de Hidalgo, año 1, núm. 2, 15 de febrero, Morelia 1913.

<sup>4</sup> Fraga, Gabino. “El Jurista”, en *Narciso Bassols. En Memoria*. Talleres Gráficos de México 1960, p. 97.

miliar, en el servicio de la cátedra, del pensamiento jurídico, de la administración, del Instituto Nacional de Administración Pública, del Poder Judicial Federal, de organismos internacionales y de la abogacía.

## GABINO FRAGA CATEDRATICO

Testimonio de reconocimiento a su labor docente, tanto en la licenciatura como en el posgrado de la Facultad de Derecho, en el haber sido designado por la Universidad Nacional Autónoma de México profesor emérito. Muestra también de su vocación y entrega a las tareas universitarias fue un desempeño, durante dieciséis años, como miembro de la Junta de Gobierno de nuestra Máxima Casa de Estudios.

Antonio Armendáriz evoca que ya hacia 1928 "la presencia de Don Gabino Fraga lo graba milagros de curiosidad y de devoción, de los que no podían ufanarse muchos otros maestros que por entonces eran miembros muy distinguidos del Foro, no pocos de los cuales comenzaban a destacar en el ámbito nacional como estudiosos disciplinados, ensayistas brillantes, tratadistas de mérito o funcionarios del más elevado rango".<sup>5</sup>

El tiempo confirmaría sus merecimientos magisteriales que trascendieron las aulas, en tanto ha sido maestro imprescindible de todos

los estudiosos del derecho en nuestro país y modelo de vocación jurídica y honorabilidad.

Extensión de su labor en la cátedra han sido sus conferencias magistrales pronunciadas en instituciones tanto nacionales como extranjeras. Han tenido ocasión de escuchar sus doctas palabras las Facultades de Derecho y Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, así como las Universidades de Michoacán, Nuevo León, Querétaro, La Habana y de Santiago de Chile.

## GABINO FRAGA Y EL PENSAMIENTO ADMINISTRATIVO

Las contribuciones nacionales al derecho administrativo se reinician después de la Revolución con las de Don Gabino Fraga, que las renovó con su "Derecho Administrativo", ensayos, conferencias y estudios.

Desde la perspectiva jurídica la administración pública mexicana había recibido constante atención en el siglo pasado. Las aportaciones al respecto encuentran su primera culminación en las "Lecciones de Derecho Administrativo" dictadas en 1851 por Teodosio Lares y publicadas el año siguiente, en las que lo concibe como "la ciencia de la acción y de la competencia del poder ejecutivo, de sus agentes, y de los tribunales administrativos, en relación con los derechos e intereses de los ciudadanos; y con el interés general del Estado".<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Armendáriz, Antonio. "Mexicanización del Derecho", en *Estudios de Derecho Público Contemporáneo. Homenaje a Gabino Fraga*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie E: Varios 6, F.C.E.-U.N.A.M, México 1972, p. 15.

<sup>6</sup> Lares, Teodosio. *Lecciones de Derecho Administrativo*. Primera edición, Imprenta de Ignacio Cumplido, México 1852; primera reimpresión, U.N.A.M, México 1978, p. 2.

Manuel Dublán reune sus "lecciones diarias para los alumnos juristas del Instituto de Oaxaca" en el libro "curso de Derecho Fiscal", impreso en la misma ciudad en el año de 1865, en que expone lo que las leyes positivas tienen ordenado sobre el fisco, cosas que lo forman, su administración y dirección, sus privilegios, y las atribuciones del ministerio fiscal; exponiendo en cada lugar las doctrinas más sanas que deben adoptarse".<sup>7</sup>

En 1874 José María del Castillo Velasco publicó su "Ensayo sobre el Derecho Administrativo Mexicano", en que al abordar la definición de la ciencia administrativa, una vez que señala su diferencia con la ciencia política, llama "derecho administrativo al conjunto de leyes y disposiciones que en cada nación forma su administración particular".<sup>8</sup>

Catorce años después, en 1888, Eduardo Ruiz, michoacano que había sido catedrático en el Primitivo y Nacional Colegio de San Nicolás de Hidalgo y en ese momento profesor de Derecho Constitucional y Administrativo en la Escuela Nacional de Jurisprudencia, elabora en dos tomos el "Curso de Derecho Constitucional y Administrativo",<sup>9</sup> obra adoptada como texto de la materia en esta Escuela.

<sup>7</sup> Dublán, Manuel. *Curso de Derecho Fiscal*. Primera edición, Imprenta del Instituto, Oaxaca 1865; reproducción facsimilar, Textos Universitarios, S.A., México 1975, p. 5.

<sup>8</sup> Castillo Velasco, José María del. *Ensayo sobre el Derecho Administrativo Mexicano*. Tomo I, Taller de Imprenta de la Escuela de Artes y Oficios para Mujeres, México 1874, p. 9.

<sup>9</sup> Ruiz, Eduardo. *Curso de Derecho Constitucional y Administrativo*. Oficina Tip. de la Secretaría de Fomento, México 1888.

Manuel Cruzado con "la idea principal... (de) poner de manifiesto la alianza entre la teoría y práctica de la administración", elaboró los "Elementos de Derecho Administrativo", exponiendo "primeramente, y por razón de método, algunas nociones sobre la ciencia y Derecho administrativo, para consignar enseguida la legislación vigente sobre la organización de las autoridades administrativas en todos los grados de su jerarquía".<sup>10</sup>

El propio Cruzado pone de relieve que "los señores Licenciados Emilio Pardo (jr) y Pablo Macedo han impulsado igualmente el desarrollo de la ciencia, con su 'Diccionario de Derecho y Administración', la cual obra, a juzgar por la parte que se ha publicado, contiene un gran acopio de doctrina".<sup>11</sup>

En el presente siglo apareció en 1911 el "Derecho Administrativo Mexicano" de Trejo Lerdo de Tejada, destinado a "estudiar y analizar (su) evaluación en los últimos cien años". (1810-1910), dedicando "un capítulo a cada legislación específica de las que componen actualmente nuestro Derecho Administrativo, recorriendo aunque sea a grandes pasos las diferentes leyes vigentes en 1810, las que vinieran sucediéndose hasta la fecha (1910) y señalando superficialmente los cambios, modificaciones y tendencias generales de cada legislación específica".<sup>12</sup>

<sup>10</sup> Cruzado, Manuel. *Elementos de Derecho Administrativo*. Antigua Imprenta de Eduardo Murguía, México 1895, p. VI.

<sup>11</sup> *Idem.*, p. 19.

<sup>12</sup> Lerdo de Tejada, Trejo. *Derecho Administrativo Mexicano*. Tip. de la Viuda de F. Díaz de León, Sucs., México 1911, p. 5.

En 1934 Gabino Fraga reanuda la tradición del estudio jurídico de la administración pública, al publicar la primera edición de "Derecho Administrativo", obra clásica que inicia la formación, como afirmó Antonio Martínez Báez, de "una auténtica escuela mexicana sobre esta importante materia del Derecho Público o del Estado", así adquirió "la calidad de auténtico Maestro, no simple profesor, al transformar a muchos de sus alumnos en discípulos, esto es, en profesores y en maestros en esta valiosa rama jurídica, como Andrés Serra Rojas y Antonio Carrillo Flores, para citar sólo a los más destacados de las generaciones primeras".

En efecto, en 1939 se editó "La Defensa Jurídica de los Particulares frente a la Administración en México" de Antonio Carrillo Flores, obra que en una "nueva edición muy aumentada" de 1973 lleva el título de "La Justicia Federal y la Administración Pública".<sup>13</sup> En 1959 aparece por primera vez el libro "Derecho Administrativo. Doctrina, Legislación y Jurisprudencia" de Andrés Serra Rojas.

A partir del tratado de Gabino Fraga los trabajos en la materia se multiplicaron, destacando, entre otros autores, Alfonso Nava Negrete, Jorge Olivera Toro, Humberto Briseño Sierra, Miguel Acosta Romero, Roberto Ríos Elizondo, Arturo González Cosío, Fernando Serrano Migallón, Miguel Duhalt Krauss, Efraín Ursúa Macías y José Francisco Ruiz Massieu.<sup>14</sup>

<sup>13</sup> Carrillo Flores, Antonio. *La Justicia Federal y la Administración Pública*. Editorial Porrúa, S.A., México 1973, p. 9.

<sup>14</sup> Nava Negrete, Alfonso. *Derecho Procesal Administrativo*. Editorial Porrúa, S.A., México 1959. Olivera Toro, Jorge. *Manual de Derecho Administrativo*. Editorial Porrúa, S.A.,

Con anterioridad a la aparición del histórico "Derecho Administrativo" tratado por Gabino Fraga, circularon los "Apuntes de Derecho Administrativo" tomados en su clase por el alumno Manuel Sánchez Cuén durante 1926, que depurados se reprodujeron en 1930 con el nombre de "Curso de Derecho Administrativo".\* Ambos ejemplares, al igual que otras aportaciones del eminent jurista, me fueron proporcionados por el Licenciado Manuel Fraga, a quien expreso mi emocionado reconocimiento.

Los propósitos que animaron a don Gabino, señalados en la advertencia preliminar a la primera edición de la obra, fueron, "en primer término, ...sistematizar el conjunto de conocimientos, de muy diversos orígenes, que han venido sirviendo para la enseñanza en México del Derecho Administrativo, y... formar así una guía para el estudiante de esta difícil materia. En segundo lugar, ...fijar un punto de partida para una labor más cuidado-

México 1963. Briseño Sierra, Humberto. *El Proceso Administrativo en Iberoamérica*. U.N.A.M., México 1968. Acosta Romero, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*, U.N.A.M., México 1973. Ríos Elizondo, Roberto. *El Acto de Gobierno*. Editorial Porrúa, S.A., México 1975. González Cosío, Arturo. *El Poder Público y la Jurisdicción en Materia Administrativa en México*. Editorial Porrúa, S.A., México 1976. Serrano Migallón, Fernando. *El Particular Frente a la Administración*. Instituto Nacional de Administración Pública, México 1977. Duhalt Krauss, Miguel. *Una Selva Semática y Jurídica. La Clasificación de los Trabajadores al Servicio del Estado*. Instituto Nacional de Administración Pública, México 1977. Urzúa Macías, Efraín. *Derecho Administrativo*. Universidad de Guadalajara, Guadalajara 1979. Ruiz Massieu, José Francisco. *Reformas Recientes al Derecho Administrativo Mexicano*. División de Ciencias Sociales y Humanidades, Departamento de Derecho, Universidad Azcapotzalco, U.A.M., México 1980.

Partes importantes de estos documentos pueden consultarse en esta edición. N. del D.

sa de examen de las doctrinas sustentadas en relación con los datos que ofrece la realidad de la Administración Pública en nuestro país, y/o bien, sustituirlas por otras que mejor la expliquen, o adaptarlas a las circunstancias del medio jurídico, o bien, por último, completarlas con las que exigen las peculiaridades de nuestro sistema administrativo, de manera de ir formando una doctrina cada vez más completa del Derecho Administrativo mexicano. Finalmente, ...demostrar que es perfectamente posible la sumisión del Poder Administrativo a un régimen de derecho y que el cumplimiento de las atribuciones del Estado no exige forzosamente el reinado de la arbitrariedad ni la falta de protección de los derechos particulares".

Toda la construcción de su tratado "reposa sobre los conceptos de atribuciones del Estado, como contenido de la actividad del Estado, de funciones del Estado, como forma que reviste la realización de esa actividad y de régimen jurídico especial de la misma actividad", según puntualiza en las primeras páginas de la edición de 1934. En el prólogo de la segunda edición, 1939, responde a "objeciones de distinguidos profesores en la materia", en tanto afirman "que la noción de atribuciones que, en el desarrollo de la obra, constituye la piedra angular del Derecho Administrativo, es una noción extrajurídica y que por esa razón no puede sustentar una construcción jurídica, (al respecto) ocurre preguntar cuál es el motivo de esa imposibilidad, pues, por el contrario, parece bien claro que si el Derecho es un fenómeno de orden social, sean factores de esta naturaleza los que forman sus bases fundamentales".

El distinguido michoacano abunda en su

respuesta al argüir que "la teoría de las atribuciones, aunque tenga necesidad de estudiar el origen de éstas y lo localice en las tendencias económico-sociales de un momento histórico determinado, no por ello pretende basar la construcción del Derecho Público y, dentro de él, del Derecho Administrativo sobre simples tendencias doctrinales, sino que forzosamente tiene que referirse a las atribuciones que la legislación positiva correspondiente ha consagrado".

Respecto a las opiniones que consideran "que la noción de atribución se puede reducir al concepto de competencia legal", Fraga argumenta que son impropias, "pues si la atribución es contenida de la actividad del Estado, la competencia es la esfera en que se desarrolla esa actividad, lo cual equivale a decir que la atribución guarda con respecto a la competencia la misma relación que el contenido respectivo del continente, y que, por lo tanto, no parece justificado identificar ambos conceptos. La circunstancia frecuente de que una misma atribución sólo puede realizarse por el ejercicio concurrente de la competencia de diversos órganos, nos indica que hay una diversificación clara entre la atribución y la competencia".

En el prólogo de la tercera edición, 1944, al igual que se hará en las siguientes ediciones, se registran "los cambios más importantes ocurridos en la legislación y se (aprovechan) los criterios sustentados por resoluciones del Tribunal Máximo de la República que han consagrado importantes principios como elementos integrantes de la estructura de nuestro Derecho Público".<sup>15</sup>

Antonio Armendáriz resume la trascenden-

cia del maestro Fraga considerándolo "un genuino nacionalizador del Derecho Constitucional y Administrativo, que con México como raíz y posibilidad, no desdeña la experiencia, el estudio y las meditaciones de los demás, para acertar mejor por los caminos de un destino que ha de ser espléndido, debido a la luminosa claridad de sus metas".<sup>16</sup>

Los méritos de su notable "Derecho Administrativo", ya en su vigésima segunda edición, aparecen igualmente en otras múltiples contribuciones de Gabino Fraga al derecho mexicano, entre las que se encuentran los estudios siguientes:

a) *El problema de las Rentas y Contribuciones Municipales*.<sup>17</sup> Las conclusiones de esta ponencia son:

"I. El problema fundamental en el sistema tributario de las municipalidades consiste en que, de la misma manera que ellas forman parte de un todo más amplio que es el estado, el régimen de sus ingresos tiene que plegarse al sistema tributario de todo el estado.

"II. Existen conceptos cuya existencia como fuentes de ingreso de los municipios no es incompatible con el régimen tributario nacional a pesar de que dichas fuentes sean exclusivas del Municipio; los puntos de los bienes patrimoniales, los derechos por presta-

ción de servicios y las contribuciones especiales por la ejecución de obras, de la competencia también exclusiva de los municipios, que se traduzcan en beneficio especial de algunos individuos o clases sociales dentro de la jurisdicción municipal.

"III. Dadas las limitaciones territoriales de los municipios y la clase particular de facultades de que están revestidos, la esfera del sistema de tasas o derechos y de contribuciones especiales tienen en los propios municipios la facilidad de extenderse gradualmente hasta el grado de que la mayor parte de los gastos municipales pueda cubrirse con los elementos que procedan de esas fuentes de ingresos.

"Sin embargo, lo anterior no significa ni con mucho que se pretenda dar una organización mercantil al manejo de los intereses municipales, pues no puede hacerse nunca abstracción de que el móvil de la actividad municipal como el móvil de toda actividad estatal no puede ser el lucro, sino la satisfacción de las necesidades colectivas. Pero como dentro de la acción municipal se encuentran múltiples elementos para individualizar el beneficio que producen los servicios municipales, las tasas o derechos y las contribuciones especiales pueden llegar a constituir una porción bien aceptable de los recursos que el Municipio requiere para su subsistencia.

"IV. El sistema que haya de utilizarse para la determinación de la forma como el Municipio haya de cubrir los deficientes que no alcancen a sufragarse con los ingresos propios a que se alude en el punto anterior y, en una palabra, la determinación de la competencia del Municipio para obtener impuestos propiamente dichos, bien con el carácter de exclu-

<sup>15</sup> Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*. Tercera edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1944, p. XV.

<sup>16</sup> Armendariz, Antonio. *Op. cit.*, p. 17.

<sup>17</sup> Fraga, Gabino. "El Problema de las Rentas y Contribuciones Municipales". Ponencia presentada al Primer Congreso Panamericano de Municipios, La Habana, 1938.

sivos o concurrentes con los que el Estado establezca, no puede efectuarse teóricamente ni considerando aisladamente las necesidades municipales, pues es indispensable que el sistema que se adopte forme un todo congruente con el sistema tributario nacional”.

b) *El Régimen de la Propiedad en la República Mexicana*.<sup>18</sup> En esta conferencia Gabino Fraga trató sobre “un problema que en México tiene caracteres de apasionante; un problema que ha sido motivo de una incruenta lucha”. Afirmó que “la propiedad, en México, ...tiende a ser una función social; es decir, la propiedad no se va a explotar, ya no se va a disponer de ella en perjuicio de la colectividad; al contrario, la colectividad debe imponer al propietario las normas, para usar esa propiedad de la manera más adecuada y más conforme con las necesidades sociales”. Más adelante añade que “ninguna propiedad se adquiere si no es mediante título de la Nación; esa propiedad de la Nación es imprescriptible, en el sentido de que ningún particular pueda hacer adquisición de ésta por prescripción; si no existe el título; el acto expreso por virtud del cual la Nación haya hecho la trasmisión de la propiedad, el particular no puede considerarse, propietario”. De esta manera “la propiedad está sujeta a una constante intervención por parte de la autoridad; (existe la) de revisar constantemente los títulos de esa propiedad”... “Así, pues, en México, existe la propiedad privada; en las relaciones entre los individuos esta propiedad funciona en los mis-

mos términos que en cualquier otro sistema; pero en la relación del propietario con el Estado, el propietario está siempre sometido a las disposiciones del Estado con el fin de conformar la propiedad a las necesidades sociales. El Estado actúa, respecto de la propiedad, en dos formas: o bien de una manera directa, suprimiendo la propiedad, rescatándola; o bien de una manera indirecta”.

En consecuencia, Fraga concluye que “dentro de nuestro régimen existen dos instituciones diferentes: el régimen de expropiación y el régimen de imposición de modalidades. La expropiación viene a ser la adquisición por el Estado de un bien que es necesario para el propio Estado, para que el Estado pueda cumplir con sus atribuciones. La modalidad no es, ni significa que el Estado adquiera la propiedad de los individuos; la modalidad significa una restricción en los derechos de libre aprovechamiento de la propiedad; más bien puede decirse que, por medio de la imposición de modalidades, el Estado logra suprimir actitudes perjudiciales del propietario de la tierra. Con el sistema de expropiación se adquiere un beneficio para el Estado; en el régimen de modalidad; se suprime un perjuicio para la colectividad..., es decir, hay la idea de que la propiedad sirva, no de que esté atendiendo únicamente a las necesidades del propietario y sujeta exclusivamente a sus caprichos”.

c) Los conceptos sobre la propiedad en México los reitera en su artículo “El Derecho Agrario”,<sup>19</sup> al subrayar que las normas en esta

<sup>18</sup> Fraga, Gabino. *El Régimen de la Propiedad en la República Mexicana*. Conferencia pronunciada en la Universidad de la Habana el 18 de noviembre de 1938. Departamento de publicaciones de la Facultad de Derecho. Universidad de la Habana, La Habana 1938.

<sup>19</sup> Fraga, Gabino. “El Derecho Agrario”, en *Méjico y la Cultura*. Secretaría de Educación Pública, Méjico 1946, pp. 827-852.

materia deben garantizar la satisfacción de las necesidades de una población en constante aumento y de dignificar la vida de la población rural. Al respecto Fraga especifica que "en el transcurso del tiempo se han dictado múltiples y variadas medidas de orden jurídico para obtener una repartición justa de la riqueza agraria, en forma de conseguir su distribución entre el mayor número de personas y lograr así no sólo el bienestar para ellas, que sería el bienestar general, sino también el acrecentamiento de la riqueza pública como resultado de un mayor y mejor cultivo de las tierras; pero desgraciadamente factores de muy diversa naturaleza han impedido que aquellas medidas legales hayan podido cumplirse eficazmente, habiéndose producido la singular consecuencia de que coexistan dos situaciones claramente definidas: una, la de crear las normas legales; otra, bien separada y distinta de la anterior, que es la que existe en la realidad de los hechos".

En este ensayo Fraga vuelve a analizar la facultad otorgada al Estado por el artículo 27 constitucional "para imponer en la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, para regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación". Defiende a "este precepto, acremente censurado por la clase conservadora" y sostiene que "las convulsiones sangrientas que llenan las páginas de la historia patria son el testimonio irrecusable de la necesidad histórica de la disposición constitucional, toda vez que la inestabilidad de las instituciones y de los gobiernos reconocen su origen en la injusta distribución de la tierra y en la vida angustiosa de los campesinos. Por otra parte, en la actuali-

lidad goza de plena validez filosófica la teoría que considera a la propiedad como una función social y no como un derecho absoluto del individuo. Desde este punto de vista, que no es sino la regresión al criterio de la legislación colonial, el Estado tiene no solamente el derecho sino a la vez el indeclinable deber de velar porque la propiedad no sea dañina sino beneficiosa para la sociedad y que su disfrute no sea la fuente de peligrosos malestares para las clases más numerosas y activas de la colectividad".

Resalta el alcance de las disposiciones agrarias como instrumento de desarrollo y de dignificación del campesino. "La historia de la propiedad del suelo agrario mexicano es... una historia patética. Sus páginas encierran la vida de un pueblo desventurado, que nunca, en el lento transcurso de cuatro siglos, sació su hambre de alimento terrestre. Miseria, opresión, ignorancia y tristeza, en una ya casi indisoluble unidad orgánica, fueron los únicos desolados signos con que expresó el aborigen su permanencia en el mundo. Las leyes agrarias que se han expedido a partir del 6 de enero de 1915 han tratado de liberar económicamente al campesino y hacer posible una estructura social en la que todos puedan aspirar a la dignidad de una vida plenamente humana. La transformación agraria no es el producto de la improvisación y del capricho; la fe depositada en su bondad y en su eficacia nace tanto de imperativos de justicia social, como de su entroncamiento y regreso a la doctrina de las sabias, inaplicadas Leyes de Indias. La redistribución del campo se ha venido realizando en ocasiones con zozobras y titubeos y, a veces con premuras y con torpezas, pero con esta nueva organización agraria va injertado el futuro de México, que sólo el transcurso del tiempo puede revelar y esclarecer".

d) En octubre de 1951 Gabino Fraga estudió "Las Atribuciones 'cuasi-judiciales' de la Administración".\* En este estudio comparativo ofrece las siguientes conclusiones:

"PRIMERA.—Es necesario conservar dentro de los régímenes constitucionales el principio de separación tripartita de Poderes, puesto que por una parte, sigue sirviendo para los propósitos que determinaron su adopción, o sea impedir el absolutismo y arbitrariedad de los gobernantes y garantizar, por ello, la libertad de los gobernados, y por la otra, no existe ninguna construcción técnica que pueda sustituirlo con ventaja.

"SEGUNDA.—Es de recomendarse que cuando el ejercicio de la función administrativa o el de la función legislativa tenga que realizarse respecto de asunto de gran complejidad técnica, se adopten medidas para establecer organismo especiales, de preferencia colegiados, y siempre integrados por elementos técnicos y de preparación especial, que se encarguen de llevar a cabo esas funciones, procurando que si se trata de delegar facultades legislativas a tales organismos, se les considere simplemente como auxiliares del Poder Legislativo, y que éste tome la decisión final, o se autorice constitucionalmente su funcionamiento.

"TERCERA.—Es de recomendarse que en todos aquellos casos en que, además de cuestiones de carácter técnico estén comprometidos intereses respetables o derechos de particulares, la acción administrativa se lleve

a cabo siguiendo un procedimiento que se asemeje al judicial en cuanto a las garantías de audiencia y legalidad, pero que al mismo tiempo reconozca libertad tanto a la Administración como a los particulares para la aportación de todos los elementos que sirvan a la mejor definición de los nuevos criterios y principios que vayan implantándose en la moderna legislación.

"CUARTA.—Debe respetarse la interpretación que en cada Estado se da al principio de separación de Poderes en lo que se refiere a la atribución de funciones judiciales a órganos separados del Poder Judicial; pero en el caso de que la Constitución establezca la supremacía de este último, es de recomendarse que si se atribuyen facultades judiciales a la Administración, se establezca como una garantía del particular la de que el Poder Judicial decida sobre la regularidad del procedimiento seguido por la autoridad administrativa y sobre las apreciaciones que haya formulado sobre los puntos de derecho controvertidos".

e) "Proyecto de Ley Orgánica de la Administración pública Federal Mexicana",\* el Doctor Fraga lo formuló a solicitud del entonces presidente electo Adolfo López Mateos. Aun cuando no recibió la atención que merecía en aquella época, se incorporaron algunas de sus propuestas en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estados de 1958, otras lo fueron en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976 y, lamentablemente, algunas fundamentales no han sido incorporadas a nuestro derecho hasta ahora, como son

\* Este artículo puede ser consultado en la presente edición. N. del D.

\* Este documento puede ser consultado en esta edición. N. del D.

las relativas a los actos y resoluciones administrativos, a la responsabilidad del Estado y de los funcionarios y empleados públicos y al Tribunal Administrativo Federal.

f) Acertadamente pone de relieve Antonio Carrillo Flores "que Fraga no se ha limitado a sistematizar y explicar el Derecho vigente, sino que cada vez que lo ha considerado adecuado ha expuesto sus deficiencias y urgido su modificación".<sup>20</sup> Efectivamente, en todos los foros luchó denodadamente por "la integración de un régimen de legalidad bastante para poder afirmar la existencia de un verdadero Estado de Derecho" en nuestro país, empeñándose en el establecimiento de "medidas legislativas que al mismo tiempo que protejan el interés público garanticen la situación jurídica de los particulares", en tanto, "un vacío que se nota en nuestra legislación positiva es la falta de normas que eviten la arbitrariedad de los gobernantes obligándolo a ajustarse en su actuación a los procedimientos que concilien el interés público con el privado y que al mismo tiempo fijen la forma y términos en que el particular puede impugnar el incumplimiento de dichas normas", como manifestó en su estudio inédito relativo al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

"En este mismo estudio hace hincapié en "la ausencia de normas que impongan al Estado la obligación directa de reparar, aunque sea con los matices y salvedades pertinentes, el

perjuicio que causa con su actuación, es decir que falta un régimen de responsabilidad patrimonial del Poder Público y por lo tanto falta un elemento esencial a la existencia del Estado de derecho. Las razones que han fundado la inmunidad del Estado han perdido todo su valor, 'se han derrumbado estrepitosamente' como lo sostiene la doctrina moderna. La soberanía y la responsabilidad no se consideran ya como antitéticos, ni tampoco es admisible que el Estado nunca pueda actuar ilícitamente, y que sólo sean los funcionarios y empleados los que por culpa personal causen perjuicios a los particulares".

Por ello Fraga concluye que "El panorama que observamos en nuestro país no deja de ser profundamente desconsolador, pues el sistema legal en la materia se aparta de los principios más elementales de equidad. Si el particular tiene que soportar sin indemnización daños que rebasan las cargas normales de la vida en común, se crea para él una situación de desigualdad e injusticia intolerables".

En la observación final contenida en su "Breve Panorama del Derecho Administrativo" manifiesta una vez más su convicción en lo imperioso que resulta para México desarrollar un sistema legal que pueda "cerrar el círculo dentro del que la administración debe actuar", atendiendo a que "dada la inspiración predominante de que la actividad estatal también sea un medio de realización de la justicia social, ha habido una mayor tolerancia en el ejercicio por parte de los gobernantes de facultades discrecionales, sin que... éstos tengan un control efectivo por los sectores profesionales o sociales interesados. Si a esto se agrega la ausencia de un sistema general de responsabilidad directa del Estado y la falta de cumpli-

<sup>20</sup> Carrillo Flores, Antonio. "Don Gabino Fraga en la Renovación del Derecho Administrativo Mexicano", en *Estudios de Derecho Público Contemporáneo. Homenaje a Gabino Fraga*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie E: varios 6, F.C.E.-U.N.A.M., México 1972, p. 23.

miento estricto de la Ley de Responsabilidades de Funcionarios y Empleados Públicos se podrá comprender cómo todavía hay un largo camino que recorrer para el perfeccionamiento de nuestras instituciones".

g) Es indudable que Gabino Fraga continuará siendo sustento, inspirador o punto de partida del pensamiento jurídico y administrativo. Gracias a él se ha consolidado una tradición que nos compromete a enriquecerla con nuevos logros. Fuentes fundamentales en el desenvolvimiento de nuestras instituciones son, al lado de su Derecho Administrativo, entre otros estudios además de los mencionados que pronto deben reunirse y publicarse, para ofrecer sus obras completas, los relativos a "Las Empresas Públicas", al "exámen del Proyecto de Ley General Sobre Asentamientos Humanos", al "Sistema Político Federal y la Descentralización Administrativa",<sup>21</sup> a "La Administración Pública Paraestatal",<sup>22</sup> a "Las Sociedades Extranjeras en México", a la "Interpretación de la fracción X del artículo 27 Constitucional" o al que responde a la pregunta de si ¿Pueden conocer de problemas de constitucionalidad de leyes, autoridades distintas del poder judicial de la federación?".<sup>23</sup>

## GABINO FRAGA MINISTRO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Alfonso Noriega C. corrobora la participación de don Gabino en el perfeccionamiento del Estado de Derecho en nuestro país, también durante el lapso en que fue ministro de nuestro más Alto Tribunal. Al respecto ha descrito: "En el —por desgracia breve— paso del maestro Fraga por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, él que había logrado conferir unidad y carácter científico al Derecho Administrativo en nuestra patria, prodigó su sabiduría y experiencia en múltiples resoluciones de nuestro tribunal máximo. De entre ese haz de orientaciones y clarificaciones introducidas en la jurisprudencia de la Suprema Corte, por intervenciones directas del Maestro, he seleccionado la tesis sostenida en la brillante sentencia que dictó la misma Corte a través de la Sala Administrativa el 22 de junio de 1944 en el amparo promovido por María Soledad M. de Valdés en contra de actos del C. Gobernador del Estado de Guanajuato, en la que se estableció en definitiva lo que debería entenderse por la garantía de audiencia y los alcances constitucionales de dicha garantía, al adoptar los puntos de vista formulados, precisamente por don Gabino Fraga".

<sup>21</sup> Fraga, Gabino. "El Sistema Político Federal y la Descentralización Administrativa", en *Desconcentración Administrativa*. Dirección General de Estudios Administrativos, colección seminarios, núm. 1, Secretaría de la Presidencia, México 1976.

<sup>22</sup> Fraga, Gabino. "La Administración Pública Paraestatal", en *Revista del 25 Aniversario*. Instituto Nacional de Administración Pública, México 1980.

<sup>23</sup> Fraga, Gabino. "¿Pueden conocer de Problemas de Constitucionalidad de leyes, autoridades distintas del poder judicial de la federación?", en *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, núms. 13-14, México 1942.

"Además del extraordinario mérito de esta tesis que integró en definitiva, abunda Alfonso Noriega, la recta interpretación jurisprudencial, respecto de los caracteres propios y el alcance jurídico de la garantía de audiencia, precioso derecho del hombre arrancado a punta de espada por los barones ingleses a Juan sin Tierra en 1215, además de ello, en estos momentos en que el desorden ambiente en los medios jurídicos, permite que muchos profe-

sionales del Derecho no se recaten en poner en tela de juicio, unas veces la capacidad y otras peor aún, alguna otra virtud indispensable en el juzgador, en lo que se refiere a algunos de los miembros integrantes de nuestro Tribunal Federal máximo, conocer, aquilar y admirar la obra de quienes —como Fraga— han sabido conferir prestancia y decoro a la Suprema Corte de Justicia, debe tener la virtud de estimular el respeto a la ciencia jurídica, así como por quienes no se han conformado con administrar justicia —término en verdad vagamente mercantilista— sino que la han santificado con su inteligencia, su sabiduría y su rectitud".<sup>24</sup>

Siendo breve fue ampliamente significativa su participación en la Sala Administrativa de la Suprema Corte de Justicia; en su calidad de ministro fue presidente de dicha sala, distinguiéndose por al acierto y apego estricto al Derecho en el desempeño de sus funciones. En todo momento pugnó porque se procediera al "detenido y cuidadoso estudio (de los casos) para lograr una comprensión completa de los difíciles problemas que plantean y para llegar a una resolución de ellos en la forma más apegada a la ley".<sup>25</sup>

<sup>24</sup> Noriega C., Alfonso. "La Garantía de Audiencia y el Artículo 14 Constitucional", en *Estudios de Derecho Público Contemporáneo. Homenaje a Gabino Fraga*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie E: varios 6, F.C.E.—U.N.A.M., México 1972, pp. 211 y 212.

<sup>25</sup> Fraga, Gabino. "Informe que rinde el Presidente de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al terminar el año de 1942", en *Informe Rendido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación por su Presidente al terminar el año de 1942*, Antigua Imprenta de Murguía, México 1942, pp. 4 y 5.

## GABINO FRAGA AL SERVICIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La misma intensidad, honorabilidad, profesionalismo y trascendencia que resplandece en la obra jurídica y docente de don Gabino Fraga, es patente en los servicios que prestó a la administración mexicana.

En virtud de haber reunido "las condiciones de competencia y honradez requeridas" fue nombrado abogado auxiliar del Departamento Consultivo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el 26 de julio de 1920; con antigüedad al 10. de febrero del año siguiente, se le expidió nombramiento de abogado auxiliar del Departamento Técnico de la misma Secretaría. En agosto de 1921 se le designó subjefe del Departamento Consultivo de la dependencia mencionada.

En febrero de 1922 se hizo cargo del Departamento de Legislación por ausencia de su titular el Lic. Miguel Palacios Macedo. En mayo del mismo año acompañó a Adolfo de la Huerta, Secretario de Hacienda y Crédito Público a Estados Unidos, permaneciendo alrededor de dos meses en la ciudad de Nueva York para tratar asuntos relativos al crédito del país. A su regreso se hizo cargo del Departamento Consultivo en su calidad de subjefe y el mes de octubre en la de jefe interino por acuerdo del Secretario del Ramo, quien lo designó Oficial Mayor en febrero de 1923.

En diciembre de 1924 prestó sus servicios en la Secretaría de Agricultura y Fomento, donde fue jefe del Departamento Consultivo y de Legislación. Posteriormente fue designado jefe del Departamento Jurídico de la

Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo y miembro de las comisiones que formularon el proyecto de Código de Comercio, igualmente fue miembro del Comité Liquidador de los Antiguos Bancos de Emisión, cargo al que renunció, habiéndosele ratificado el 4 de marzo de 1932, por no haber aceptado la renuncia el Secretario Alberto J. Pani. Al año siguiente, el 20 de febrero, fue nombrado quinto vocal de la Comisión Nacional Bancaria por el citado Secretario de Hacienda y Crédito Público y presidente de la misma en septiembre de 1934 por Marte R. Gómez, nuevo titular de dicha Secretaría. La Secretaría de Gobernación lo envió en noviembre de 1938 como su representante especial al Primer Congreso Panamericano de Municipios, celebrado en la Habana, Cuba. El Doctor Fraga prestó también sus servicios como abogado consultor de Petróleos Mexicanos y como consultor en asuntos económicos del Departamento del Distrito Federal.

El 11 de diciembre de 1964 tomó posesión del cargo de Subsecretario de Relaciones Exteriores, para el cual fue designado por el Presidente de la República, Gustavo Díaz Ordaz; el 30 de noviembre de 1970, al concluir el periodo de éste, Gabino Fraga se separó formalmente de la administración pública, en tanto perduró su contribución a la misma mediante sus opiniones altruistas y siempre expresadas en aras al respeto del principio de legalidad, pero también, como justamente aclara Antonio Martínez Báez, "para adecuar las normas jurídicas conforme a las nuevas circunstancias, y obedeciendo a la necesidad del cambio que exigieron las transformaciones habidas en los campos social, económico y político; pero en todo ello y siempre bajo el signo de hacer de México un verdadero Estado de Derecho".

## GABINO FRAGA Y SU LABOR INTERNACIONAL

Antonio Carrillo Flores atingentemente destaca que "la preferencia de don Gabino por el Derecho Administrativo, su mérito como renovador de esa rama en México, explican que sea ese el aspecto de su obra científica que se destaca en especial. Pero no sería debido olvidar su contribución como miembro de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos durante casi una década. Su equilibrio, su sano realismo, la firmeza de sus convicciones han sido manifiestas en el desarrollo de uno de los aspectos más novedosos y difíciles de la cooperación entre los países de este hemisferio".<sup>26</sup> En la mencionada Comisión fue electo a título personal Presidente por aclamación a partir del 10. de julio de 1968, ya había sido vicepresidente también a título personal, y desde el 27 de octubre de 1976 miembro de la Corte Permanente de Arbitraje con sede en La Haya.

El pensamiento del maestro Fraga y su lucha por la salvaguardia de los derechos humanos se manifestaron meridianamente en esos y otros foros.

En Querétaro, el 28 de junio de 1968, formuló las siguientes observaciones respecto a "La Administración Pública y los Derechos Humanos":

<sup>26</sup> Carrillo Flores, Antonio. "Gabino Fraga en la Renovación del Derecho Administrativo Mexicano", en *Estudios de Derecho Público Contemporáneo*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, serie E: varios 6, F.C.E.-U.N.A.M., México 1972, p. 23.

**"PRIMERA.** Aunque normalmente la administración actúa dentro de los lineamientos que le señala una ley, con lo cual satisface la garantía de legalidad, es de desearse que, por lo menos y hasta donde sea posible, la ley reduzca las facultades descrecionales de las autoridades administrativas.

**"SEGUNDA.** Que es necesario que la Administración, por su parte, haga uso de la facultad descrecional que la ley le otorgue, en una forma razonable, justa y equitativa y que pueda ser sujeta al control de los tribunales para evitar que dicha facultad se convierta en arbitrariedad.

**"TERCERA.** Que si no se satisfacen las exigencias señaladas en los dos puntos anteriores seguramente se llegará a cometer un serio agravio a los derechos humanos.

**"CUARTA.** Para evitar esa consecuencia deberá existir la convicción de las autoridades de que no sólo al Poder Judicial corresponde la protección de los derechos humanos, sino que ésta es una tarea que compete también al Poder Legislativo y a la Administración Pública.

**"QUINTA.** Que para que los anteriores propósitos puedan lograrse es indispensable formar una conciencia del alcance de los derechos humanos y promover un creciente respeto de los mismos.

**"SEXTA.** Que obtenido ese respeto la coincidencia que literalmente existe entre nuestro derecho interno y las Declaraciones Internacionales, se convertirá en una real y positiva contribución para elevar la dignidad de la persona humana y lograr la solidaridad en que ha de basarse la paz entre los pueblos".

Fraga tuvo presente "que el desenvolvimiento de los derechos del hombre, a través de las épocas de su exaltación, de su represión, de su negación y ahora de su resurgimiento ha demostrado que ellos llevan en sí la validez y fuerza que les imprime la exigencia de los hombres para ser respetados en su personalidad y en su imprescindible dignidad humana, sin prejuicio de los derechos de la colectividad". Dejó sentado que "todo progreso es ilusorio, y todo mejoramiento falaz, si no va acompañado, impulsado por un respeto absoluto a la dignidad e integridad del hombre".<sup>27</sup> Por ello, nos exhorta a "coadyuvar en la medida de nuestras fuerzas" a la noble tarea "de elevar a nivel internacional la protección de los derechos que salvaguardan la libertad y la dignidad de la persona humana",<sup>28</sup> en tanto "la negociación de los derechos fundamentales del hombre a la libertad, a la igualdad ante la ley y al gobierno democrático no sólo es derrumbe interno sino peligro para la paz internacional".<sup>29</sup>

<sup>27</sup> Fraga, Gabino. "Discurso pronunciado al tomar posesión, a título personal, de la Presidencia de la Comisión Interamericana de Derecho Humanos", en *Memoria de la Secretaría de Relaciones Exteriores*, 10. de septiembre de 1968-31 de agosto de 1962, Talleres Gráficos de la Nación, México 1969, p. 320.

<sup>28</sup> Fraga, Gabino. "Protección Internacional de los Derechos y Libertades Fundamentales de la Persona Humana en el ámbito Americano", en *Veinte años de Evolución de los Derechos Humanos*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, serie 6: estudios doctrinales 5, U.N.A.M., México 1974, p. 599.

<sup>29</sup> Fraga, Gabino. "Palabras pronunciadas en la sesión inaugural del XIII Periodo Ordinario de Sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 18 de abril de 1966, por el C. Subsecretario de Relaciones Exteriores de México en su carácter de Vicepresidente (a título personal) de dicha comisión", en *Memoria de la Secretaría*

## GABINO FRAGA Y EL INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA

Para finalizar esta insuficiente semblanza de Don Gabino Fraga, que requiere complementarse con una investigación que conduzca a la publicación de sus obras completas, es pertinente referirse al Instituto que hoy se honra al rendirle homenaje a su miembro fundador y primer Presidente de quien no sólo recibió el impulso, la hospitalidad en su despacho particular y el prestigio que su participación implica, sino principalmente un ejemplo de empeño en el trabajo, de independencia y rectitud en las opiniones, de afán de servir a la administración pública y al hacerlo servir fundamentalmente a México.

Aún cuando, por su modestia característica, sea difícil mesurar y comprender las realizaciones que alcanzó el maestro Fraga como Presidente de este Instituto, a partir de los diversos documentos contenidos en la Revista del mismo, su lectura nos introduce a su cabal comprensión. En el número 4, octubre-diciembre 1956, señaló las "tendencias de la administración pública contemporánea" e informó sobre las actividades realizadas y las que se desarrollarían en forma inmediata. En el número 7, enero-marzo 1958, se incluye su informe al Consejo Directivo sobre la reunión de mesa redonda organizada por el Instituto Internacional de Ciencias Administrativas que tuvo lugar en Opatiga, Yugoslavia. En el número 9, julio-septiembre 1958, resumió la

mesa redonda organizada por el mismo Instituto Internacional en la Ciudad de Lieja, Bélgica, del 17 de junio al 3 de julio de 1958. El informe que rindió ante la Tercera Asamblea Ordinaria del entonces Instituto de Administración Pública aparece en el número 12, julio-agosto-septiembre de 1959, en él señaló que "debido al prestigio alcanzado por él (Instituto) en las esferas oficiales del Estado mexicano, le cupo el honor por mi conducto, de haber comisionado para formular un proyecto de Ley Orgánica de la Administración Pública Federal Mexicana" y concluyó mencionando que "el Instituto de Administración Pública, ha cumplido y cumple con la finalidad principal que dió origen a su creación: ser colaborador eficaz de la Administración Pública Federal y por lo tanto, realizador, aun cuando sea en modesta proporción, de los destinos del Estado mexicano", palabras que identifican al propio don Gabino que fue eficaz colaborador de la administración pública y realizador en no modesta proporción de los destinos del Estado mexicano.

Por lo hasta aquí expresado y mucho más que se ha dicho y aún queda por señalar "honrar al maestro Fraga es, además de un acto de justicia para un mexicano eminente, una manera de reafirmar nuestra convicción de que en el desarrollo mexicano, el derecho tiene una vital función que desempeñar, tanto para conducirlo ordenadamente como para que paralelamente a las exigencias políticas y técnicas, se atiendan las que derivan de la justicia", en expresión de Antonio Carrillo Flores; pero es también ocasión de destacar, a un héroe moderno, cuyo ejemplo debe orientar a la juventud y hacer la historia, como justamente pone de relieve Alfonso Noriega al decir que "uno de esos héroes, es sin disputa Gabino

Fraga, paradigma y prototipo de jurista, de maestro y de funcionario público'', y yo agrego, de hombre de bien.

Aplicando a don Gabino Fraga las palabras que él dirigió a Manuel Mateos Alarcón, el 16 de mayo de 1919, es dable concluir: "una vida así, tan pródigo en fecundas manifestaciones en ejemplos relevantes y nobles, nutrida en principios del más puro desinterés y

desarrollada a fuerza de asiduidad y constancia, no puede tener otro premio que el de la admiración, ni más caro homenaje que el de la sincera gratitud de la colectividad que disfruta apreciando los productos de su obra, y que guarda cariñoso en lo íntimo de su alma, la imagen querida, a la que el tiempo en su devastadora carrera, segará en su existencia física, pero no en la moral que ha de perdurar eternamente".

## DESARROLLO HISTÓRICO DEL DERECHO ADMINISTRATIVO\*

José Gascón y Marín

1. Indicaciones generales. El derecho administrativo como ciencia.—2. El derecho administrativo en Francia.—3. Idem en Alemania.—4. Idem en Italia.—5. Idem en los países anglo-sajones.—6. Idem en Bélgica.—7. Idem en España.

### INDICACIONES GENERALES

El desenvolvimiento científico del Derecho administrativo comienza, en realidad, cuando se afirma el Estado moderno, cuando de los principios filosóficos se derivan las normas

que regulan la organización de las sociedades políticas y las relaciones de los Poderes públicos con los ciudadanos, diferenciándose las varias funciones del Poder público.<sup>1</sup> Es, pues, una ciencia moderna, y dícese ciencia porque, como legislación anteriormente a la época de la formación de las ideas del Estado moderno, pueden hallarse en los Códigos y en las reco-

\* En el año de 1929 apareció en Madrid el libro *Tratado de derecho administrativo* de José Gascón y Marín, en su cuarta edición. Su capítulo primero, aquí reproducido, contiene una exposición sintética del desarrollo histórico del derecho administrativo en el mundo hasta la década de los 20, en la víspera de la aparición de la obra de Fraga sobre el derecho administrativo (1934). Para esta edición se conserva formación, redacción y ortografía original. N. del D.

<sup>1</sup> Meucci. *Istituzioni di Diritto amministrativo*, 1905, 5a. edición, página 10, indica—hallándose el mismo aserto en Brunialti. *Il Diritto amministrativo italiano e comparato*, 1912, vol. 1, pág. 26—que la ciencia del Derecho administrativo comienza sólo cuando se animan sus mismas instituciones de principios deducidos de la naturaleza del hombre y de la sociedad, lo que ocurre cuando en el espíritu de un pueblo nace y vive la obra de reflexión filosófica, y ésta se aplica a las relaciones de la vida social, siendo además necesario que ante los ojos de los juríscos consultos exista un modelo de Estado en el cual la distinción de poderes, de órdenes, de oficios, de un lado, y la libertad constitucional, de otro, hagan nacer problemas, indagaciones y relaciones que, por su importancia, reclamen su atención.

pilaciones preceptos que hoy consideran se como legislación administrativa.

Ya en la legislación romana se encuentran disposiciones referentes a derechos y privilegios del Fisco, a impuestos, a vías públicas, a los Municipios.<sup>2</sup>

En la Edad Media, la organización feudal no era la más adecuada a hacer surgir el moderno Derecho administrativo; pero en los estatutos municipales hállanse ya disposiciones referentes a responsabilidad de los administradores públicos.<sup>3</sup>

Posteriormente, en cada país<sup>4</sup> va formándose la base de las instituciones modernas, y,

<sup>2</sup> Los bronces hallados en Málaga y Osuna dan a conocer disposiciones sobre Derecho municipal, prestaciones personales, aprovechamientos de aguas según la legislación especial dada a esas ciudades por los emperadores romanos.

Merece también mención la *Lex metalli vispascensis* referente a la administración de esta demarcación minera.

En las Constituciones de Diocleciano se encuentran normas referentes a circunscripciones y organización administrativa. En el *Corpus juris* figuran los títulos de *jure fisci, de aquis, de publicanis, de via publica* y otros, pudiendo citarse entre las obras relativas a estas materias la de Mommsen, *Römisches Staatsrecht*, y la más moderna de Madvig, traducida al francés con el título *L'Etat romain, sa constitution et son administration*.

<sup>3</sup> En nuestros tueros municipales existen disposiciones administrativas importantes. El fuero de León trata de la venta de pan, vino, carne, frutos; fija los derechos de los vendedores, etc. En el de Nájera hay normas relativas a aprovechamientos de aguas y montes.

De gran interés son las contenidas en el de Cuenca sobre recolección de cosechas, aprovechamientos, derechos y deberes de alcaldes, almotacenes, obligaciones militares, e igualmente las del Fuero de Teruel.

<sup>4</sup> En las Ordenanzas de Montalvo, el libro séptimo está dedicado a la administración municipal y a salarios de obreros y menestrales, y de la Novísima Recopilación, los libros sexto, séptimo, octavo y noveno refiérense a materias administrativas.

de un lado, el mayor o menor desenvolvimiento de nuevas doctrinas filosóficas y la orientación de éstas, y de otro, la experiencia que la realidad ofrecía como campo de observación y de experimentación, va haciendo surgir con peculiaridades propias la nueva ciencia jurídico-administrativa, que si por identidad de raza y copia de instituciones ha podido mostrarse con caracteres semejantes en varios Estados latinos, por la diferenciación entre el elemento francés y el germánico, por la manera diversa de elaborarse la vida social, por la variedad de instituciones y de doctrinas filosóficas, surge un dualismo de tendencias y de métodos, que hace necesario examinar separadamente el desarrollo del Derecho administrativo francés y el del alemán, así como precisa comparar el régimen jurídico francés con el inglés, en lo que afecta la vida de la administración.

## EL DERECHO ADMINISTRATIVO EN FRANCIA

Antes de la Revolución, en Francia existía una administración complicada y centralizada; pero no existía el Derecho administrativo ni una verdadera legislación de este orden.<sup>5</sup> No existiendo la separación de poderes estimada

<sup>5</sup> Sin embargo, citanse por los escritores Ordenanzas como la dada bajo Carlos VI, en 25 de mayo de 1413, promovida por la Universidad y Cuerpo de la Ciudad de París sobre patrimonio y hacienda, moneda, subsidio, Cámara de Cuentas, Parlamento, Cancillería, Gran Consejo, aguas, bosques, prestaciones militares, justicia de prebostes, baillíos y otros jueces; la declaración de Luis XI sobre inamovilidad de magistrados; el Libro de las Ordenanzas, intentado por Luis XII; el Código de Enrique IV, las Ordenanzas de Luis XVI y las de Colbert.

como condición para la autonomía del Derecho administrativo, dominaba el poder del rey como absoluto e ilimitado.

La Revolución comenzó por separar lo administrativo de los Tribunales, y por estimar distinto lo administrativo de lo legislativo; pero como advierte Moreau,<sup>6</sup> aparecía todo ello comprometido por el carácter electivo de las autoridades, por la confusión entre la administración activa y la justicia administrativa, por una hostilidad, que califica de excesiva, contra el poder real y el judicial.

En el periodo de 1800 a 1818 se va elaborando, sin publicidad, la denominada justicia administrativa.<sup>7</sup> Apenas si era conocida de los

<sup>6</sup> *Droit administratif*. 1909, pág. 8.

<sup>7</sup> Hauriou: *Précis de Droit administratif et de Droit public*. En la 8a. edición, París, 1914, divide en tres períodos el desenvolvimiento del Derecho administrativo francés en el pasado siglo. Primer periodo, de 1800 a 1818; segundo, hasta 1850, y tercero, a partir de esta fecha a hoy. Este escritor sostiene que, tras la centralización política en su interior, se ha ido preparando la centralización administrativa, siendo consecuencia de ellas el régimen administrativo; que a medida que hay mayor asimilación entre los individuos, más ideas comunes, más necesidades comunes, va apareciendo el régimen administrativo, y así como antes todo el mundo quedaba como desapercibido ante la fórmula "servicio del Rey", hoy acaece lo mismo ante esta otra fórmula, menos mágica, de "servicio público". El Estado ha sido poco administrativo durante los primeros siglos de su existencia; se estaba en el periodo del idealismo político que caracteriza la juventud de los pueblos; pero, poco a poco, se ha pasado del idealismo político a realismo económico, comenzando por organizar servicios públicos numerosos y por regir normalmente intereses colectivos.

Este cambio supone una mayor necesidad de doctrina administrativa, un desenvolvimiento más amplio de la legislación y la intervención contemporánea del Estado en la actividad social y en la económica; concretamente, implica ya limitaciones impuestas por la ley a la libertad individual, en interés general o como protección de ciertas

funcionarios mismos la Jurisprudencia; pero, desde el año VIII, se había establecido la separación de lo judicial y lo administrativo, y veíase despertar el espíritu sistemático. Aquellos que habían tenido plaza en el Consejo de Estado, iban afirmando la existencia científica del Derecho administrativo; Macarel publica, en 1818, sus *Eléments de Jurisprudence administrative*; Cormenin imprime sus *Questions de Droit administratif*, 1822, y se presenta la Jurisprudencia del Consejo de Estado como la sola guía de los jueces administrativos, dada la obscuridad y lo incompleto de las leyes y su carácter accidental y transitorio. Avanza la construcción científica con los trabajos de De Gerando, *Programme de Droit administratif*, 1819, y sus *Institutions*, en las que examina la materia de las entidades corporativas. Los nombres de Vivien, Boulatignier, Trolley, juntamente con los de Laferrière,<sup>8</sup> Dufour, Battie, Ducrocq, Cavantous, merecen ser citados rindiendo el homenaje debido a su labor,<sup>9</sup>

clases o individuos, ya la creación de instituciones mediante las cuales se realizan funciones que han tomado el carácter de servicios públicos. No es suficiente el que, mediante la Jurisprudencia, se vaya formando la doctrina administrativa; lentamente se hace sentir con viveza la necesidad de que en el general movimiento científico, en el terreno puramente científico, tengan las doctrinas referentes a lo administrativo la plaza que le corresponde en relación con lo que las funciones administrativas significan en la vida actual.

En la novena edición (1919) dedica un capítulo a la formación histórica del régimen administrativo, señalando como a partir del siglo XV, con la concepción del Estado, Poder público, se produce la divergencia entre Francia e Inglaterra, ésta manteniendo el régimen de administración judicial, aquélla constituyendo un nuevo poder, que recibe la denominación de ejecutivo, centralizando la decisión la ejecución y la jurisdicción, organizando un mundo jurídico nuevo superpuesto a la vida ordinaria, régimen administrativo cuyo estudio encabeza la 11a. edición 1927.

<sup>8</sup> *Cours de Droit public et administratif*.

<sup>9</sup> Criticase hoy ésta, haciendo, sin embargo, justicia a la uti-

completada con las obras del mencionado Hauriou,<sup>10</sup> Berthelemy,<sup>11</sup> Jèze,<sup>12</sup> Moreau,<sup>13</sup> Bonnard,<sup>14</sup> oponiendo a la clásica noción de poder público, la idea básica del servicio público, dominando el criterio de vías y medios de derecho público para su realización. Obras a las que hay que adicionar las de Duguit,<sup>15</sup> referentes al Derecho público en general, particularmente al denominado Derecho constitucional; las de Berthelemy,<sup>16</sup> y Carré de Malberg,<sup>17</sup> y las publicaciones de Rolland, Appleton y Alibert en las que, si no deja de ser atentamente examinada la jurisprudencia del Consejo de Estado, que tanta importancia tiene en la evolución verdaderamente im-

portante que se advierte en el Derecho administrativo del vecino Estado, existe una parte filosófica digna del más atento estudio que está influyendo en la dirección de la ciencia administrativa contemporánea.

<sup>10</sup> *Principes de Droit public* y *Précis de Droit administratif*, 1927.—*Précis élémentaire*, 1926.

<sup>11</sup> *Traité élémentaire de Droit administratif*, París, 1923, 10 edic.

<sup>12</sup> *Los principes généraux du Droit administratif*, 1904—*Cours de Droit public*, 1914, 1922, 1925 y 1929.

<sup>13</sup> *Manuel de Droit administratif*, 1909.

<sup>14</sup> *Précis élém. de Droit administratif*, 1926.

<sup>15</sup> *L'Etat, le Droit objectif et la loi positive*, 1901; *L'Etat, les gouvernants et les agents*, 1903; *Manuel de Droit constitutionnel*, 1907, 2a. edic., 1911; 3a, 1918; *Les transformations du Droit public*, 1913; *Traité de Droit constitutionnel*, 1921-5; *Lecons de Droit public général*, 1926.

<sup>16</sup> *Le rôle du pouvoir executif dans les républiques modernes*, 1907; *Le problème de la compétence dans la démocratie*, 1918; *Traité élém. de Droit constitutionnel*, en colab. con P. Duez, 1926.

<sup>17</sup> *Contribution à la Théorie générale de l'Etat*, 1920-22; en el vol. I se examina la función administrativa.

portante que se advierte en el Derecho administrativo del vecino Estado, existe una parte filosófica digna del más atento estudio que está influyendo en la dirección de la ciencia administrativa contemporánea.

## EL DERECHO ADMINISTRATIVO EN ALEMANIA

De bien diversa naturaleza es la aportación de lengua alemana en nuestra ciencia, no derivándola de una necesidad práctica, sino de una elaboración verdaderamente técnica, científica.

Antes de aparecer el Derecho administrativo tal como hoy día se muestra en la Confederación alemana, la relación jurídica entre el Poder público y el súbdito ha descansado en principios varios que cambiaron radicalmente la base de las normas administrativas.<sup>18</sup> Primariamente existió lo que se denominan derechos de superioridad del Príncipe (*Landesherrliche Hoheitsrechte*),<sup>19</sup> constituyéndose el Derecho administrativo de dicha época sobre el modelo del Derecho civil, apareciendo el *Jus politiae* y teniendo el Príncipe el *Jus eminens*. Despues viene el periodo llamado *der Polizeistaat*, época del Estado bajo el régimen de policía.<sup>20</sup> En

<sup>18</sup> Véase Otto Mayer: *Deutsches Verwaltungrecht*, versión francesa por el autor, 1903, vol. I, ob. cit.

<sup>19</sup> En este periodo los sabios de los siglos XVI y XVII preparan ya el camino a la idea del Estado, colocando los derechos y deberes de los Príncipes en dirección al fin del Estado.

<sup>20</sup> Friedenthal, en la Cámara prusiana, decía: "El derecho civil permanece sagrado, se crean garantías para el Derecho civil; la justicia debe ser independiente. La justicia si-

este periodo originase la doctrina del Estado-fisco, sociedad de intereses pecuniarios, persona moral del Derecho civil, distinta del Estado propiamente dicho, persona de Derecho público. Por último, en el Estado sometido al régimen de Derecho *Rechtsstaat*, a la Administración sólo por excepción se le aplica el Derecho civil; existe un Derecho público administrativo, y la Administración aparece ligada por reglas de Derecho, sin que pueda realizarse un acto de autoridad sino en virtud de una ley.<sup>21</sup>

Como antecedente de la obra científica de los escritores alemanes del siglo XIX, cítanse los trabajos de Justi (1756)—traducido al castellano en 1784, por Puig—y de Berg (1802), estimando su *Ciencia de la Policía* como preparación del moderno Derecho administrativo, muy sistemático, quizá, como Orlando opina, con daño de la consideración concreta de las relaciones particulares, degenerando alguna vez la profundidad del concepto en cierta obscuridad de éste; pero sosteniendo siempre riguroso espíritu de investigación y de construcción doctrinal. Todavía conserva su valor la obra de Mohl, escrita en 1825, y tienen gran importancia las obras publicadas en el último tercio del siglo pasado, debiendo retener los nombres de Stein,<sup>22</sup> Mayer,<sup>23</sup>

que su camino; la administración hace lo mismo.” El Derecho público en esta fase no está reconocido como derecho; está considerado como en precario. El Estado es dueño absoluto de todos los asuntos públicos.

<sup>21</sup> Véase en el escritor mencionado cómo influye el principio de separación de autoridades y cómo existe la lucha entre los partidarios de la jurisdicción civil y los de la justicia administrativa.

<sup>22</sup> *Verwaltungslehre*.

<sup>23</sup> *Das Verwaltungsrecht*.

Gneist,<sup>24</sup> Sarwey,<sup>25</sup> Meyer,<sup>26</sup> Loening,<sup>27</sup> La-band,<sup>28</sup> Röenne,<sup>29</sup> Seydel,<sup>30</sup> así como los de Fleiner,<sup>31</sup> Hatscheck,<sup>32</sup> Dieckmann,<sup>33</sup> Merkl,<sup>34</sup> Jellinek<sup>35</sup> y Kelsen.<sup>36</sup>

## EL DERECHO ADMINISTRATIVO EN ITALIA

La organización política de la península italiana no era la más a propósito para que en ella pudiera formarse un verdadero Derecho administrativo italiano, dada la innegable relación entre el desenvolvimiento científico y el movimiento político y social; pero puede asegurarse que cuenta la ciencia jurídica administrativa italiana con un siglo de existencia, correspondiendo a Gian Domenico Romag-

<sup>24</sup> *Das Englisch Verwaltungsrecht; Verwaltungs reform uns Verwaltungsrechtpflege in Preussen*.

<sup>25</sup> *Allgemeines Verwaltungsrecht*.

<sup>26</sup> *Lehrbuch des Verwaltungslehre*.

<sup>27</sup> *Verwaltungsrecht*.

<sup>28</sup> *Das Staatsrecht des deutschen Reiches*.

<sup>29</sup> *Preussisches Staatsrecht*.

<sup>30</sup> *Bayerisches Staatsrecht*. También es interesante la obra de Ulbrich *Handbuch der oesterreich politisches Verwaltung*.

<sup>31</sup> *Inst. des deutschen Verwaltungsrecht*, 1928.

<sup>32</sup> *Englisches Verwaltungsrecht; Lehrbuch des deutschen und preussischen Verwaltungsrecht*, 1924.

<sup>33</sup> *Verwaltungsrecht*, 1923.

<sup>34</sup> *Allg. Verwaltungsrecht*, 1927.

<sup>35</sup> Jellinek, G. *Allgemeine Staatslehre; System des subjektiven öffentlichen Rechte*; Jellinek, W. *Verwaltungsrecht*, 1929.

<sup>36</sup> Sus obras relativas a la teoría general del Estado. *Allgemeine Staatslehre*, 1925.

nosi el honor de haber publicado la obra verdaderamente maestra *Principii fundamentali di Diritto amministrativo*, cuya primera edición apareció en 1814,<sup>37</sup> y en la que domina el principio de la acción del funcionario para la ejecución de la ley, teniendo en cuenta el interés del cuerpo político.

En 1840 publicó Manna *Il Diritto amministrativo nel regno delle Due Sicilie*, obra en que la acción del Estado muéstrase en una triple fuerza difusiva, concentrativa y conservadora, motivando la división de la acción administrativa del Estado, civil y contenciosa.<sup>38</sup>

A los dos nombres anteriores hay que adicionar el de Rocco, cuyo *CORSO di Diritto amministrativo* apareció en 1850. Aunque de menor valor científico que los anteriores, e influido por los escritores franceses, es nueva prueba del deseo de afirmación científica propia de los escritores italianos.

Fue formándose la ciencia jurídico-administrativa italiana con base firme,<sup>39</sup> y termina el

primer periodo en que puede dividirse la historia de nuestra ciencia en Italia con la publicación, en 1865, de nuevas leyes, como la municipal y provincial, la de seguridad pública, la sanitaria, obras públicas, organización del Consejo de Estado, etc., ampliéndose considerablemente hasta nuestros días el desenvolvimiento del Derecho administrativo científico.

En la primera veintena de años de este nuevo periodo, aparecen tratados de Derecho administrativo, en los que la exposición del Derecho positivo tiene un gran lugar; se va señalando la diferenciación entre el Derecho y la Ciencia de la administración y tiene verdadera influencia la literatura administrativa francesa. Scolari,<sup>40</sup> De Gioannis Gianquinto,<sup>41</sup> Meucci,<sup>42</sup> Persico,<sup>43</sup> Mantinelli, Garelli, Macri y otros pertenecen a esta época, advirtiéndose que en la más próxima a nuestros días la influencia de los escritores alemanes es innegable y la importancia de las publicaciones se acrecienta con la aparición de obras cual las de Orlando,<sup>44</sup> Presutti,<sup>45</sup> Santi Romano,<sup>46</sup> Brunialti,<sup>47</sup> Ranelletti,<sup>48</sup> Cammeo,<sup>49</sup> Luca,<sup>50</sup>

<sup>37</sup> Véase Ferraris: *La mente del Romagnosi*. En ella, el valor filosófico del autor y sus grandes conocimientos de Derecho público fueron puestos a contribución para redactar una amplia obra, cuyas ideas todavía son estudiadas con gran atención.

<sup>38</sup> Comentada dicha obra por Telesio y Ciancaglini, en 1876 y 1878, figura entre las más notables producidas por la literatura jurídica italiana; Brunialti califica de maravillosa, y Orlando afirma que puede sostener sin temor la comparación con los tratados más reputados de franceses y alemanes.

<sup>39</sup> Lorenzoni y Lione aportaron compendios de legislación dignos de citarse, y no escasearon en los diversos Estados publicaciones de un cierto valor científico. A ellas se refiere en su artículo "Linee di svolgimento e caratteri della letteratura giuridica amministrativa italiana." U. Borsi: *Rivista di Diritto publico*, 1914. Sigo en estas notas la división en períodos trazados por él.

<sup>40</sup> *Del Diritto amministrativo*, 1864.

<sup>41</sup> *CORSO di Diritto publico amministrativo*, 1877.

<sup>42</sup> *Istituzioni di Diritto amministrativo*.

<sup>43</sup> *Principii di Diritto amministrativo*, 1875.

<sup>44</sup> *Principii di Diritto amministrativo*, 5a. edición, 1925.

<sup>45</sup> *Istituzioni di Diritto amministrativo*, 1904..

<sup>46</sup> *Principii di Diritto amministrativo*, 3a. edición, 1912.

<sup>47</sup> *Il Diritto amministrativo italiano e comparato nella scienza e nelle Istituzioni*, 1912-1914.

<sup>48</sup> *Diritto amministrativo*, 1912.

<sup>49</sup> *CORSO di Diritto amministrativo*, 1914.

<sup>50</sup> *Principii di Diritto amministrativo e scienza dell'amministrazione*, 1912.

Borsi,<sup>51</sup> La Torre,<sup>52</sup> y sobre todas, por su magnitud e importancia, el *Primo trattato completo de Diritto amministrativo italiano*, dirigido por Orlando.<sup>53</sup>

La nueva organización del Estado italiano, robusteciendo la actuación del poder ejecutivo, modificando radicalmente la organización local con criterio centralizador, ofrece nueva fase que ha motivado bibliografía numerosa para el examen de la organización del Estado fascista y su administración.

## EL DERECHO ADMINISTRATIVO EN LOS PAISES ANGLOSAJONES

Se ha sostenido que en los países anglosajones el sistema del Derecho administrativo y los principios en que se funda son desconocidos, y aunque es verdad que no puede ser comparado al del continente, la afirmación no es exacta. Dicey indica en su obra *The Law of the Constitution* que en Inglaterra y en aquellos países que, como los Estados Unidos, de-

rivan su civilización de orígenes ingleses, existe ese desconocimiento,<sup>54</sup> oponiendo el arbitrio de la administración al *rule of law* imperio de la ley; pero tal aserto no es hoy aceptado.<sup>55</sup>

Goodnow<sup>56</sup> opina que lo que falta en Inglaterra y en los Estados Unidos no es un Derecho administrativo, sino una clasificación completa del Derecho, llevando esta afirmación hasta mantener que nuestra rama del Derecho, en la acepción continental de la palabra que la denomina, "no sólo ha existido siempre en ambos países, sino que quizá ha ejercido mayor influencia que ninguna otra rama del Derecho inglés sobre el desarrollo político anglosajón".<sup>57</sup>

<sup>54</sup> Dicey examina las concepciones erróneas de los ingleses referentes al Derecho administrativo, indicando puede incurrirse en uno de los dos errores siguientes: o creer que el Derecho administrativo corresponde a alguna rama del Derecho inglés, o creer que el Derecho administrativo no es Derecho en el sentido inglés de tal palabra. Estima que el Derecho administrativo reposa en ideas completamente extrañas al Derecho inglés, y aunque reconoce que en algunas facultades conferidas a los funcionarios puede verse alguna aproximación hacia el Derecho administrativo; insiste en que no existe en Inglaterra un verdadero Derecho administrativo. Véase el cap. XII, *Rule of law compared with droit administratif*, en la 7a. edición inglesa.

<sup>55</sup> Meucci sostiene que en Inglaterra el Derecho administrativo es tradicional e histórico; que, a excepción de Blackstone, no hay obras verdaderamente científicas; pero consigna que hay en torno al Derecho inglés trabajos, principalmente extranjeros, que constituyen estudios de investigación, como los de Gneist, Fischel y Manfrín.

<sup>56</sup> *Derecho administrativo comparado*, traducción española, pág. 16.

<sup>57</sup> Criterio compartido por Rodolfo Gneist *L'amministrazione e il Diritto amministrativo inglese* (Biblioteca Brunialti, 1896) al considerar la misma Constitución inglesa parlamentaria como un resultado del Derecho administrativo y del autogobierno local y explicado por el propio Goodnow (en la ya citada obra y en sus *Principios del*

<sup>51</sup> *Corso di Dir. ammin.*

<sup>52</sup> *Elementi di Dir. ammin.* (1925).

<sup>53</sup> En él colaboran Orlando, Santi Romano, Vachelli, Porrini, Armanni, Di Salvo, Ricca Salerno, Graziani, Schupfer, Cammeo, Arcá, Borsi, Buzzatti, Cimbali, Corradini, De Nava, Giacobine, Giriodi, Grossi, Longo, Majorana, Marchi, Mazzotti, Mercurio, Pacinotti, Peronaci, Petrozziello, Presutti, Raggi, Ranelletti, Rocco, Santangelo, Scalvanti, Vanni, Virgilli y Vitta.

A estas publicaciones deben adicionarse las obras especiales de Ciencia de la Administración que figuran en las colecciones de obras jurídicas o de manuales. Véase Wau-train Cavagnari. *Elementi di scienza dell'amministrazione* (Manual Barbera, 1894); Presutti, *Scienza dell'amministrazione* (Piccola biblioteca científica, Milano, 2a. edición, 1910).

Lo que falta no es Derecho administrativo, sino una clasificación completa del Derecho, una sistematización de las reglas jurídico-administrativas, existiendo diferencias entre la idea que tienen los juristas franceses del Derecho administrativo, en el que existen reglas del Derecho que no son compatibles con el espíritu de las instituciones inglesas y las del derecho inglés; pero en el que también hay un vasto campo de acción, más vasto, según Goodnow, que el que le atribuye Dicey, pues hay muchas materias de orden administrativo que son y deben ser objeto de reglamentación jurídica en países de lengua inglesa.<sup>58</sup>

La obra del norteamericano Goodnow demuestra la existencia de un Derecho administrativo científicamente sistematizado.<sup>59</sup>

*Derecho administrativo de los Estados Unidos* mostrando cómo en Inglaterra, lo mismo que en los Estados Unidos, ha sido ignorado como rama de estudios jurídicos, salvo por los autores directamente sometidos a las influencias del pensamiento continental, y que esta omisión, lo mismo que la opinión de Dicey, débese a no haber concedido importancia a la clasificación jurídica.

58 Téngase presente el cambio operado en los últimos tiempos en la acción del Estado en Inglaterra.

59 Hauriou ha podido decir con certeza que, a pesar de escribirse que en Inglaterra y en los Estados Unidos, bien que existen servicios administrativos numerosos, no hay régimen administrativo (refiérese al modo como él caracteriza el régimen francés), los americanos sienten bien el Derecho administrativo.

La administración no es en los países anglosajones un cuerpo intermedio entre los súbditos y la ley o el juez ordinario, ni existe jurisdicción administrativa, ni garantías especiales para los funcionarios, ni acción de oficio administrativa. Hauriou, *Droit. Adm.*, pág. 3. Jéze afirma la existencia de normas especiales relativas al Estado y a ciertos agentes que son normas administrativas. *Droit public*, 1922, página 1.

Los estudios administrativos han adquirido gran desarrollo en los Estados Unidos, habiéndose creado, en 1921, el *National Institute of public Administration*, que en 1926 ha publicado el repertorio de S. Greer, *A. Bibliography of public administration*.

## EL DERECHO ADMINISTRATIVO EN BELGICA

En Bélgica deben ser citadas las obras de Fooz, publicadas a mediados del pasado siglo,<sup>60</sup> con carácter práctico, y las de Girón,<sup>61</sup> Orban,<sup>62</sup> Errera<sup>63</sup> y Wauthier.<sup>64</sup> Adviértese en Orban la unión del Derecho administrativo con el constitucional, a tal punto que estudia en su obra *Le Droit constitutionnel de la Belgique*<sup>65</sup> la administración general y los principios de Derecho administrativo general y en la obra de Errera también se incluyen, en la parte de Derecho constitucional, teorías fundamentales de Derecho administrativo, como las relativas a lo contencioso-administrativo, responsabilidad de funcionarios y de la administración, Hacienda pública e instituciones provinciales y municipales.

## EL DERECHO ADMINISTRATIVO EN ESPAÑA

Nuestros tratados de Derecho administrativo han respondido principalmente: unos a la con-

White *Introduction to the study of public administration*.

Véase Gneist, *Englisches Verwaltungsrecht*; Hatschek, *Englisches Staatsrecht*; Fairlie, *The national administration of the United States*; Willoughby, *Government-and-administration of the United States*.

60 *Traité de Droit administratif*, 1857.

61 *Cours de Droit public administratif*, 1881; *Dictionnaire de Droit administratif*, 1885.

62 *Manuel de Droit administratif belge*, 1897, 2a. edición, 1909.

63 *Traité de Droit public belge (Droit constitutionnel. Droit administratif)*, publicada la 2a. edición, 1918.

64 *Le Droit administratif*.

65 Lieja-París, 1906-1911, tres volúmenes.

veniencia de recopilar, ordenar y sintetizar el Derecho positivo; otros, a la necesidad de disponer de obras destinadas a los alumnos de las Facultades de Derecho. Ejemplo de lo primero son las obras de Cos Gayón,<sup>66</sup> Freixa,<sup>67</sup> de lo segundo, las obras de Colmeiro y de los diversos publicistas catedráticos de Derecho administrativo en las varias Universidades; mas aunque el fin haya sido tan concreto y no se haya tratado de estudiar en todas ellas la Administración en su aspecto jurídico científico por modo amplio, no puede negarse que en tales obras hay una aportación científica de gran interés, y que son merecidos los elogios que se van tributando a la labor de los tratadistas españoles, muy intensificada en los últimos años, y que tuvo su iniciación en la primera mitad del siglo XIX con la publicación de los trabajos de Javier de Burgos y de Oliván, sentando principios de ciencia administrativa.<sup>68</sup>

La influencia de las doctrinas francesas es innegable, siendo suficiente a probarlo las nociónes que figuran al frente de varios de tales tratados. El aspecto de relaciones de los ciudadanos con el Estado aparece en la de Abella,<sup>69</sup> igualmente se advierte en la de Col-

meiro,<sup>70</sup> el que también se refiere a la acción y competencia del poder ejecutivo; referencia al poder ejecutivo que figura en la de Santa-maría de Paredes,<sup>71</sup> en la de Cuesta<sup>72</sup> y en la de Mellado,<sup>73</sup> como en la más antigua de De la Serna. El influjo de la tendencia alemana y de las doctrinas de los italianos adviétese en las obras de Posada<sup>74</sup> y Royo Villanova,<sup>75</sup> respectivamente, así como aparecen anotadas las diversas tendencias en Güenechea,<sup>76</sup> F. de Velasco,<sup>77</sup> Jordana<sup>78</sup> y trabajos de García Oviedo.<sup>79</sup>

Mención especial merecen las *Instituciones del Derecho público general de España*, de Dou y Bassols, 1800; la obra publicada por D. Francisco Agustín Silvela, en 1839, con el título de *Colección de proyectos, dictámenes y leyes orgánicas, ó Estudios prácticos de Administración*;\* la de Ortiz de Zúñiga, *Elementos de Derecho Administrativo* (Granada, tres volúmenes 1842-43), la de A. Oliván, *De-*

<sup>66</sup> *Diccionario manual de Derecho administrativo español para uso de los funcionarios dependientes de los Ministerios de Gobernación y Fomento.*

<sup>67</sup> *El Derecho administrativo vigente en España*, Barcelona, 1870, tres volúmenes.

<sup>68</sup> Javier de Burgos y Oliván examinaron con gran lucidez los más importantes problemas administrativos, y en sus trabajos (*Memoria dirigida a Fernando VII* en 1826, *Instrucción*, de 1833, e *Ideas de Administración*, 1841, del primero, y *Administración pública*, del segundo) hallan indicaciones muy interesantes, incluso para el estudio del Derecho administrativo, conforme a la tendencia científica contemporánea.

<sup>69</sup> *Derecho administrativo español*.

<sup>70</sup> *Contestaciones al Cuestionario de Derecho Administrativo para oposiciones al Secretariado municipal*.

<sup>71</sup> Estudios monográficos que se mencionan en los capítulos anteriores, y *Derecho Administrativo*.  
\*\* Ver Revista de Administración Pública número 52, en la cual se han reproducido importantes capítulos de esta obra. N. del D.

Ver en esta Revista: Colmeiro. *De la ciencia administrativa*. N. del D.

*la Administración pública con relación a España* (Madrid, 1843);\* la de Gómez de la Serna, *Instituciones del Derecho Administrativo*, dos volúmenes, 1843, y la de don José Posada de Herrera, catedrático de la Escuela especial de Madrid, titulada *Lecciones de Administración* (cuatro volúmenes publicados en Madrid en los años 1843-1845).

Inspirados en las doctrinas francesas, en cuanto a los principios generales que consignan, adviértese el deseo de sistematizar al exponer el Derecho positivo español, mereciendo ser examinadas las doctrinas consignadas por Colmeiro acerca de la Administración y de la organización administrativa en general, y ser retenida la sistematización adoptada por Santamaría de Paredes y su exposición de los principios fundamentales que precede en cada capítulo a la del Derecho vigente.

Teniendo muy presentes las teorías de los escritores alemanes, Posada comenzó por publicar la obra de Meyer, *Administración y organización administrativa*, completada con una introducción y una exposición de la organización administrativa española, obra a la que siguió la publicación de *La Administración política y la Administración social*, inspirada principalmente en Stein y Schomberg y otros escritores alemanes e italianos, y la del *Tratado de Derecho Administrativo según las teorías filosóficas y la legislación positiva*, obra de sistematización doctrinal.

Basándose en la noción de Orlando, Royo Villanova la amplia a la actividad de las entidades que realizan fines de interés general —aproximándose su sistematización más a la escuela alemana que a la francesa—, concepto

amplio que también figura en la de Güenechea. Tanto en estas obras como en la de Cuesta, la parte doctrinal tiene lugar preferente, y aunque su finalidad sea la de atender elementales necesidades docentes, muchos de sus capítulos constituyen exposición de principios fundamentales de la ciencia administrativa, que hoy aspira entre nosotros a realizar construcción jurídica.

El artículo 43 de la ley de Instrucción pública de 9 de septiembre de 1857, incluía en los estudios de la Facultad de Derecho los de "Instituciones de Derecho político y administrativo de España", juntamente con los del civil, penal y mercantil, figurando también los de "Ampliación del Derecho administrativo en sus diversas ramas". Dividíase la Facultad de Derecho en tres secciones: de leyes, cánones y Administración. Siguió figurando unido el Derecho administrativo al político; en el plan de 1883 titulábase la asignatura "Derecho administrativo, político y nociones de lo contencioso" (dos cursos); en la reforma de 1884 intitulóse "Derecho político y administrativo", continuando así hasta 1900, año en que, al reformar los estudios de la Facultad, separóse el "Derecho administrativo" del Político. Posteriormente, la creación en el doctorado de la cátedra de "Derecho municipal comparado", ha aumentado la enseñanza de Derecho administrativo en los establecimientos oficiales.<sup>80</sup>

<sup>80</sup> En la Escuela de Funcionarios, organizada por la Diputación de Barcelona, se han dado, entre otras, enseñanzas de Derecho administrativo español, Derecho orgánico municipal, Procedimientos administrativos, Servicios municipales de carácter técnico, Idea de los regímenes de Administración local en el extranjero.

En la Escuela Social del Ministerio de Trabajo, se dá enseñanza del Derecho administrativo de las Corporaciones del Trabajo.

\* Ver en esta Revista: Oliván, *Idea general de la administración*. N. del D.

## **EL DERECHO ADMINISTRATIVO Y LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACION\***

**Gustavo R. Velasco**

1. Como los libros, los problemas científicos parecen tener un destino especial. En algunos, el intelecto humano en un primer y elegante esfuerzo da en el blanco de una solución certa. En otros, en cambio, el progreso es lento y difícil, a través de ensayos penosos y de discusiones tan encendidas como interminables. Entre estos últimos debe contarse la que ha sido *quaestio vexata* de la ciencia del derecho administrativo, de fijar las relaciones entre esta disciplina y la ciencia de la administración y, con el objeto anterior, de aclarar qué es y de qué trata la segunda. A su estudio está dedicado el presente trabajo.

Antes de dar respuesta a la pregunta que en seguida se ocurre, de la utilidad que pueda

tener agregar un punto de vista más (en el supuesto de que este ensayo represente una aportación original), a los muchos expuestos con anterioridad, es conveniente delinear con brevedad los antecedentes de la cuestión. Aunque se trata de un problema general y no especial a un determinado derecho positivo, ha sido la doctrina italiana casi exclusivamente la que se ha esforzado por resolverlo.<sup>1</sup> Los autores españoles se han concretado a reproducir, por cierto con poca penetración y casi ninguna originalidad, lo escrito por italianos.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> "En cierto sentido puede decirse que el concepto de una ciencia de la administración en antítesis a la del derecho administrativo, no tiene existencia efectiva fuera de Italia", Orlando, *Principii di Diritto Amministrativo*, Florencia, 1925, pág. 31.

<sup>2</sup> Dedican espacio en sus obras al tema de este escrito: Coimero, *Derecho Administrativo Español*, Madrid, 1876, págs. 7 a 18 y 33 y 34; Fernández de Velasco, *Resumen de Derecho Administrativo y de Ciencia de la Administración*, Barcelona, 1930, tomo I, págs. 20 a 25; García Oviedo, *Instituciones de Derecho Administrativo*, Sevilla,

\* El autor, miembro fundador del Instituto Nacional de Administración Pública, elaboró este importante artículo en el año de 1938 con motivo de la conmemoración del 25 aniversario de la Escuela Libre de Derecho. N. del D.

La ciencia francesa, excesivamente poco preocupada con cuestiones metodológicas, casi no se ha interesado en el asunto.<sup>3</sup> En Alemania, más que esclarecer la distinción entre derecho administrativo y ciencia de la administración, lo que se ha procurado es elaborar una teoría general de la administración (*verwaltungslehre*), en la que el derecho administrativo entra como uno de los elementos y se opone a la política administrativa o bien a la práctica de la administración (*verwaltungspolitik* y *verwaltungspraxis*).<sup>4</sup> En los Estados Unidos de América, por último, donde en épocas recientes la ciencia de la administración, en un sentido especial que después indicaré, ha alcanzado un gran desarrollo, un problema puramente metodológico, como es el de precisar la posición sistemática de dicha disciplina y sus relaciones con otras afines o semejantes, no inter-

esa a los autores, que se preocupan ante todo por perfeccionarla y por comprobar la eficacia de sus leyes.<sup>5</sup>

No faltan, en verdad, muy valiosos puntos de vista en los numerosos estudios que existen alrededor del tema de este trabajo. Pero probablemente debido a que dichas publicaciones provienen casi en su totalidad de escritores de una sola nacionalidad, la discusión se resiente de cierta estrechez y los argumentos se mueven en un círculo cerrado. No es dudoso, por otra parte, que en este punto la ciencia jurídica italiana no ha mostrado las egregias cualidades que le han conquistado el alto puesto, en varias ramas del derecho el primero, que tan merecidamente ocupa en la actualidad, y que resulta explicable el desaliento con que Orlando contempla la diversidad y confusión de opiniones, hasta llegar a calificarla de hecho único en la literatura científica, de gravedad excepcional.<sup>6</sup> Además, en los escritores más recientes se advierte un como cansancio con la controversia y una tendencia a eludirla, aunque ni es posible considerarla resuelta, ni existe razón alguna para pensar que ha perdido en interés.<sup>7</sup><sup>8</sup>

1927, págs. 49 a 61; Gascón y Marín, *Tratado de Derecho Administrativo*, Madrid, 1929, tomo 1, págs. 66 a 77; Güenechea, *Ensayo de Derecho Administrativo*, Bilbao, 1915, tomo I, págs. 37 a 39; Royo Villanova, *Elementos de Derecho Administrativo*, Valladolid, 1930, págs. 21 a 28; Santamaría de Paredes, *Curso de Derecho Administrativo*, Madrid, 1898, págs. 39, 40, 42, y 43.

3 De los autores modernos ninguno lo trata. Pero por la conexión que tienen con él, son de gran interés las observaciones de Jèze sobre la distinción de la política y la técnica jurídica, en *Les Principes Généraux du Droit Administratif*, París, 1925, tomo I, págs. 2 a 6. Entre los antiguos, Pradier-Federé, *Précis de Droit Administratif*, París, 1862, págs. 5 y 6, a quien citó porque que yo sé que es el único autor de derecho administrativo traducido en México, en el caso por Juan de Dios Arias, con anotaciones y adiciones, en 1874.

4 Mayer, *Le Droit Administratif Allemand*, París, 1903, tomo I, págs. 18 y 19; Meyer, *La Administración, su Concepto, Esencia y Objeto*, Madrid, sin fecha, págs. 75 a 78; Orlando, *op. cit.*, págs. 25 a 31; Presutti, *Istituzioni di Diritto Amministrativo Italiano*, vol. I, nota 3, pág. 29. Prescindiendo referirme a otra obra de este último autor, *Principii Fondamentali di Scienze Dell'Amministrazione*, Milán, 1910, porque en la parte que nos interesa coincide casi textualmente con la anterior.

5 Comp. los autores mencionados adelante (nota 40). Parcialmente en el sentido de opinión expuesta, Freund, citado por White, *Introduction to the Study of Public Administration*, Nueva York, 1929, pág. 5.

6 *Op. cit.*, pág. 13.

7 Presutti, *op. cit.*, vol. I, nota 3, pág. 29; Romano, *Corso di Diritto Amministrativo*, Padua, 1932, pág. 19; Vitta, *Diritto Amministrativo*, vol. I, pág. 19.

8 Los escritores mexicanos que se han ocupado en este particular se citan después. Entre los de otras nacionalidades sólo puedo hacer mérito de los argentinos Bielsa, *Derecho Administrativo y Ciencia de la Administración*, Buenos Aires, 1929, tomo I, págs. 5 a 9 y 12 y 13; Bullrich, *Curso de Derecho Administrativo*, Buenos Aires,

No es inoportuno, por tanto, volver a examinar este debatido problema. Al hacerlo, procuraré darle un planteamiento más amplio del que hasta aquí ha merecido, lo que permitirá relacionar las cuestiones que implica, con investigaciones recientes que, a mi parecer, son decisivas para su recta solución. De camino, aprovecharé para referir el notable progreso alcanzado por la ciencia de la administración en los Estados Unidos y en Inglaterra, por desgracia casi completamente desconocido en nuestro país. Finalmente, si dudo acertar donde tantos otros no lo han conseguido, esto es, en dar plena y precisa expresión a las relaciones entre el derecho administrativo y la ciencia de la administración, sí espero deslindar con claridad la problemática de uno y otra y hacer comprender lo que no debe pedirse al primero porque sólo la segunda, o, como veremos después, los estudios y observaciones que por comodidad se engloba bajo la expresión de ciencia de la administración, están capacitados para resolverlo.

2. Si las hasta cansadas discusiones empeñadas no han llegado a una conclusión satisfactoria, por lo menos han logrado poner en claro lo que no es la ciencia de la administración. La labor de crítica negativa tiene resultados definitivos que mostrar en su haber. Lo que sorprende al pasarlas en revista, son no sólo los ningunos puntos de contacto entre las diversas teorías rechazadas, sino lo singular, casi podría decirse que lo peregrino, de varias de ellas.

A) La más antigua atribuyó a la ciencia de la administración la investigación de los prin-

1929, tomo I, págs. 22 a 24; y del guatemalteco González Saravia, *La Administración Pública o Curso de Derecho Administrativo*, Guatemala, 1888, pág. 16.

cipios y de las normas racionales, al derecho administrativo la exposición y exégesis de las leyes administrativas en que se aplican y concretan aquéllos. Colmeiro, por ejemplo, explica que "si la ciencia de la administración inquire las relaciones naturales del Estado con sus miembros y enseña los principios que deben guiar al soberano cuando intenta someterlas a un régimen legal, las leyes administrativas verifican la teoría dictando preceptos de equidad, estableciendo reglas de orden, confiriendo derechos e imponiendo obligaciones. Hay, pues, entre la ciencia y el derecho administrativo una diferencia tan esencial y profunda, como existe entre las relaciones naturales y las legales de la administración con los administrados. La ciencia es absoluta: el derecho es relativo".<sup>9</sup> Y Manuel Cruzado, uno de nuestros poquísimos autores de derecho administrativo, escribe "que existe una marcada diferencia entre la ciencia y el derecho administrativo. La primera no desciende a pormenores, inquierte y funda la institución de una doctrina tan luego como se implora su auxilio. El segundo abraza las reglas de la ciencia, analiza los axiomas y los aplica a los derechos y deberes del poder administrativo".<sup>10</sup>

<sup>9</sup> *Op. cit.*, tomo I, pág. 33.

<sup>10</sup> *Elementos de Derecho Administrativo*, México, 1895, págs. 17 y 6 y 7. Castillo Velasco, *Ensayo sobre el Derecho Administrativo Mexicano*, México, 1874, dedica el primer capítulo de su obra a la *ciencia administrativa* (tomo I, págs. 5 a 9), pero aunque parece participar del concepto de Colmeiro, a quien copia sin escrúpulos como regla general, no llega a puntualizar sus ideas. Ni Lares ni Fraga, nuestros únicos otros autores de obras generales de derecho administrativo (*Lecciones de Derecho Administrativo*, México, 1852 y *Derecho Administrativo*, México, 1934), se ocupan de la ciencia de la administración. De obras mexicanas sobre ciencia administrativa sólo conozco Busto, *La Administración Pública de México, Breve Estudio Comparativo entre el Sistema de Administración de Hacienda en Francia y el Establecido en Mé-*

Es exacto que las conclusiones de la ciencia administrativa aspiran a una validez general, es decir, que las conexiones y reglas que dicha división del conocimiento investiga son ciertas y eficaces en cualquier país o en cualquier tiempo, en tanto que hasta ahora la ciencia del derecho administrativo ha concretado su estudio a un ordenamiento jurídico determinado.<sup>11</sup> También lo es que de la ciencia de la administración no ha estado excluida una estimación o valorización de las instituciones administrativas, tanto con arreglo a criterios de conveniencia, como desde el punto de vista de su conformidad con principios de moralidad y justicia.<sup>12</sup> A pesar de lo anterior, la oposición entre lo racional y lo concreto, lo científico y lo legal, lo que debe ser y lo que es, no solamente no se ha observado en la práctica, de tal suerte que ni existen obras de ciencia administrativa que se mantengan en el plano ideal que se supone, ni las de derecho administrativo se han limitado a exponer y comentar las leyes administrativas, sino que han tratado y tratan cada vez con mayor empeño

y más éxito, de construir teorías generales y de elevarse a sistemas. No solamente la distinción antes dicha sería de una utilidad muy discutible, sino es que francamente perjudicial; toda ella revela una concepción radicalmente equivocada del derecho administrativo considerado como ciencia.<sup>13</sup> Dejemos a un lado la observación secundaria de que el orden jurídico administrativo no se agota en las leyes y que al lado de las legales hay otras normas generadoras de derecho: la objeción decisiva tiene que ser la de que las ciencias jurídicas, lo mismo la que circunscribe su estudio a las normas aplicables a la administración como las que se ocupan de otros sectores, no pueden rebajarse a una labor meramente exegética. Esta no es sino la condición, eso sí indispensable e importantísima, para otra más elevada: la de generalizar y abstraer, de comparar y depurar, de ordenar y sistematizar, en una palabra, de hacer verdadera labor científica. Lo propio de ésta, dice el doctor Porfirio Parra, es "un arreglo peculiar dado a los materiales, un orden adecuado al exponer las ideas, un enlace especial entre éstas, y algo peculiar aún en el lenguaje usado".<sup>14</sup> Si por hipótesis hablamos de una ciencia del derecho administrativo y ésta lo es verdaderamente, las cualidades que la hacen tal no pueden servir para diferenciarla de la ciencia de la administración.

B) A un escritor italiano, Carlos F. Ferraris, se debe el criterio que en seguida debemos

xico, París, 1889, que a pesar de su nombre es una descripción de toda la administración mexicana, aunque ocupa el mayor lugar la fiscal, y los estudios contenidos en México, *Su Evolución Social*. México, 1902. *La Administración Pública del Estado, Estadística, Tecnología*, de Aragón, México, 1921, trata exclusivamente de la actividad hacendaria y carece de valor científico. *El Gobierno Mexicano, Su Organización y Funcionamiento*, por Mijares Palenda, México, 1936, también es una descripción superficial. No he podido consultar el *Breve Compendio de Lecciones sobre Administración Pública* de López Meoqui, México, 1879, libro mencionado por Cruzado en su *Bibliografía Jurídica Mexicana*.

<sup>11</sup> La única excepción de que sé, la constituye la obra de Merkl, *Teoría General del Derecho Administrativo*, Madrid, sin fecha, comp. págs. 2 y 3 y 127 a 130.

<sup>12</sup> A mi juicio esta circunstancia explica que varios autores califiquen a la ciencia de la administración de filosofía del derecho administrativo, lo que entraña un uso por completo indebido de la voz filosofía.

<sup>13</sup> En este sentido los autores citados en la nota 2, menos Colmeiro y Santamaría de Paredes; D'Alessio, *Istituzioni di Diritto Amministrativo Italiano*, Turín, 1932, vol. I, págs. 17 y 18; Vitta, *op. cit.* vol. I, págs. 19 y 20; Orlando, *op. cit.*, págs. 18 a 22.

<sup>14</sup> Parra, *Nuevo Sistema de Lógica Inductiva y Deductiva*, México, 1903, pág. 122.

exponer, para indicar brevemente, como en el caso anterior, las razones que impiden aceptarlo. Según él, "la ciencia que estudia a la administración en su organismo es el derecho administrativo; la que examina a la administración en su acción, en sus objetos, es precisamente la ciencia llamada de la administración".<sup>15</sup> Se inspira esta teoría en la práctica seguida por algunos autores alemanes del siglo pasado, de tratar todo lo concerniente a la organización del Estado, inclusive la administrativa, dentro de la rama denominada *staatsrecht*, que corresponde aproximadamente a nuestro derecho constitucional, y de dejar para el administrativo únicamente el estudio de la actividad del Estado. Cualesquiera que sean el valor y la aplicabilidad del ejemplo, y debe advertirse que ni en Alemania ha prevalecido la división a que se hace referencia,<sup>16</sup> parece que en contra de ella pueden aducirse argumentos de fuerza incontrastable. La escisión entre la actividad y el organismo que la desarrolla, ni teórica ni prácticamente se justifica. Entre una y otro existen ligas evidentes, y de la misma manera que para entender bien un acto hay que saber de quién proviene, cómo es el organismo que lo emite, de qué manera se halla estructurado, para estar en situación de apreciar una organización y de explicarse sus conexiones internas, resulta muchas veces imprescindible conocer cuáles son sus funciones y de qué modo las desarolla.<sup>17</sup>

<sup>15</sup> *La Statistica e la Scienza Dell'Amministrazione nelle facoltà*, Giuridiche, citado por Orlando, *op. cit.*, pág. 24.

<sup>16</sup> García Oviedo, *op. cit.*, tomo I, págs. 54 y 55.

<sup>17</sup> Rechazan la opinión de Ferraris, García Oviedo, *op. cit.*, tomo I, págs. 55 y 56; Gascón y Marín, *op. cit.*, tomo I, págs. 72 y 73; Güenechea, *op. cit.*, tomo I, pág. 31; D'Alessio, *op. cit.*, tomo I, págs. 48 y 49; Orlando, *op. cit.*, págs. 24 a 33.

C) También fue Ferraris el originador de otro punto de vista en torno a la elusiva diferencia entre la ciencia y el derecho de la administración. Trasladando al campo de este último la conocida división de las Institutas de Gayo, en personas, cosas y acciones, encierra el estudio de las personas y de las acciones al derecho administrativo y deja el de las cosas a la ciencia de la administración.<sup>18</sup> Como se ve existe una contradicción parcial con el punto de vista anterior, pero no es esto lo más grave, sino que Ferraris comprende bajo el rubro de cosas la actividad (?) de la administración, que todavía divide en dos partes, la actividad jurídica, que examinaría el derecho administrativo, y la actividad social, que sería objeto de la ciencia de la administración. A un pensamiento tan confuso es difícil refutarlo con seguridad,<sup>19</sup> pero concretándome a la partición en actividad social y jurídica, creo que para desecharla basta la observación de Kelsen en el sentido de que el derecho no puede ser un fin del Estado, sino que representa simplemente un medio para la realización de cualquier fin y que lo que se quiere hacer pasar por actividad jurídica es simplemente la forma más antigua y primitiva del derecho. A la inversa, la pretendida actividad social no puede realizarse sino a condición de que sean dictadas ciertas normas jurídicas ge-

<sup>18</sup> Citado por Orlando, *op. cit.*, págs. 33 y 34.

<sup>19</sup> También se pronuncian en contra del segundo criterio de Ferraris los escritores mencionados en la nota 16 y además Fernández de Velasco, *op. cit.*, págs. 22 y 23; Royo Villanova, *op. cit.*, págs 22 y 23; Donati, *Principii Generali di Diritto Amministrativo e Scienza Dell' Amministrazione*, Padua, 1932, págs. 15 y 16; Presutti, *op. cit.*, nota 3, pág. 31; Romano, *op. cit.*, págs. 19 y 20; Vitta, *op. cit.*, págs. 20 y 21. En cambio, aprueba este parecer Wautrain Cavagnari, *Elementi di Scienza dell'Amministrazione*, Florencia. 1919 (reimpresión).

nerales, sobre la base de las cuales se realizan actos jurídicos individuales, decisiones y resoluciones de los órganos del Estado.<sup>20</sup> Dicho en otras palabras, para imputar al Estado la llamada actividad social es preciso que esté ordenada por normas jurídicas; pero si esto es así, ninguna razón habrá para que no la estudie el derecho administrativo. Como se prueba, la distinción es completamente infundada y en realidad, como se desprende de la observación de Kelsen, fruto de circunstancias puramente históricas, o sea del desarrollo alcanzado modernamente por los servicios públicos que tienen como misión atender los problemas designados por autonomía con el nombre de sociales.<sup>21</sup>

3. Los criterios expuestos hasta aquí es poco o nada lo que contienen de aprovechable. No pasa lo mismo con los que voy a discutir en seguida, que si son inadmisibles como los anteriores, en cambio encaminan a la que en mi opinión es la teoría correcta y proporcionan elementos para construir ésta. Debido a esta circunstancia, los motivos que existen para destinarnos no aparecerán completos hasta que no se manifieste y fundamentalmente la solución que se propone. No es posible, por consiguiente, esgrimir en su contra razones concluyentes ni argumentos definitivos, y habrá que limitarse por ahora a indicar algunas de las observaciones que suscitan.

A) El profesor de la Universidad de Valladolid, don Antonio Royo Villanova, compara las relaciones entre el derecho administrativo

y la ciencia de la administración a las que median entre el derecho penal y la sociología criminal, o el derecho privado y el estudio de la familia y la propiedad como instituciones sociales, y encuentra que si el primero es la parte del derecho aplicado a la administración, la segunda trata de lo administrativo como fenómeno social. La ciencia de la administración y el derecho administrativo, agrega para acabar de precisar su pensamiento, estudian ambos la actividad teleológica del Estado, es decir, la encaminada al cumplimiento de sus fines, pero difieren en que el derecho administrativo la considera jurídicamente y la ciencia de la administración desde el punto de vista sociológico.<sup>22</sup>

Presenta este punto de vista, en primer lugar, el inconveniente de apoyarse en un concepto de la sociología que dista mucho de ser aceptado universalmente y que, por el contrario, parece que tiende a abandonarse cada vez más.<sup>23</sup> Pero aun aceptando que la sociología sea la suma y compendio de las ciencias sociales y que la ciencia administrativa forme parte de ella, con sólo clasificarla, con calificarla de social (que en rigor es lo único que se hace), se está muy lejos de suministrar el criterio distintivo que se busca. A pesar de ello y de que no se desarrollan las implicaciones de la oposición entre lo social y lo jurídico y ni siquiera se llega a expresarlas con claridad, me parece evidente que debe retenerse como base para una elaboración más completa.

<sup>22</sup> *Op. cit.*, págs. 26 a 28.

<sup>23</sup> Mac Iver, artículo Sociología en *Encyclopaedia of the Social Sciences*, Nueva York, 1934, tomo XIV, principalmente las págs. 242 y siguientes; Von Wiese, *Sociología*, Barcelona, sin fecha, principalmente las págs. 10, 58 y 59, 69, 145.

<sup>20</sup> Kelsen, *Teoría General del Estado*, Barcelona, 1934, págs. 55 y 56.

<sup>21</sup> Presutti, *op. cit.*, nota 1, págs. 1 a 3.

B) Para otros autores, la ciencia de la administración no forma parte de la sociología, sino de la política o de la ciencia política, pues a veces emplean una y a veces la otra expresión. Donati, *verbi gratia*, la define como ciencia que estudia los principios políticos relativos a la administración pública, aunque no llega a precisar qué comprende bajo la amplia y vaga expresión de principios políticos y el ejemplo que pone de la clase de problemas que la ciencia de la administración tiene por misión decidir, induce a suponer que su pensamiento es afín al de Presutti, de que adelante tratamos.<sup>24</sup> Y D'Alessio, en quien también se encuentran puntos de contacto con el expresado Presutti, concibe la relación entre la ciencia política y la ciencia de la administración como la del género y la especie: aquella abarcaría el estudio político del Estado en general; ésta lo consideraría bajo un aspecto especial, el aspecto subjetivo y objetivo de la administración.<sup>25</sup>

La confusión terminológica que señalo entre la política y la ciencia política, se extiende a las ideas en estos tratadistas. La ciencia de la administración no se acaba de saber si es una ciencia práctica o aplicada (como parte de la política) o una ciencia descriptiva y de conocimiento (en cuanto porción de la ciencia política). También adolece esta opinión del defecto que señalé a la anterior, de contentarse con una solución puramente verbal, puesto que no precisa el objeto ni el método de la disciplina que uno ocupa y en definitiva no va más allá de describirla como la ciencia política de la administración. Pero aunque,

como en el caso anterior, únicamente se señale una dirección y se omita explorarla, constituye un acierto indudable el llamar la atención sobre el carácter político de la ciencia administrativa.

C) Como acertadamente observa García Oviedo, en el fondo Errico Presutti comulga con el criterio expuesto en el apartado anterior, de la misma manera que a D'Alessio y Donati sólo puntos secundarios los separan de las ideas de Presutti.<sup>26</sup> Según este profesor, la actividad que desarrolla la administración se halla regulada por normas de distinta naturaleza, pertenecientes a diversos campos de estudio, a saber, la ciencia jurídica, la ciencia de la administración y las ciencias técnicas, por lo cual puede ser considerada desde el triple punto de vista técnico, jurídico y administrativo. Las normas técnicas tienen por finalidad resolver el problema de la misma índole, el cual consiste en determinar cuál es la actividad que debe desarrollarse para alcanzar el fin perseguido o satisfacer la necesidad de que se trate. Desde el punto de vista jurídico, lo que interesa es el empleo de las diversas instituciones que el derecho pone a disposición de la administración. Por último, el problema administrativo estriba en determinar en qué casos debe intervenir la administración pública y qué medios técnicos o jurídicos es necesario o útil elegir entre los varios posibles, para alcanzar un fin determinado, elección que se inspira en una norma generalísima, a saber, la de obtener el máximo efecto con un esfuerzo mínimo. El conjunto de leyes derivadas de ésta, que estudian los casos de intervención de la administración pública, la natu-

<sup>24</sup> Op. cit., págs. 16 a 19.

<sup>25</sup> Op. cit., págs. 49 a 51.

<sup>26</sup> Op. cit., tomo I, págs. 59 a 60.

raleza y límites de dicha intervención y los medios a que debe recurrir, constituyen la ciencia de la administración. Y si Presutti impugna enérgicamente el que forme parte de la ciencia política, por cuanto que limita ésta a la tarea de investigar las leyes de desarrollo y funcionamiento de las fuerzas sociales e individuales que obran sobre la constitución del Estado y la determinación de los fines que debe perseguir, en cambio admite que es una ciencia política.<sup>27</sup><sup>28</sup>

Aunque la contribución del Presutti debe contarse seguramente entre las más valiosas, son varios los reparos que pueden oponérsele. No parece, desde luego, que pueda constituir una ciencia el estudio de los casos de intervención de la administración y de los medios idóneos, técnicos y jurídicos, a que debe acudir. La adaptación a las necesidades especiales de un ente público, las modificaciones que deben sufrir las diversas ciencias técnicas, no dan nacimiento a una nueva ciencia, sino que sólo constituyen un aspecto, una división de aquélla. La higiene pública continúa siendo higiene aunque la ponga en práctica la administración; la pedagogía no se transforma en ciencia de la administración cuando son los problemas *sui génesis* que ofrece la acción oficial en el campo de la educación los que analiza. Y necesariamente las disímiles reglas aplicables a las variadísimas materias en que se manifiesta la acción de la administración, ni pueden cons-

tituirse en sistema, ni reducirse a la unidad.<sup>29</sup> Sirva de ejemplo de esta imposibilidad la propia obra de Presutti sobre ciencia de la administración, en que después de una parte general, no se hace otra cosa que catalogar las diversas materias administrativas, describiendo brevemente la ingerencia oficial. La norma generalísima de la que, a creer al distinguido publicista, derivarían todas las demás que integran la ciencia de la administración, de producir el máximo efecto útil con un esfuerzo mínimo, no basta, según acertadamente observa Vitta,<sup>30</sup> para construir una ciencia sobre ella: en mi opinión no se trata siquiera de una ley o una regla técnica, sino de un consejo, de un propósito, que puede servir de guía para actuar, pero no de postulado para enlazar leyes científicas, ni de principio para descubrirlas.

4. Hasta aquí he dado por admitida la existencia de una ciencia de la administración y he supuesto que la conocíamos directamente, en sí misma. Al proceder en esta forma, he esquivado tratar un problema que no es posible aplazar más tiempo, a saber, el de si existe en verdad la ciencia administrativa y de cuál es el contenido que efectivamente comprende, cuál la agenda de cuestiones que investiga. En efecto, si ya la objeción de Vitta que hace un momento presentaba, encierra implícita la negación de una ciencia de la administración, más adelante el propio autor, al igual de otros, en términos expresos rechaza la posibilidad de una ciencia de la administración, que no sería, dice García Oviedo, "sino una masa sin la sis-

27 *Op. cit.*, vol. I, págs. 18 a 35.

28 Orlando coincide con Presutti por lo que se refiere a las cuestiones concretas que debe resolver la ciencia de la administración, pero la reduce a la ingerencia social del Estado, en tanto que para el segundo abarca todo el anchuroso campo de la actividad administrativa, págs. 34 a 36.

29 García Oviedo, *op. cit.*, tomo I, pág. 61; Romano, *op. cit.*, págs. 20 y 21; Vitta, *op. cit.*, vol. I, pág. 21.

30 *Loc. cit.*

tematización debida; más que una ciencia un conglomerado formado a expensas de la integridad tradicional de otras disciplinas".<sup>31</sup> Aparte de este argumento, basado como se vé, en la heterogeneidad de los temas que abarcaría la ciencia de la administración, una razón fundamental impediría la existencia de esta disciplina, a saber, la de que la acción de la administración es por necesidad jurídica, por lo cual no cabría más estudio de ella que el que realiza la ciencia del derecho. Ambas dificultades las examinaré más tarde; por ahora lo que interesa es verificar qué es lo que en la realidad tiene que ofrecer la ciencia de la administración.

Cuando al llegar a este punto se inquire por la producción científica administrativa y se encuentra que es tan escasa como raquíntico su contenido, por comparación a la vastedad y riqueza de las actividades del gobierno, casi se tiene la impresión de haberse ocupado en un problema fantasma. Obras generales casi no existen y no puedo agregar a las ya mencionadas de Presutti y Wautrain Cavagnari, sino los nombres de Agneta, *Corso di Amministrazione Sociale*, y Rabbon, *Elementi di Scienza della Amministrazione*<sup>32</sup> y, por supuesto, la elogiada unánimemente de Lorenz Von Stein,<sup>33</sup> ninguna de las cuales conozco. Y aunque es verdad que los estudios sobre temas concretos administrativos son relativamente numerosos,

en todos ellos, comprobando lo escrito en líneas anteriores,<sup>34</sup> predomina el punto de vista que Presutti llama técnico, es decir, el de la ciencia a que corresponde la actividad de que se trata o que se aplica en ésta.<sup>35</sup>

Este es el lugar de mencionar una tendencia especial dentro de la ciencia administrativa, o sea la que priva en los Estados Unidos de América y en la Gran Bretaña. En ambos países, pero sobre todo en el primero, los trabajos e investigaciones relacionados con la administración son muy abundantes y enorme el interés que despiertan estas cuestiones. Sólo que la ciencia de la administración no se concibe en ellos como comprensiva de todo lo que hace la administración o por lo menos de buena parte de su actividad, como en varios de los autores italianos cuyas opiniones recorrió. La "administración pública" es para los norteamericanos parte de una ciencia general, la ciencia de la administración, aplicable a los organismos privados y por extensión a los públicos, y más importante tanto teórica como prácticamente en el caso de los primeros. Dicha ciencia, también llamada "manejo"<sup>36</sup> científico (*scientific management*) se propone la obtención de resultados más racionales y eficientes en la producción. La administración pública aparece, por tanto, como el arte y la ciencia de la dirección y del gobierno aplicados a los asuntos del Estado y su campo propio se en-

<sup>31</sup> Loc. cit. y los autores citados en la nota 29.

<sup>32</sup> A quienes enumera Güenechea, *op. cit.*, tomo I, pág. 38.

<sup>33</sup> Con diversas expresiones la elogian García Oviedo. *op. cit.*, págs. 53 y 54; Orlando, *op. cit.*, pág. 27; Mayer, *op. cit.*, tomo I, pág. 18; Meyer, *op. cit.*, págs. 77 y 78; Merkl, *op. cit.*, pág. 118; Salomon, artículo Lorenz von Stein, en *Encyclopaedia of the Social Sciences*, tomo XIV, pág. 381.

<sup>34</sup> Página 52.

<sup>35</sup> Así ocurre con las obras relativas a la acción oficial en materia de población, higiene, vida económica, comunicaciones, bosques, monumentos artísticos, defensa nacional, etc., etc.

<sup>36</sup> En la tercera de las acepciones que lleva el *Diccionario de la Academia Española*, o sea en la de "dirección y gobierno de un negocio".

cuenta en la organización y funcionamiento del cuerpo administrativo más bien que en las diversas funciones a cargo de éste.<sup>37</sup> Willoughby, por ejemplo, subdivide el problema general de la ciencia de la administración pública en los cinco subproblemas siguientes: a). problemas de administración general por los cuales se entiende la dirección, supervisión y control del organismo administrativo; b) problemas de organización; c) problemas de personal; d) problemas de material o aprovisionamiento, y e) problemas financieros.<sup>38</sup>

White menciona como problemas fundamentales el desarrollo de la iniciativa personal, la seguridad de que se cuenta con individuos competentes y honestos, la responsabilidad, la coordinación, la vigilancia en asuntos fiscales, la jefatura (*leadership*) y la moral, o sea la existencia de un estado de ánimo favorable.<sup>39</sup>

El cuerpo de teoría y de práctica que corresponde a las ideas expuestas ha alcanzado en los Estados Unidos, según ya indiqué, un desarrollo imponente. Si las obras generales y sistemáticas son poco abundantes debido a la bien conocida tendencia anglosajona a preferir el problema concreto al principio abstracto,<sup>40</sup> en cambio los libros, artículos, informes,

dictámenes, etc., sobre temas especiales o relativos a determinados organismos desde los puntos de vista que antes indiqué que abarca la ciencia de la administración, son numerosísimos.<sup>41</sup> También abundan los estudios sobre actividades determinadas, aunque con el mismo predominio que ya señalé, del punto de vista propio de la disciplina a la que corresponde la materia de que se trata. Los institutos y asociaciones para el estudio de los problemas administrativos, por último, son numerosísimos, tienen una vida activa y, en ocasiones, hasta influyen sobre los organismos oficiales.<sup>42</sup> Con menor intensidad, la misma situación prevalece en Inglaterra, donde en cambio los estudios sobre cuestiones administrativas generalmente ostentan mayor seriedad y no es raro que más originalidad que los americanos.<sup>43</sup> Todavía en menor grado se

<sup>41</sup> En prueba de mi aserto refiero al lector a los trabajos de Sarah Greer. *A Bibliography of Civil Service and Public Administration*, Nueva York y Londres, 1935, y a *Bibliography of Police Administration and Police Science*, Nueva York, 1936; a las publicaciones de The Brookings Institution de Washington, D.C., y a las bibliografías que aparecen en varias obras, por ejemplo en las generales antes citadas y en Short. *The Development of National Administrative Organization in the United States*, Baltimore, 1923.

<sup>42</sup> Los más importantes son Institute for Government Research, que forma parte de la Brookings Institution ya mencionada; Institute of Public Administration de la Universidad de Columbia en Nueva York; National Civil Service Reform League, también de Nueva York, etc. Una lista muy completa de las organizaciones públicas que procuran el progreso de la administración, hasta 1919, se encuentra en la obra de Weber, *Organized Efforts for the Improvement of Methods of Administration*, publicada en ese año.

<sup>43</sup> Son dignos de especial mención los estudios del Institute of Public Administration de Londres, publicados en el *Journal of Public Administration* que imprime la Oxford University Press.

<sup>37</sup> White, artículo Administración Pública en la *Encyclopaedia of the Social Sciences*, tomo I, págs. 440, 442 y 443; White, *Introduction*, págs. 1 y 2; Willoughby, *Principles of Public Administration*. Washington, 1927, pág. IX.

<sup>38</sup> Op. cit., págs. 7 y 8.

<sup>39</sup> Op. cit., pág. 1.

<sup>40</sup> A las obras citadas sólo puedo agregar la de Pfiffner, *Public Administration*, Nueva York, sin fecha; White, *Trends in Public Administration*, Nueva York y Londres, 1933. Comparar Sarah Greer, *A Bibliography of Public Administration*, Nueva York, 1933.

cultiva esta nueva disciplina en Alemania, a pesar del interés que allí ha despertado la racionalización de la industria.<sup>44</sup><sup>45</sup>

5. Observa Stuart Mill, que la definición de una ciencia casi invariablemente ha seguido, no precedido a la creación de la ciencia misma. "Como la muralla de una ciudad, generalmente se ha erigido no para ser un receptáculo para aquellas construcciones que se levantarán posteriormente, sino para delimitar un conglomerado ya existente".<sup>46</sup> La ciencia de la administración constituye una excepción a esta regla general, por cuanto en su caso se comenzó

por inventar el nombre y por discutir largamente su definición. Pero no es exagerado afirmar que aún no existe. No se trata ya de poner en duda sus fronteras, ni de sujetar a examen sus métodos. La ciencia de la administración no existe absoluta, radicalmente: las aisladas y pobres creaciones que llevan ese rubro no bastan para darle vida, como tampoco la plasmogenia puede decirse que exista como ciencia porque se hayan publicado una o dos obras que tratan de ella.<sup>47</sup> Eso por lo que se refiere a la ciencia administrativa como examen más o menos completo de la actividad que se comprende bajo el nombre de administración pública; considerada con la acepción restringida que le atribuyen las únicas obras en que la materia alcanza entidad verdadera y dignidad científica (me refiero a las que examinan el aspecto que explico en la división anterior), se expone a la objeción que ya hice a la concepción de Presutti. La ciencia de la administración pública, en el sentido indicado, no es sino un aspecto, una parte, de una ciencia general, la administración o manejo científico. La aplicación de esta al organismo estatal, las reglas especiales a que dan lugar las particularidades de estructura y funcionamiento de dicho organismo, no engendran una nueva disciplina, ni hacen posible reivindicar para ésta la autonomía científica.

Aun admitiendo que no contamos todavía con una ciencia administrativa hecha, elaborada, cabe plantearse el problema de la posibilidad de que surja el día de mañana, de que

<sup>44</sup> Una lista de obras alemanas relativas a la administración pública se encuentra en el libro de Blachly y Oatman, *The Government and Administration of Germany*, Baltimore, 1926.

<sup>45</sup> No quiero dar la impresión de que la dirección que ha asumido la ciencia de la administración pública en los países que acabo de mencionar, sea desconocida en otras partes. Desde luego, aunque los varios Congresos de Ciencias Administrativas celebrados hasta la fecha se han negado, sabiamente a mi juicio, a demarcar las materias de que les corresponde tratar y frecuentemente se han ocupado de asuntos tales como salubridad, beneficencia, policía, servicios industriales, tránsito, etc., es notorio que en ellos se acentúa la tendencia a ocuparse de la mejor disposición y movimiento de la administración, es decir, a proponerse los mismos problemas que la llamada organización científica del trabajo. Ver especialmente el discurso de Cooreman al inaugurarce el primer Congreso, en el libro dedicado a las actas de las sesiones, págs. 8 y 9. Bruselas, 1910, y la conferencia de Fayol, en la reunión inaugural del segundo Congreso, págs. 14 y 15. Bruselas, 1923. En seguida, en Francia, en Italia y otras naciones, no faltan quienes hayan considerado a la administración desde el punto de vista indicado, entre quienes puedo citar al antes nombrado Fayol, *Administration Industrielle et Générale*, París, 1925, y a Molinari, *Organizzazione Scientifica del Lavoro Amministrative*, Padua, sin fecha.

<sup>46</sup> *Unsettled Questions of Political Economy*, citado por Robbins, en *Essay on the Nature and Significance of Economic Science*, Londres, 1935, pág. 2.

<sup>47</sup> No obstante a lo anterior el intento realizado en Alemania de una ciencia administrativa de contenido enciclopédico. El hecho de que Von Stein prácticamente no haya tenido sucesores demuestra la inutilidad de su concepción.

brote a la vida y se desarrolle y prospere. Para resolverlo será preciso distinguir según la amplitud o extensión con que se conciba la ciencia de la administración.

La primera hipótesis que se ocurre, la de que la ciencia administrativa abarque todas las disciplinas, todas las partes, todos los conocimientos, a que la administración recurre o que utiliza en el curso de su vida, puede ser desecharada en breve espacio.<sup>48</sup> Las ciencias se distinguen unas de otras por los objetos de que tratan o por los métodos que aplican.<sup>49</sup> El hecho de que sea la administración quien haga uso de determinados conocimientos, ni cambia el objeto propio de éstos ni hace variar sus métodos. Por vía de consecuencia, la enorme masa que supongo, no puede constituir una ciencia, ni la de la administración, ni ninguna otra.<sup>50</sup> Se trata pura y simplemente de una reunión, de un hacinamiento, tan injustificado científicamente como discutible desde el punto de vista de su utilidad y conveniencia.

No es más viable el segundo programa que puede formularse para una ciencia de la administración. Más modesto que el anterior, tan sólo le dejaría aquellos conocimientos que la administración es la única en emplear, como las ciencias militares, la ciencia de la

<sup>48</sup> Gascón y Marín, *op. cit.*, pág. 77; Cooreman, discurso inaugural citado en la nota 45.

<sup>49</sup> Rickert, *Ciencia Cultural y Ciencia Natural*, Madrid, sin fecha, pág. 6.

<sup>50</sup> Sobre la variedad de ciencias y técnicas que utiliza la administración, Pfiffner, *op. cit.*, págs. 6 a 9; White, *Introduction*, págs. 13 a 17; Catálogo y Clasificación de Empleos, especialmente los grupos especialistas y profesional, en *Instructivo para la Formación del Proyecto de Presupuesto General de Egresos de la Federación*, México, 1937.

policía, la ciencia de la hacienda pública.<sup>51</sup> Sólo que, en realidad, no nos hemos salido de la hipótesis que consideramos en primer término, la que no he hecho otra cosa que reducir considerablemente. Y la objeción sigue siendo la misma: que la yuxtaposición de ramas tan diversas del saber como las mencionadas, ni tiene sentido desde el punto de vista científico ni servirá para fin práctico alguno.

No queda sino otra posibilidad, que tal vez sólo de nombre difiere de la anterior y que ya fue mencionada al negar que los problemas que Presutti distingue con el nombre de administrativos den nacimiento a una ciencia especial. Me refiero a la ciencia de la administración como investigación de las cuestiones que plantea la actividad oficial en cada uno de los campos en que se manifiesta. ¿Es o no es necesario que la administración pública intervenga para que pueda alcanzarse el fin que el Estado se propone? En caso afirmativo, ¿cuál debe ser esa intervención para que se obtenga el máximo efecto con el mínimo esfuerzo? ¿Cuáles son los medios técnicos o jurídicos más idóneos al efecto?<sup>52</sup> Aunque también anticipé mi opinión, en el sentido de que, una vez más, tendríamos una masa sin sistematización posible, con resultados no solamente no convenientes sino seguramente desfavorables tanto para la buena administración cuanto para el progreso de los diversos conocimientos y técnicas afectados, varios de los puntos tratados después hacen que sea éste el momento de fundar esta opinión más ampliamente y de tratar de llegar a una conclusión definitiva.

<sup>51</sup> Presutti, *op. cit.*, pág. 26.

<sup>52</sup> *Op. cit.*, pág. 28.

La actividad de la administración es consciente e intencional, lo que equivale a decir que se produce o manifiesta por un motivo, se configura en determinado sentido y se propone un fin.<sup>53</sup> Puede, pues, distinguirse en el estudio de la acción oficial: 1) La situación o necesidad que la suscita o en que se produce; 2) La acción misma, en su manera de ser, amplitud, intensidad, duración, etc.; 3) El fin o resultado que trata de alcanzar y sus consecuencias o efectos reales, favorables, o desfavorables. En otras, palabras, frente a todo problema administrativo, es preciso resolver qué se hace, por qué y para qué. Ahora bien, si el último momento es puramente político y no susceptible, por tanto, de una determinación científica, en el sentido restringido de este calificativo que después precisaré, los otros dos sí lo son y aun en el caso de aquel es posible realizar un estudio científico *a posteriori* de los resultados obtenidos. Es concebible que se objete que aunque sería de desearse que los funcionarios y empleados públicos tuvieran en cuenta las enseñanzas de la ciencia y ajustaran a ellas su actuación, ni de hecho se logra este desiderátum sino en parte, ni existe necesidad alguna de que tal hagan, de la misma manera que la conducta de los hombres, en sus asuntos particulares, tan puede tomar en consideración normas científicas como ignorarlas o inclusive contrariarlas. Pero aun suponiendo que la administración no sea científica o técnica, no es discutible que puede ser objeto de estudios que merezcan esa calificación, por parte de observadores extraños a ella y más o menos desinteresados. Continuando el análisis, tenemos que para establecer cuál es la situación social, económica o política

que solicita la intervención administrativa o en qué se manifiesta ésta, es preciso recurrir a una ciencia descriptiva y explicativa, pero principalmente teórica: la sociología, la ciencia económica, la ciencia política. En cambio, para decidir qué acción es la que debe tomarse, cómo, qué forma ha de asumir, cuál ha de ser su amplitud, intensidad, duración, etc., es a ciencias fundamentalmente prácticas a las que se recurre: a la ingeniería, la higiene, la pedagogía, entre las que tienen nombre, y a toda una serie de otras que carecen de él y que estudian cada una un sector delimitado, por ejemplo las diversas industrias, los problemas del tránsito, la pobreza, el analfabetismo, etc., etc. Como consecuencia de que la sociología, o porque esa debe ser su misión o por su novedad y falta consiguiente de elaboración, se ha reducido a esclarecer los orígenes de las instituciones sociales, a bosquejar su desarrollo y a investigar las leyes generales que rigen toda sociedad,<sup>54</sup> estos estudios particulares de que habla, por fuerza se extienden también, con mucha frecuencia, a describir y estudiar la situación social o económica que motiva la acción administrativa, es decir, no se limitan al problema, predominantemente tecnológico, de cómo debe ser dicha acción. Finalmente, el examen de la situación consiguiente o posterior a la labor de la administración, como el de las condiciones anteriores a ésta, corresponde a ciencias descriptivas y de conocimiento, aunque repito que esta separación muchas veces no se encuentra en la realidad y que en un mismo estudio indistintamente se consideran los tres momentos de la actividad admi-

<sup>53</sup> Comparar Recasés Siches. *Los Temas Fundamentales de la Filosofía del Derecho*, Barcelona, 1934, pág. 112.

<sup>54</sup> Casi innecesario resulta aclarar que lo único que se pretende es asentar un hecho, pero no expresar una opinión sobre la debatida cuestión de la materia propia de la sociología, a que ya se aludió en la página 50.

nistrativa que un análisis cuidadoso permite apartar.

Por lo que al primero y último aspectos se refiere, a la fijación de las situaciones sociales, económicas o políticas en que se produce la acción administrativa y al efecto o resultados que alcanza, no se vé que haya lugar para una disciplina *sui genesis* encargada de examinarlos. Claro que en cualquier estudio de una situación, que de antemano se sabe que servirá de base o antecedente para la adopción de determinados planes o programas de acción, es imposible que consciente o inconscientemente no se opere una selección de los hechos que se juzguen relevantes o significativos. Pero no por la circunstancia de que de preferencia se enfoquen ciertos hechos, de que se subrayen especialmente ciertas relaciones, cambia la esencia del problema y tienen aplicación métodos distintos: la estadística sigue regida por sus leyes aunque cuantifique la concentración de la propiedad previamente a una reforma agraria; la demografía tampoco se convierte en ciencia de la administración porque se requiera su auxilio para saber qué medidas se tomarán en materia de emigración o de fomento de la natalidad. De la misma manera que los rayos X al médico, estos estudios proporcionan al gobernante, al administrador o al público en general, un cuadro de una situación, de un estado social. A veces, al cuadro agregan la explicación de las relaciones entre sus diversas partes, de por qué es como es, de qué pasaría si ciertos factores se modificaran, etc. Pero ya sea su finalidad puramente descriptiva, ya sea explicativa asimismo, es obvio que las disciplinas que permiten realizarlos son las mismas que se emplearían aunque el estudio no tuviera relación con la administración. En otras palabras, que no hay lugar aquí para una ciencia de la administración.

Como se ve, ni el examen de la situación que provoca la acción administrativa, ni el de los resultados logrados por ella, corresponden a una disciplina especial y aparte. Pues bien, tampoco el estudio de dicha acción en sí misma y en sus modalidades puede constituir la materia de la ciencia de la administración. Son los conocimientos que llama técnicos, los que Presutti conviene que regulan en primer lugar dicha actividad.<sup>55</sup> La medicina aconseja cómo se ha de curar a los enfermos en los hospitales oficiales; la arquitectura, cómo se levantarán los edificios destinados al servicio público; la contabilidad, la forma de registrar el rendimiento de los impuestos y la erogación de fondos públicos. En muchos casos, los problemas a que hay que hacer frente son los mismos que se encuentran cuando estas ciencias y artes se emplean por los particulares. En otros muchos, no es discutible que del hecho de que se apliquen por funcionarios públicos y para fines de interés general, deriva toda una serie de problemas especiales. Pero ni éstos cambian de naturaleza porque se planteen con referencia a la administración pública, como parece creer Presutti, ni esta circunstancia puede bastar para substraerlos a las disciplinas generales a que correspondería su estudio si no interviniere la administración y para integrar con ellos una ciencia nueva. El problema de organizar el servicio en el Hospital General presenta innegablemente relieves especiales; el de implantar un sistema de contabilidad para la Hacienda Pública Federal también discrepa en muchos particulares de proyectar el aplicable a una empresa privada. ¿Pero puede discutirse seriamente que su estudio y resolución no corresponden a la ciencia o arte de la contabilidad y a la parte de la medicina que se

<sup>55</sup> *Op. cit.*, pág. 23.

ocupa de los hospitales? En mi opinión, son extensiones, ramas, de las ciencias técnicas (la higiene pública, la contabilidad pública, etc., etc.) las que deben ocuparse de los problemas peculiares de la administración; el método para investigar éstos tiene que ser el mismo que se emplea para los demás problemas que la ciencia general aplicable tiene por misión resolver. Y tampoco aquí queda materia para una ciencia de la administración.

Quizá en este punto se objete que sí existen problemas susceptibles de recibir una solución general, uniforme en principio en todo el ámbito de la administración. En este caso parecen encontrarse los problemas de organización, de personal, de control de la administración, a que me referí anteriormente.<sup>56</sup> Sólo que lejos de que esta comprobación pugne con las ideas que vengo sosteniendo, constituye una nueva confirmación de su exactitud. Una vez más, como por cierto ya se hizo notar, se trata de un aspecto, de una derivación, de una ciencia general, la *business administration* o *scientific management* de los americanos.<sup>57</sup> La llamada por ellos administración pública no hace otra cosa que aplicar las enseñanzas de estos cuerpos de doctrina a las necesidades peculiares de dicho aspecto del Estado. Pero los principios generales aplicables a la administración en materia de personal, de pensiones, de coordinación, de control, etc., son los mismos que la ciencia general de la administración ha destacado como resultado de su labor y no pueden constituir materia para un estudio por parte de otra ciencia, distinta y autónoma.

En resumen: no es a una ciencia de la administración a la que hay que pedir ayuda para la solución de los innúmeros problemas con que se enfrenta la acción administrativa en los variadísimos campos en que se manifiesta, sino a las disciplinas particulares a que corresponden esos campos y a las ciencias y técnicas que se encuentran en ellos. Que existen problemas propios, peculiares a la administración, nadie se atreverá a negarlo; de lo que es lícito dudar es de la posibilidad y conveniencia de que los estudie una ciencia aparte.

6. No puede ocultarse la importancia que las conclusiones a que hemos llegado tienen para el tema del presente estudio. Si la ciencia de la administración no puede decirse en verdad que exista hasta la fecha, si aún la posibilidad de una ciencia de la administración, en posición de simetría, según la expresión de Donati,<sup>58</sup> frente al derecho administrativo, debe ser rechazada, es evidente que resulta inexacto hablar de la diferencia entre la ciencia de la administración y el derecho administrativo. Puede usarse dicha locución, "sintética y comprensiva", como dice Santi Romano,<sup>59</sup> por la utilidad que presenta en exposiciones como ésta, en que ha permitido aplazar hasta el momento oportuno, explicaciones largas y complicadas que habría sido embarazoso poner por delante. Pero repito que es equivocado emplear un nombre que no encubre realidad alguna y que sólo perjuicios deben esperarse de que se persista en usarlo como si otra fuera la situación. En esa virtud, es forzoso proceder al replanteamiento del problema.

<sup>56</sup> Página 53.

<sup>57</sup> Artículo en *Encyclopaedia of the Social Sciences*, tomo III, págs. 87 a 90 y tomo XIII, págs. 603 a 608.

<sup>58</sup> *Op. cit.*, pág. 17.

<sup>59</sup> *Op. cit.*, pág. 21.

Cierto que no hay ni probablemente habrá una ciencia de la administración; no menos cierto que si la administración puede ser objeto de estudios jurídicos, que realiza la ciencia del derecho administrativo, también puede y debe provocar estudios no jurídicos, que competirá realizar a una variedad de ciencias tanto teóricas como aplicadas. Entonces, una vez eliminado el problema artificial creado por el nombre de una ciencia que no existe, lo debido es determinar cuál es el campo propio de los estudios jurídicos, cuál el de los otros que provisionalmente llamaré no jurídicos, distinguir con la máxima precisión posible tanto el objeto como el método de unos y otros y, por último, aclarar qué se proponen y qué hay derecho a esperar de ellos.

Comencemos, pues es la tarea que ofrece menos dificultad, por fijar la materia y la finalidad del derecho administrativo. Se trata, como ocurre con todas las divisiones del derecho, de una disciplina de función meramente reproductiva y con carácter dogmático. "Se limita a reproducir", dice Recaséns Siches de quien es la frase anterior, "explicándolos y sistematizándolos, los materiales normativos suministrados por la fuente del derecho vigente, por el legislador si se trata de derecho escrito, y por el facto consuetudinario en el derecho no escrito".<sup>60</sup> Enumerando, el derecho administrativo tiene como misión: 1) hacer accesibles y dar a conocer las diversas normas jurídicas relativas a la administración, ya sean constitucionales, legales, reglamentarias o derivadas de actos concretos; 2) entender dichas normas, desentrañar su sentido y explicarlas; 3) ordenarlas y sistematizarlas; 4)

construir teorías de conjunto y destacar la fisonomía y el espíritu de las instituciones administrativas. El derecho administrativo, en cuanto ciencia jurídica, no trata de describir situaciones sociales, ni de explicar lo que ha sido, ni lo que es, ni lo que será; tampoco tiene por fin apreciar las normas de derecho desde puntos de vista éticos, ni estimar el rendimiento y efectos prácticos de las mismas. Las ciencias jurídicas, vuelvo a citar a Recaséns Siches, "no discuten sus materiales ni tratan de sustituirlos por otros de propia invención; se ocupan exclusivamente de juntarlos, de descifrarlos y de construir con ellos un sistema unitario y coherente".<sup>61</sup>

Muy otra es la función de los estudios que sólo negativamente he caracterizado al llamarlos no jurídicos. Su materia prima no está constituida por normas, sino por hechos y ocurrencias reales; su propósito no es simplemente fijar y ordenar esos hechos, sino también, y éste es su fin más importante y característico, determinar las reglas de sus conexiones y anticipar los fenómenos futuros. No valdría la pena detenerse a distinguir si se trata principalmente de ciencias descriptivas o explicativas, dado que según exactamente observa Jellinek, es imposible tratar una línea divisoria entre ambas categorías, especialmente en el caso de ciencias sociales.<sup>62</sup> Tampoco, aunque ya opiné en otro lugar que estas ciencias se proponen directamente utilizar para fines prácticos el material que descubren, tendría mayor utilidad esforzarse en puntualizar

<sup>60</sup> *Op. cit.*, pág. 6.

<sup>61</sup> *Op. cit.*, pág. 7; del *Vecchio Filosofía del Derecho*, Barcelona, 1935, tomo I, págs. 2, 4 y 5; Kelsen, *La Teoría Pura del Derecho*, Madrid, sin fecha, cap. I.

<sup>62</sup> *Teoría General del Estado*, Madrid, 1914, tomo I, pág. 11.

si han de clasificarse como ciencias teóricas o ciencias prácticas: toda ciencia natural se levanta sobre una base de necesidad técnica, aunque en sí misma constituya una construcción que trasciende de la perspectiva práctica inmediata, de suerte que la distinción entre ciencias teóricas y ciencias aplicadas no encierra una verdadera oposición.<sup>63</sup> Lo realmente esencial es que "todas buscan un saber que permita al hombre prever la dirección futura de los fenómenos que se desarrollan o pueden desarrollarse frente a él y sobre la base del cual podrá alterar arreglos futuros de los fenómenos para conveniencia de sus intereses prácticos".<sup>64</sup>

Existe, por consiguiente, una radical diferencia entre la consideración jurídica y la no jurídica de la administración. Sería cómodo, llegado este punto, poder oponer lo jurídico a lo científico, pero este contraste sólo en un sentido limitado sería exacto. En efecto, si "en su significado más antiguo y amplio la palabra ciencia (como la alemana *wissenschaft*) denota todo saber ordenado y seguro, ... una acepción más estricta del vocablo le atribuye especialmente ocuparse de las leyes generales que establecen conexiones entre diversos hechos".<sup>65</sup> Pero no por falta de un vocablo con que sintetizarla, es menos cierta y profunda la diferencia entre el estudio jurídico y el no jurídico de la actividad administrativa: diferencia en el objeto, diferencia en el método,

diferencia en la finalidad práctica de uno y otro.

Todavía más resaltará la diferencia a que me refiero, si llevando el análisis un poco más lejos, nos esforzamos por determinar en qué coinciden y en qué divergen los hechos y actos que estudian el derecho y las ciencias sociales. Tomemos un caso por demás sencillo: frente a una manifestación tumultuosa, el jefe de un destacamento policial ordena a los manifestantes que se disuelvan y, al no ser obedecido, hace que sus hombres disparen sobre la muchedumbre, con el resultado de que se dispersa dejando muertos y heridos. Precisemos ante todo los problemas que comprendería un estudio desde el punto de vista jurídico: derecho de los componentes de la manifestación a efectuar ésta; consecuencias jurídicas de que fuera acompañada de desorden; ¿el jefe del destacamento y los miembros de ésta eran policías?; competencia del comandante para ordenar que la manifestación se disgregase; condiciones de fondo y forma de la orden relativa y determinación consiguiente de su validez; obligación de los manifestantes de obedecerla y consecuencias de su resistencia; licitud de la disolución mediante la fuerza; responsabilidad o irresponsabilidad de la administración por los muertos y heridos. En cambio, un estudio social, llamémosle así, de los sucesos que imaginamos, investigaría las condiciones sociales, económicas o políticas en que se produjo la manifestación o que la motivaron; las razones que hicieron que degenerara en tumulto; la actitud psicológica tanto de la policía como de los manifestantes; la necesidad de la orden de disolución; el recurso a la fuerza como técnica para conseguir el retiro de los manifestantes; sus resultados sociales, directos e indirectos, etc., etc. Como se

<sup>63</sup> Challaye, *Metodología de las Ciencias*, Barcelona, sin fecha, págs. 27 a 36; Ginzburg, artículo Ciencia, en *Encyclopaedia of the Social Sciences*, tomo XIII, pág. 592.

<sup>64</sup> Ginzburg, *op. cit.*, pág. 591.

<sup>65</sup> Cohen, artículo Método Científico, en *Encyclopaedia of the Social Sciences*, tomo X, pág. 390. En el mismo sentido, Ginzburg, *op. cit.*, pág. 591.

observará, en mucha parte son los mismos acontecimientos sensibles, perceptibles, los mismos hechos reales, los que serían objeto de los dos estudios, el jurídico y el social y técnico (de la ciencia o técnica de la policía) que supongo. Pero un momento de reflexión arrojará dos interesantísimas observaciones: 1) en tanto que el punto de vista social los toma en cuenta como hechos y en relación con otros hechos anteriores y posteriores, desde el punto de vista jurídico lo que interesa es su significación, su sentido, para lo cual se les refiere a un sistema de normas con el que se enlazan y confrontan; 2) si para el estudio social son los hechos manifestación, tumulto, orden de disolución, disparos, muertes, los importantes, en cambio no es posible considerarlos escuetamente, en sus elementos externos y observables, sino que es indispensable tomar en cuenta los significados y representaciones de esos hechos, tanto a la luz del sistema del derecho, como de otros tales como la moral, la religión (suponiendo, por ejemplo, que la manifestación fue motivada por agravios religiosos), es decir, un conjunto de elementos subjetivos y psicológicos, sin los cuales no solamente la investigación que se haga será incompleta, sino absolutamente incomprendible y falta de sentido.<sup>66</sup>

La primera de las observaciones anteriores permite acabar de perfilar la distinción entre la ciencia del derecho y la ciencias de la naturaleza, entre ellas las sociales. La segunda, además de aclarar incidentalmente la diferencia

esencial entre las ciencias físicas y las culturales, nos coloca sobre el camino para responder a una objeción que desde hace tiempo vengo demorando presentar. De la misma manera que la explicación puramente fáctica sería insuficiente, se comete un grave error cuando se sostiene que el sistema de significaciones es el único que existe y se desconoce la existencia real, muy cierta y efectiva aunque sea de naturaleza muy diversa de la realidad física o química, de los hechos y relaciones sociales que producen y mantienen aquel sistema. Aludo, por supuesto, a la conocida identificación del Estado y el Derecho, proclamada en un mal momento de exageración lógica por la escuela vienesa, con la consecuencia de que al ofrecer tan ancho blanco a la crítica, otras de sus preciadas elaboraciones o han sido atacadas sin razón o han pasado inadvertidas en la prisa por lanzarse contra aquella equivocada tesis.<sup>67</sup> Su consecuencia en el campo de la administración ha de ser el concebir a ésta exclusivamente como función jurídica y negar la posibilidad de otras indagaciones administrativas que las que emprenda el derecho, paralelamente a como Kelsen rechaza que sea posible hacer del Estado otro estudio que el jurídico.<sup>68</sup> No sería propio desarrollar en este trabajo los fundamentos que tengo para repeler resueltamente la pretendida ecuación entre Estado y Derecho y para afirmar con Recaséns Siches que el Estado es una actividad vital cultural, un complejo de funciones humanas, que si entrañan siempre necesariamente

<sup>66</sup> Ginzburg, *op. cit.*, págs. 593 y 594 y Robbins, *op. cit.*, págs. 88 a 90. A la sociología alemana contemporánea, principalmente a Max Weber, corresponde el mérito de haber puesto en claro la naturaleza especial de las ciencias culturales.

<sup>67</sup> Kelsen, *Teoría...*, págs. 21 y sigtes.

<sup>68</sup> Hay que reconocer que Kelsen no expresa la consecuencia que señalo y que tampoco lo hace su discípulo Merkl, quien por el contrario acepta la posibilidad de ciencias administrativas no jurídicas.

una referencia a lo jurídico, pueden ser consideradas metajurídicamente.<sup>69</sup> Como resultado de esta rectificación, tiene que admitirse que la administración, función o manifestación estatal, también será susceptible de estudios no jurídicos, según, por lo demás, se ha demostrado con amplitud en este trabajo.<sup>70</sup>

Según se desprende de lo anterior, lo que se piense sobre el Estado tiene que influir sobre los estudios de que vengo tratando. De hecho, por cuanto se refieren a la manifestación del Estado que es la administración, poseen una fase, un aspecto político. Pero a mi juicio sería equivocado pretender encuadrarlos dentro de la ciencia política. Lo político, lo estatal, entra ciertamente como ingrediente en estas obras: el que se trate del organismo oficial, el que éste pueda proceder coactivamente, sus peculiaridades de constitución y de funcionamiento, son otros tantos datos que necesariamente se toman en cuenta. A pesar de ello, estos factores no sólo no son preponderantes, sino que en las actividades que revisten el carácter de servicios públicos, sobre todo en los facultativos, casi no tienen peso.<sup>71</sup> Por lo demás, el punto carece de interés práctico: la ciencia política tiene tan poco definidos su

objeto y su método propios que ninguna consecuencia importante derivaría de considerar que estas investigaciones forman parte de ella.<sup>72</sup>

¿Dónde, pues, clasificar los estudios metajurídicos que la administración? ¿En cuál de los grandes casilleros que la Humanidad ha distinguido para poner orden en su acervo de datos y observaciones los depositaremos? Aunque en rigor la contestación anda implícita en lo que se lleva escrito, no será inútil, dado lo mucho que la cuestión parece haber preocupado a los que han tratado de la ciencia de la administración, que procuré darle contestación expresa. La reflexión más elemental revela que el problema rechaza una solución única. En unos casos, nos hallaremos frente a indagaciones principalmente sociales, como en el ejemplo ya traído a colación, de la inmigración y las medidas que toman frente a ella; en otros, el problema se complicará con elementos biológicos y médicos, como ocurre con las proposiciones para procurar el mejoramiento de la raza mediante la esterilización de criminales e idiotas, el control de la natalidad, etc. También es posible que predomine el factor económico, como en el caso de la actitud de la administración ante las combinaciones que evitan la libre competencia; o bien que sean conocimientos tales como la química, la contabilidad, la ingeniería hidráulica, etc., los que ocupen el primer lugar y que las particularidades de la administración tengan mucho menor importancia, como ocurre con el control sobre productos medicinales, la organización de la contabilidad de la Hacienda Pública o la planeación de sistemas de riego.

<sup>69</sup> Recasens Siches, estudio preliminar al *Compendio de la Teoría General del Estado de Kelsen*, Barcelona, 1934, pág. 93.

<sup>70</sup> Principalmente en las páginas 56-59.

<sup>71</sup> En el sentido de que en la actualidad la ciencia política no abarca todo lo que al Estado pertenece, Heller, Concepto, Desarrollo y Función de la Ciencia Política", en *Revista de Derecho Público*. Madrid, año II, pág. 259. En cambio, White opina que la "public administration" constituye una rama en el campo de la ciencia política, artículos en *Encyclopaedia of the Social Sciences*, vol. I, pág. 440. Mayer le llama "rama especial de las ciencias políticas", *op. cit.*, pág. 18.

<sup>72</sup> Heller, *op. cit.*, págs. 257 y sigtes.

Y no hay que olvidar que en la mayoría de los casos, después de describir y de explicar, se valora y se juzga, es decir se pasa al terreno de la conveniencia práctica y de la moral. Unos estudios cabrán íntegramente dentro de la sociología (si es que se insiste en considerarla enciclopedia de las ciencias sociales); otros dentro de la ciencia económica; la mayor parte no serán susceptibles de catalogación precisa.

Lo anterior nos lleva a una última cuestión: si volvemos al problema del nombre y nos preguntamos si es posible designar de un modo unívoco a los estudios cuyo objeto, método y finalidad he intentado precisar, fuerza nos será reconocer que este propósito es irrealizable. A la diversidad de los contenidos, es imposible que corresponda otra cosa que variedad en los rubros. No habrá, pues, otro remedio que hablar de estudios sociales de la administración, de estudios económicos, o, más concretamente, de estudios de higiene pública, de asistencia pública, sobre caminos oficiales, sobre bibliotecas públicas, estudios tecnológicos, etc., etc.

7. Nuestro tema era exponer las relaciones entre el derecho administrativo y la ciencia de la administración. Dicho tema ha quedado cumplido por lo que se refiere a las relaciones sistemáticas de esta rama del derecho con los estudios que sustituyen a una ciencia de la administración que ni existe, ni puede existir. Falta, sin embargo, ocuparse de las que podría yo llamar relaciones prácticas entre las indagaciones a que me refiero y el derecho administrativo, en el doble sentido de legislación (o mejor de orden jurídico positivo) y de ciencia. Como la fórmula anterior posiblemente parezca oscura, a continuación indico en for-

ma concreta las cuestiones a que entiendo referirme. Se trata de determinar, en primer lugar, si el derecho administrativo aprovecha las conclusiones y observaciones de las investigaciones no jurídicas sobre la administración. En seguida, se persigue saber hasta qué punto la ciencia del derecho administrativo necesita de los estudios de que se habla o, por el contrario, le es posible prescindir de ellos.

El orden jurídico, como ya observé en otra parte, está constituido por normas. Ya sea que se atribuya a éstas, carácter imperativo o que, por el contrario, se le niegue y se consideren como juicios hipotéticos, las normas de derecho se refieren siempre a una conducta humana, de particulares o de funcionarios, que se desea que se realice o que no se realice, y a otra conducta, generalmente de un órgano del Estado, que se ordena para el caso de que la conducta prevista no se cumpla.<sup>73</sup> Como estudio que es de las normas jurídicas, la ciencia del derecho tiene, por consiguiente, que ocuparse de la conducta humana. Sin embargo, se trata únicamente de la prescrita y prohibida por dichas normas, por ejemplo el derecho puede aclarar cómo debe ser para que no se produzca la consecuencia, es decir, para que no se incurra en la coacción establecida. Cuando en cambio se puede decidir con libertad, la ciencia del derecho nada tiene que decir sobre la conducta por disponer o por impedir. El contenido de las normas jurídicas, en otras palabras, el sentido en que debe regularse la conducta humana, únicamente la moral, la po-

73 Kelsen hace notar que si el acto condicionado, en la norma jurídica, es necesariamente conducta humana, el hecho condicionante puede ser un mero suceso, *Teoría General del Estado*, pág. 63.

lítica, las costumbres y las ciencias o artes aplicables en cada caso, nos lo pueden proporcionar.

Tal vez sea un ejemplo el medio más adecuado para justificar la afirmación que acabo de hacer y para mostrar por donde penetra la ciencia de la administración (permítaseme, en gracia a la brevedad, designar así a los estudios cuya índole expliqué en páginas anteriores) en el derecho administrativo. Supongamos, para trabajar sobre un ejemplo de actualidad, que se trata de formular una ley sobre el servicio civil, es decir, relativa a la condición jurídica de las personas cuya actividad física o intelectual emplea el gobierno. Como cuestión previa será preciso determinar los límites, los cauces, que la Constitución Política de la República traza a una ley como la que imagino. Así por ejemplo, si fuera exacta la opinión que a veces se ha lanzado, en el sentido de que no es posible restringir la facultad de que con arreglo a la Constitución goza el Presidente de la República, de nombrar y remover libremente a los empleados del Poder Ejecutivo,<sup>74</sup> salta a la vista que una de las finalidades principales de una ley de servicio civil, la de garantizar la estabilidad en el empleo, no se alcanzaría. Una vez precisada la esfera dentro de la cual puede moverse el legislador ordinario (o modificada la Constitución, si es que la cuestión se estima de suficiente importancia y la reforma es factible), habrá que plantearse toda una serie de interrogaciones. ¿Qué fines debe perseguir una legislación sobre la situación de los funcionarios públicos? ¿Debe procurar fortalecer al Gobierno, hacerlo más eficiente,

ciente, o, por el contrario, el propósito principal de nuestra ley debe consistir en favorecer los intereses de los empleados y crearles una situación que se considere más justa? En este último supuesto, ¿cuándo se estimarán satisfechas las exigencias de la justicia? En seguida y suponiendo resueltos los problemas anteriores, nos aguardan otros más concretos, de distinta naturaleza. ¿Qué requisitos (físicos, intelectuales, morales; de instrucción, de experiencia; de conocimientos actuales o de aptitudes latentes) se exigirán a los aspirantes a un cargo público? ¿Mediante qué procedimientos se determinará si los poseen y cómo se seleccionará a los más aptos? ¿Cuál es la forma más conveniente de clasificar y ordenar los empleos públicos para los efectos de un sistema de personal? ¿Los ascensos deben concederse por simple antigüedad o para otorgarlos influirán otros factores? ¿Qué sanciones es conveniente aplicar a los funcionarios públicos?

Basta enunciar los problemas que suscita la elaboración de la ley de servicio civil que he tomado como ejemplo, para que resalte que con ellos nada tiene que hacer la ciencia del derecho. No sólo es impotente para suministrar su solución, sino que ni siquiera le es lícito planteárselos. Únicamente la política nos puede decir qué fines debe perseguir una disposición de derecho; sólo la moral y la justicia pueden decidir si es equitativa y justa; finalmente, a los estudios científicos sobre la administración pública corresponderá dar respuesta a las demás cuestiones que se suscitan y decidir concretamente qué procedimientos, qué medios, son los que se adoptan y ponen en práctica.<sup>75</sup>

<sup>74</sup> Opinión que sólo puede atribuirse a una lectura incompleta del precepto en que se funda, dado que el propio artículo 89, fracción V, expresamente hace la salvedad de lo que determinen las leyes.

<sup>75</sup> Presutti, *op. cit.*, pág. 35.

A la consideración más superficial tiene que ocurrirse que ni la política, ni la moral, ni por último la ciencia, intervienen muchas veces al ser formulados los preceptos de derecho. Con demasiada frecuencia falta una visión clara de los propósitos que se persiguen y se hace caso omiso de consideraciones éticas o, en los últimos tiempos, en que según frase de Ortega y Gasset "Europa —y con mayor razón el resto del mundo— se ha quedado sin moral",<sup>76</sup> se expiden leyes injustas o inmorales, a sabiendas de que lo son. También por lo que se refiere a los problemas administrativos es cierto que no es raro que se resuelvan empíricamente, sobre la base de intuiciones y prejuicios. Sirva de muestra, para no salirme de la materia que escogí para ilustrar estas ideas, el lamentable proyecto de Estatuto Jurídico de los Empleados del Poder Ejecutivo, sometido a fines del año pasado al Congreso de la Unión, en que casi no hay artículo que no sea una necedad. Pero no porque en la elaboración de un precepto jurídico se desciende el punto de vista político, se contraríen las reglas de la moral o se desatiendan las enseñanzas de las ciencias, deja de ser verdad que son estas disciplinas, estos conocimientos, los que debieran decidir sobre el contenido de las normas jurídicas y que, en cambio, la ciencia del derecho no puede proporcionarlo. Si ningún contenido es específicamente jurídico, cualquiera se puede convertir en derecho con sólo revestir la forma lógica que caracteriza a este orden normativo.<sup>77</sup>

<sup>76</sup> *La Rebelión de las Masses*, Madrid, 1930, pág. 309.

<sup>77</sup> En el fondo tiene, pues, razón Meucci, *Istituzioni di Diritto Amministrativo* a quien citan varios autores españoles, por ejemplo García Oviedo, pág. 57 y Royo Villanova, págs. 23 a 25, así como Orlando, págs. 22 a 24, cuando afirma

Mientras mayor sea la libertad que deje al autor de la norma la regla de categoría superior que rija la creación de aquella, más grande será también la posibilidad de que se ajuste a los dictados de la ciencia de la administración. En otras palabras, la constitución, fuente primaria que no sufre limitaciones jurídicas sino de hecho, de voluntad real, puede apegarse íntegramente a la solución que recomiende la ciencia administrativa, aunque en la realidad haya poca oportunidad de que así ocurra dado que las normas constitucionales se han limitado a las decisiones fundamentales, que salta a la vista que tienen que ser principalmente políticas. En cambio la ley, en que la amplia discreción de que como regla general disfruta el legislador, se combina con la necesidad de regular completa, aunque sólo en sus líneas generales, una materia administrativa, y el reglamento, también dueño de un extenso campo y por su naturaleza misma más técnico y detallado, ofrecen las oportunidades por excelencia a la ciencia de la administración. No se crea, sin embargo, que los consejos de ésta sean inútiles, tratándose de actos concretos. En todos los casos en que a éstos, o por la fuerza de las cosas o porque así se ha creído más conveniente, se atribuye carácter discrecional, queda un margen de libertad dentro del cual la ciencia de la administración está en posibilidad de informar la voluntad del autor del acto.<sup>78</sup>

que la ciencia de la administración estudia el elemento técnico y material, el derecho administrativo, el formal y jurídico, de la administración, aunque debe admitirse que su terminología es censurable.

<sup>78</sup> Donati va más lejos y sostiene que los principios de la ciencia administrativa deben observarse siempre que se otorgan poderes discrecionales, *op. cit.*, págs. 13 y 14. Ver también Recaséns Siches, *Compendio...*, págs. 87 y 88.

En la actividad material de la administración, tan importante y variada, encontraremos que en ella la ciencia de la administración y las diversas ciencias y técnicas que utiliza ésta, tienen un campo de acción por lo menos tan amplio como tratándose de los actos jurídicos. Por su naturaleza misma, la actividad material está regida directamente por normas técnicas, como acertadamente hace notar Presutti.<sup>79</sup> Puede también estarlo por normas jurídicas, en cuanto éstas impongan o hagan obligatoria la observancia de reglas técnicas, o, en general, establezcan la forma de realizar la actividad material. Aunque casi siempre se deja a los encargados de operaciones materiales —profesores, ingenieros, médicos, soldados— en libertad de desarrollar su actividad dentro de las prácticas administrativas y de las instrucciones que reciban de sus superiores jerárquicos, no faltan ejemplos de disposiciones generales que prescriben la manera de desarrollar dicha actividad y que pueden ser leyes, reglamentos, circulares u ordenamientos especiales que reciben el nombre de instructivos. En mi opinión, aun en los casos en que la actividad material únicamente se autoriza u ordena, están quienes la realizan en la obligación de cumplir todas las reglas científicas y técnicas aplicables, por ejemplo, el ingeniero encargado de la práctica de avalúos debe hacerlos como lo enseña su profesión, el contador que revisa una contabilidad con fines fiscales también debe aplicar las reglas de su arte. La inobservancia de las normas técnicas estimo que es causa de responsabilidad administrativa, aun en los casos en que no estén incorporadas en normas jurídicas, y, por supuesto, de responsabilidad civil o penal en casos especiales (por

ejemplo, derrumbe de un edificio mal construido; enfermedad causada por torpeza al aplicar una inyección, etc.).

Todavía en mayor grado que la legislación, necesita la doctrina del derecho administrativo de los estudios sociales, económicos, políticos, etc., sobre la administración. Pues, como ya vimos, en la formulación del ordenamiento jurídico, es posible, aunque inconveniente hacer caso omiso de la moral, la política, la ciencia, y la técnica. Para aprenderlo y sistematizarlo, en cambio, resulta indispensable el auxilio de estas disciplinas, según voy a tratar de demostrar, aunque ocupándose de preferencia de los estudios que cito al principio de este párrafo.

De igual manera que las pertenecientes a otras ramas del derecho, las normas jurídicas administrativas hacen referencia a objetos y fenómenos reales y regulan relaciones que se dan en el tiempo y en el espacio. La Ley Orgánica del Artículo 28 Constitucional, por ejemplo, habla de "monopolios", de "competencia", de "precios", de "acaparamiento"; el Código Sanitario, de "enfermedades transmisibles", de "alcoholismo", de "drogas enervantes" y "productos medicinales"; la Ley Reglamentaria del Artículo 130 Constitucional, de "culto", "templos", "ceremonias religiosas". Aunque, por supuesto, el significado que las leyes atribuyen a las expresiones que emplean, es el decisivo al aplicarlas, en muchas ocasiones no juzgan necesario definirlas, ni aclarar en qué sentido las toman. En todo caso, parece evidente que mientras más completo sea el conocimiento que se tenga de la naturaleza real, ya se trate de una simple realidad física o química o de la más compleja de los productos culturales, de las cosas y

<sup>79</sup> Op. cit., nota 1, pág. 21.

hechos que mencionan las normas jurídicas y de la conducta sobre la que tratan de influir, mayor será también la probabilidad de que el derecho cumpla su función social.<sup>80</sup>

En seguida, un precepto de derecho no se entiende plenamente, no entrega todo su sentido, aislado de la situación social, económica o política en que nace o de que es consecuencia. Tampoco es posible comprenderlo auténticamente si se prescinde de las concepciones o ideologías a que responde y del fin a que tiende. "Apenas es necesario hacer notar", escribe Geny, "en primer lugar que para aprender el alcance eminentemente práctico de la ley, el intérprete debe representarse, tan exactamente como sea posible, las relaciones de hecho que ha sido voluntad del legislador organizar jurídicamente, con todas las circunstancias que, al determinar a aquellas, ponen de relieve las condiciones morales, sociales, económicas, a veces hasta técnicas, que la disposición debe satisfacer. De esta manera se pondrá de manifiesto el fin propio de la ley (*ratio legis*), que, si no revela él solo y por sí mismo, los medios a que el legislador recurre para realizarlo, por lo menos permite comprender mejor estos medios y desarrollar sus detalles".<sup>81</sup> En realidad, la reflexión sobre las reglas jurídicas desconectadas de sus antecedentes y finalidades, es tan unilateral y corre el riesgo de llevar a conclusiones tan equivo-

cadas como las de los ciegos de un cuento indio, sobre la trompa de elefante que palpaban, pero sin ver el cuerpo de que formaba parte ni saber la función que desempeñaba.

Ni por un momento pretendo que la ciencia del derecho en torno a la administración; tampoco, que el jurista se convierta en sociólogo, economista, higienista, pedagogo o estratega. Lo que afirmo es la necesidad, la indispensabilidad de no perder el contacto con la realidad vital de la que surge el derecho y sobre la que actúa, y de tener en cuenta los fines e ideales que lo inspiran. En qué grado sea necesario hacerlo así en las diversas tareas con que se enfrenta el jurista, constituye un problema variable, que no puede resolverse en forma siempre igual. Tratándose de los conceptos jurídicos formales (sujeto, derecho subjetivo, obligación, etc.), no hay duda de que puede hacerse abstracción de los elementos sociales y teleológicos, concretos y contingentes. En cambio, para captar todo el sentido de los conceptos materiales o históricos (establecimiento público, expropiación, recurso por desviación de poder), la referencia a dichos elementos es esencial, aunque repito que la importancia de su aportación a la finalidad que indico, dependerá de cada caso.<sup>82</sup>

Por las razones anteriores, en las obras de derecho administrativo, sobre todo en la llamada parte especial, esto es al tratar de las funciones y los servicios administrativos en particular, resulta imprescindible, como quiere Jèze, que al lado de las reglas y medios jurídicos, se pongan de relieve, con la amplitud

<sup>80</sup> Recuérdese que ya los Romanos incluían en la jurisprudencia el conocimiento (*notitia*) de las cosas divinas y de las humanas. En cambio, de lo justo y de lo injusto debía tenerse ciencia (*scientia*). Pallares, *Curso Completo de Derecho Mexicano*, México, 1901 pág. 50.

<sup>81</sup> Méthode d'Interpretation et Sources en Droit Privé Positif, París, 1932, tomo I, pág. 288; Recasens Siches, Compendio..., pág. 78; Jèze, *op. cit.*, tomo I, págs. 5 y 6.

<sup>82</sup> Recasens Siches, Compendio..., págs. 97 a 99.

y profundidad convenientes para aclarar éstos, el ambiente social, político y económico, el fin por alcanzar y los resultados obtenidos.<sup>83</sup> Los estudios e investigaciones que expliqué

que hacen las veces de la ciencia de la administración, constituyen, por tanto, un auxiliar necesario y valioso de la ciencia del derecho administrativo.<sup>84</sup>

<sup>83</sup> *Op. cit.*, tomo I, pág. 6.

<sup>84</sup> Además de Jèze, se pronuncian a favor de la inclusión de los datos y puntos de la vista de la ciencia de la administración, García Oviedo, *op. cit.*, tomo I, pág. 90; Gascón y Marín, *op. cit.*, tomo I, pág. 77; Royo Villanova, *op. cit.*, pág. 27; Bullrich, *op. cit.*, vol. I, pág. 24; Presutti, *op. cit.*, vol. I, págs. 37-38; Vitta, *op. cit.*, vol. I, pág. 19; y como se desprende de los títulos de sus obras, Fernández de Velasco y Bielsa.

## **ADMINISTRACION PUBLICA Y DERECHO ADMINISTRATIVO\***

**Jesús Rodríguez y Rodríguez**

Agradezco profundamente a mis colegas del Instituto Nacional de Administración Pública la oportunidad de representar en este acto a sus miembros fundadores. Me compromete y honra esta distinción por la alta calidad intelectual del auditorio al que me dirijo, máxime cuando se encuentra al frente de esta solemnidad el eminente maestro de Derecho Público, licenciado José López Portillo, Presidente de la República.

Por la ocasión y en gracia de su valioso tiempo me limitaré a recordar momentos y etapas de nuestras disciplinas.

Hará ya cuarenta años que tuve la fortuna de ser alumno de don Antonio Carrillo Flores en el Segundo Curso de Derecho Administrati-

vo. No hablaré por conocidas de las excelencias del maestro, sólo del programa mismo de la asignatura.

Fascinados y atemorizados empezamos a enfrentarnos a un vasto cosmos que comprendía legislación sobre aguas y minas, impuestos y colonización, patentes y marcas, energía eléctrica, salubridad pública, vías generales de comunicación y bienes nacionales. ¿Qué era ese *Totum revolutum* que se presentaba ante nosotros? ¿Cómo establecer un orden y sistema en materias que parecían tan disímiles?

Acostumbrados —cuando menos eso creíamos como pretenciosos y nóveles aprendices del derecho—, a los principios generales del Derecho Civil, del Penal y de lo ya avanzado hasta entonces en la sistematización del mismo Derecho Administrativo, nos encontramos ante un nuevo mundo, interesante y caótico a la vez.

\* Alocución de Jesús Rodríguez y Rodríguez, miembro fundador del INAP, durante la entrega del Premio de Administración Pública 1981, el 29 de julio de 1982. N. del D.

Lo que no sabíamos los entonces alumnos de Derecho Administrativo era que nuestras dudas y confusión, eran compartidas por verdaderos estudiosos del Derecho Administrativo y de la administración pública, tanto en México como en otros países y latitudes.

Y es que nos encontrábamos por primera vez ante el contenido variado, amplio y rico de ordenamientos que daban forma jurídica a la actividad diaria y continua del Estado que llamamos función administrativa; a aquella distinta de la judicial y de la legislativa, siempre más simplistas en sus notas definitivas.

Para entenderla mejor e intentar su sistematización, acudíamos con toda nuestra inexperiencia a las fuentes a nuestro alcance. Las clasificaciones de la escuela alemana y austriaca, con Merkl, Stein y Spiegel daban luces acerca de ciertas actividades del Estado a las que llamaban de policía o de poder y que se significaban por su carácter compulsorio, en cambio otras entraban a la esfera de lo cultural, entendida esta expresión en su mayor latitud como promoción de la sociedad en lo moral y lo material: educación, salubridad, comunicaciones, fomento económico.

La doctrina francesa apuntaba que toda esa actividad se explicaba por la noción de los servicios públicos, concepto decididamente más atractivo que el del Estado autoritario y que despojado del alcance universal que se le quiso dar sigue prevaleciendo como parte esencial del derecho administrativo y de la administración pública.

De todo ello, sobre todo de la evolución hacia un Estado cada vez menos autoritario

y más inclinado a las actividades de servicio y fomento, vislumbrábamos ya una pequeña luz que los años han ido amplificando y que, en mi opinión, hoy explica el sentido teleológico humanista de la actividad administrativa.

Estas dificultades en la definición e identidad del derecho administrativo y quizá más de la administración pública, se debían a la novedad de las disciplinas. Apenas en 1808, inspirado seguramente en la gran centralización administrativa napoleónica, C.J.B. Bonnin escribe su *Compendio de los principios de administración*, que traducido al español en 1834 ejerció definitiva influencia en todos los estudios posteriores de derecho administrativo.

No me resisto a reproducir en su propio y para nuestro tiempo exuberante lenguaje la definición que este precursor da de la administración, la que dice:

“Es, una potencia que arregla, corrige y mejora cuanto existe, y dirige al bien tanto los seres organizados como las cosas. Como ciencia tiene su doctrina propia, determinada por la naturaleza de los objetos que comprende, como establecimiento social tiene sus elementos legislativos designados por la naturaleza de las cosas cuyo arreglo corresponde. Instituida para cuidar en los pueblos de las personas y bienes en sus relaciones públicas, haciéndolas concurrir a la común utilidad, la administración en su acción ejecutiva directa de aplicación es el gobierno de la sociedad: como ley o voluntad determinante es pasiva, y activa como ejecución determinada. Su atribución es la ejecución de las leyes de interés general.

Aun cuando en los años siguientes los autores tendieron más a concentrarse en la configuración del derecho administrativo como

una nueva rama autónoma de lo jurídico, casi sin excepción dedicaban capítulos a desentrañar la noción de administración pública y a su descripción orgánica.

Tanto en Francia como en España, para referirme a dos influencias que explicablemente siguieron nuestros juristas, se continuó el estudio de Derecho Administrativo durante el siglo XIX y se fue avanzando en su definición científica y académica. Bastaría citar los nombres ilustres de Cormenin, Foucart, Adolphe, Batbie, Posada Herrera, Morilla, Colmeiro, Gómez de la Serna, quienes se influenciaron recíprocamente y fueron conocidos por nuestros autores.

Por cierto es interesante observar que dentro de la producción jurídica que hubo en México durante el siglo XIX, una de las ramas sobre la que más escribió fue precisamente el Derecho Administrativo. Encuentro explicable esta preferencia, ya que el país estaba en proceso de formación y antes que nuestros legisladores y juristas se preocuparan de regular y estudiar relaciones privadas tuvieron que atender a la estructura orgánica de la República, no sólo en el plano superior constitucional sino en las normas de derecho público de menor jerarquía jurídica, pero atinentes a la actividad cotidiana del Estado.

Ya en 1843 en el Colegio de San Ildefonso se estudiaba en el sexto año de la carrera de licenciado en Leyes, Derecho Público y Administrativo, y en 1867 en la Escuela de Jurisprudencia se enseñaba Derecho Constitucional y Administrativo.

Desde principios de siglo se separó el Derecho Administrativo del Constitucional, aun-

cuando todavía se le consideraba por algunos como el estudio de las leyes fiscales y otras no codificadas.

No por un prurito académico sino porque merecen reconocimiento de todos los interesados en la administración pública, hay que recordar a Alamán, Teodosio Lares, Juan Rodríguez de San Miguel, Castillo Velasco, Cruzado, Labastida y otros ilustres mexicanos como Luis de la Rosa y Simón Tadeo Ortiz de Ayala, a quienes ha vuelto a la luz la *Revista de Administración Pública* del Instituto y que más que ir a la sistematización jurídica enfocaban sus trabajos a vitales parcelas de la administración pública.

No cansaré a ustedes con el relato de la evolución en México de los estudios de Derecho Administrativo hasta nuestros días. Sólo mencionaré que a la influencia de las doctrinas española y francesa —esta última que llevó la voz definitiva en las tres primeras décadas de este siglo—, se agregó el pensamiento de preclaros juristas alemanes y la nueva corriente que estuvo tan en boga, de los tratadistas italianos de Derecho Administrativo.

En cuanto a nuestros contemporáneos, algunos de ellos eméritos maestros mexicanos de Derecho Administrativo aquí presentes, no los cito por nombre porque el menor olvido sería imperdonable. Ustedes los conocen y los respetan y ellos, con otros eminentes compatriotas, llevaron adelante la idea de la creación del Instituto Nacional de Administración Pública como capítulo mexicano del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas.

Con el regreso de jóvenes estudiantes que habían sido becados sobre todo a universidades norteamericanas, en las que habían seguido

cursos de *public administration*, vino una vivificante renovación en el examen e investigación de estos temas, pero ya orientados hacia las ciencias o técnicas que hicieran más eficiente la administración pública.

No es que el tema de una pretendida ciencia de la administración pública fuera nuevo. Desde los primeros trabajos del siglo XIX se dedicaban capítulos a la indagación de esa imprecisa rama del saber humano, a la que se le deban los más variados límites y contenidos. La discusión sobre ella continuó recurrentemente y no ha terminado; lo vemos aún en recientes artículos publicados en la Revista del Instituto. Se cuestionan no ya sus notas esenciales sino su ser mismo. Todo lleva a concluir en su inexistencia y, sin embargo, nuestro Castillo Velasco, distinguido Constituyente del 57 y maestro de Derecho Constitucional y Administrativo, llegó a decir un día, con notoria hipérbole, que "la ciencia administrativa provee al bien del hombre desde antes de su nacimiento y lo sigue durante la vida y lo acompaña hasta el sepulcro".

Pues bien, esa novedosa *public administration* ¿era la escurridiza ciencia o ciencias de la administración o en ciertos apartados correspondía al Derecho Administrativo? Ahí estaban para mayor confusión, rubros como el Jefe del Ejecutivo y la organización administrativa; el reclutamiento, carácter y estatuto de los servidores públicos; los problemas presupuestales y de control de las finanzas públicas, que eran tratados indistintamente por autores que cultivaban una y otra disciplina.

Quisiera referirme por su creatividad a las distintas escuelas de pensamiento —en algunos casos, no más que modas intelectuales—, que se reconocen en el estudio de la adminis-

tración pública en los últimos 90 años, si aceptamos como punto de partida los estudios de Woodrow Wilson y un poco más tarde los de Max Weber, pero temo caer en repeticiones que poco añadan a conceptos bien conocidos por ustedes.

Sin embargo, nada más para enfatizar en la abundancia de instrumentos, ciencias y corrientes que han explicado la administración pública, recordaré que se ha pasado del tratamiento sociológico a la explicación por la gerencia científica; de la búsqueda de la eficiencia y economía sin contaminaciones políticas al reconocimiento de ese omnipresente sustrato político; del estudio sicológico de la conducta de las organizaciones humanas y sus integrantes a la etapa de programas y sistemas.

Señor Presidente de la República, desde 1965 en la Comisión de Administración Pública de la Secretaría de la Presidencia de la República vio usted con claridad meridiana que si queríamos que México arribara a estados superiores de desarrollo, requería de una administración pública moderna, útil, eficiente e inició usted con infatigable empeño, en el que no ha cesado, la tarea de la reforma de la administración pública. En ello lo han acompañado una generación de estudiosos que se formaron a su lado y que para fortuna del Instituto han participado relevantemente en sus actividades.

En su condición de jurista ponderó usted la necesidad de que los estudios propiamente de técnica administrativa fueran *pari passu* con los de derecho sustantivo y adjetivo. Gracias a su valimento y confianza, el Instituto de Administración Pública, que ha recibido siempre su apoyo irrestricto, hoy ha llegado a merecer realmente el calificativo de Nacional.

Esa reforma administrativa no ha terminado porque, como usted siempre ha afirmado, es permanente y perfectible. Pero puede usted estar seguro que su patriótica dedicación a ella, ya como Jefe del Estado, ha sido apreciada en su justo valor y recogido por el consenso social.

Consenso que se ha expresado clamorosamente en el acto electoral\* recientemente celebrado, y que confirma la voluntad de continuar por el camino de la democracia, la justicia y la libertad en procura de un desarrollo económico y social para todos los mexicanos.

En ese intento, quien ya por voluntad po-

pular se señala como su legítimo sucesor y continuador de su obra, ha expresado que la Reforma Administrativa es un proceso permanente de ajuste, que concibe a la administración como instrumento fundamental de transformación social y, en consecuencia, como proceso político.

A lograr esa mejor administración, a poner orden y sistema en ese rico y variado cajón de sastre que es la actividad administrativa, están llamados por vocación y dedicación estudiosos como los hoy premiados por el señor Presidente de la República, maestro José López Portillo.

\* El autor se refiere a las elecciones legislativas y presidenciales de julio de 1982. N. del D.

## PRINCIPIOS DE LA ADMINISTRACION\*

C.J.B. Bonnin

### ADVERTENCIA DEL EDITOR FRANCES

Aunque la Asamblea constituyente cimentó la administración pública en el orden que al efecto instituyó y en algunas de las leyes que dictó sobre la materia, la Francia careció de un tratado sobre esta ciencia hasta 1808, en que Mr. Bonnin publicó su importante obra titu-

lada *Principios de Administración*, en la que, considerándola como ciencia, demostró que lo era y la trató en sí misma: objeto mucho mas grande, medio mas directo de ser útil que si se hubiera reducido á escribir un tratado, aplicable solo á la especial administracion de su pais. La grandiosa y bella definicion que dió de este ramo del gobierno, demuestra á un mismo tiempo el espíritu y el objeto de su obra. *Es, dijo, una potencia que arregla, corrige y mejora cuanto existe, y dirige al bien, tanto los seres organizados como las cosas.* *Como ciencia tiene su doctrina propia, determinada por la naturaleza de los objetos que comprende; como establecimiento social, tiene sus elementos legislativos designados por la naturaleza de las cosas cuyo arreglo le corresponde.* *Instituida para cuidar en los pueblos de las personas y bienes en sus relaciones pública, haciéndolos concurrir á la comun utilidad, la administracion en su acción ejecutiva directa de aplicación, es el gobierno de la*

\* Obra extraordinariamente importante. Así puede ser calificado el *Compendio de principios de la administración* de Bonnin publicado originalmente en Francia en 1808. Se trata presumiblemente, por tanto, del primer tratado de administración pública escrito con aspiraciones científicas. Fue traducido al castellano por D.J.M. Saavedra y publicado en Madrid en 1834 por la Imprenta de Don José Palacios. El encabezado de esta edición evoca el título original, y el libro seleccionado, el primero, capítulo I, así como el Prólogo de Bonnin, que tratan de la materia de la administración pública, nos ilustran los fundamentos sobre los cuales serán formados los elementos teóricos de nuestra disciplina. Se conservó formación, redacción y ortografía de la edición española de 1834. N. del D.

*sociedad: como ley ó voluntad determinante es pasiva, y activa como ejecucion determinada. Su atribucion propia es la ejecucion de las leyes de interes general.*

Ninguno de los autores que han escrito sobre esta materia, antes ni despues de la publicacion de la obra de Mr. Bonnin, ha formado una idea exacta de la administracion, ni un verdadero sistema de ella; pues todos han mezclado en sus obras, y confundido con la naturaleza administrativa, objetos estraños; cuyo plan, aunque sea cierto que el hombre exista toda su vida bajo el imperio de la administracion, como lo ha demostrado Mr. Bonnin, nunca seria propio para señalar la diferencia entre la administracion y el orden civil, al cual es igualmente aplicable.

Mr. Bonnin se propuso desenvolver la doctrina administrativa, y su obra de los Principios de administracion fue un servicio que hizo á la humanidad en el arte de gobernar, tanto mayor, cuanto que jamas se habia creido que la administracion fuese ó pudiese ser una ciencia, y solo se la habia considerado como una serie de usos ó reglas recibidas y consagradas. Esta observacion sobre la naturaleza de la obra no se ocultó á los ojos del diputado que la presentó al cuerpo legislativo, como tampoco á los de las personas que manifestaron al autor su agradecimiento, ni á los de los periodistas que la anunciaron: observacion que siempre fue parte de los elogios que se le prodigaron, y transcribimos. "El libro de los Principios de administracion es una de las obras mas notables que se han publicado hace muchos años, tanto por la importancia del asunto, cuanto porque el autor demuestra que la administracion es una ciencia; y no una ciencia aplicable solo á un Estado y á un siste-

ma particular de legislacion, sino á todos los pueblos, cualquiera que sean sus leyes. Cada libro, separadamente examinado, es un tratado completo de la materia que contiene; y si se atiende al orden, relacion y enlace que entre sí tienen, se encuentra la metódica armonia de una ciencia, y una clasificacion, no arbitraria ni ideal, sino consecuencia de un sistema razonado y que descubre un talento eminentemente analítico. No es el método del autor empeñarse en largos razonamientos, porque sus principios son evidentes y seguros, como tomados en la naturaleza misma de las cosas, y en aquellas relaciones que, uniendo al hombre con el Estado, establecen las leyes generales y particulares: el autor ha tomado sus principios de la naturaleza y de la razon; se ha remontado para ello hasta el origen de las cosas, y asi es que se hallan en su obra todos los principios fundamentales.—La parte de ella en que trata de lo que llama *moral de la administracion* es una de aquellas en que se ve que se ha complacido particularmente en dejar correr su pluma á impulsos de su corazon. Nada mas útil y científico que los consejos que da en este capítulo, que es un verdadero tratado del bien publico: en él demuestra la existencia de una íntima relacion entre la legislacion y la medicina; busca y señala las causas de ellas, y al tratar esta cuestion, que con tanta razon llama nueva, deduce la necesidad de adquirir cuantas luces son necesarias para la conservacion del hombre en sociedad. No es posible dedicar el talento á un objeto mas útil; y el autor, haciendo un servicio eminente á los gobernantes y gobernados, ha adquirido los mas legítimos títulos al reconocimiento de sus conciudadanos. Su obra es un libro clásico que se aumenta á la ciencia del derecho público.—El artículo de socorros públicos está lleno de razon y de conocimientos,

y en general la obra es dignísima de servir de base á un código administrativo, como tambien de ser estudiada por cuantos se propongan entrar en la carrera administrativa, ó se encuentren ya en ella.—No hay duda en que la idea de un código administrativo es una innovacion en legislacion; pero es una de aquellas dichosas ideas que brotan con el tiempo, y por las cuales debe manifestarse al autor el público reconocimiento; y si algun dia llegamos á disfrutar los beneficios de un código administrativo, el de esta obra tendrá en ellos la mas honrosa parte. Los Principios de administracion son un tratado completo de la ciencia administrativa, que no es posible leer sin sentirse movido del mayor reconocimiento hacia el escritor que ha meditado y desarrollado tantos pensamientos útiles.—Marcha siempre de consecuencias en consecuencias, que proceden tan exactamente unas de otras, que no pueden menos de establecer la conviccion en el entendimiento; y siempre dominando su asunto, no solo se presenta como profundo pensador y escritor apreciable, sino como hombre de bien y penetrado siempre de aquel respeto á las leyes que no cesa de recomendar á sus lectores.—Su libro, verdadero código para los funcionarios y los ciudadanos, interesa á todas las clases de la sociedad, para cuya felicidad se ha escrito; y está unido tan intimamente á la dicha de los pueblos y á la gloria y prosperidad de los Estados, que bajo todos aspectos Mr. Bonnin será benemerito para su pais y para toda la humanidad.”

El libro de los Principios de Administracion es el libro de los magistrados y de los ciudadanos: Los sabios principios que contiene, el método que lo rige, el órden de clasificacion de las materias, han grangeado al autor, de veinte años á esta parte, el reconocimiento de

cuantos aspiran á instruirse sólidamente. ¡Cuántas faltas evitarián los hombres encargados de la administracion pública, si se hallasen bien penetrados de las verdades que encierra este docto libro! Aplicaremos á la ciencia administrativa lo que Mr. Peuchet dijo de la estadística. “Debe entrar en el plan de estudios, del dia: todos los franceses, tienen igual derecho á iguales esperanzas de obtener los empleos públicos, y por consecuencia deben formarse desde luego, adquiriendo los conocimientos que exige su desempeño.”

“Convencido de la necesidad de una reforma en los estudios políticos, cuyo método y objeto había demostrado y señalado, se propuso el autor enseñar por su libro de los Principios de Administracion, que contenía los elementos de su doctrina. Nadie podía llenar mejor este cargo, ni era mas propio para la enseñanza de la ciencia administrativa. Pero resuelto á publicar desde luego su libro, y muy seguro de que publicado que fuese, se procuraría impedirle por todos los medios posibles que enseñase su doctrina, suspendió la ejecucion de su designio, cuando ya estaba preparado.<sup>1</sup> Esperamos que hoy podrá por medio de sus lecciones, hacer aprovechar á la juventud las ampliaciones que él solo puede dar á su tratado de la ciencia administrativa.

## PROLOGO DEL AUTOR

La administracion es una consecuencia natural del estado social, como este lo es de la sociabilidad natural del hombre: su naturaleza es un resultado de la comunidad, pues desde el

<sup>1</sup> *Notice historique* por M. Lemonier, 1824.

momento en que existe pacto social, hay administracion: asi es, que siempre encontramos la naturaleza, hasta en el despotismo. Es, pues, evidente, que la administracion no toma su principio en convenios humanos, sino que es un fenómeno precedente de la existencia misma de la sociedad, sin que los convenios ó leyes sirvan mas que para organizarla, es decir, para determinar su modo de existir, pues su existencia procede de los mismos principios que la de la sociedad. Con efecto, las leyes no instituyen la administracion, ni tampoco la asociacion; lo que hacen es modificar su organizacion, porque la existencia la deben á la tendencia social, sin que las leyes hagan mas que darles el impulso vital en tal ó cual dirección.

Aunque la administracion es una consecuencia de la asociacion, como esta lo es del espíritu de sociabilidad inherente á la especie humana, está, al menos en cuanto á su organizacion y á los efectos que de ella proceden, sometida, lo mismo que la sociedad, á un modo de existir. Este modo, ó sistema, constituye, en cuanto á los principios, la ciencia de la administracion, y en cuanto á su accion ejecutiva, el arte de administrar.

¿Cómo pues ha podido suceder que sus principios se hayan desconocido siempre y que su organizacion haya sufrido en todos tiempos tantas y tan diferentes alteraciones? La historia de todas las naciones responde á estas preguntas, señalando las usurpaciones de sus gobiernos, que han substituido siempre instituciones, puramente convencionales, á la naturaleza de las cosas que han desnaturalizado y corrompido por su particular interés. Sin embargo, la naturaleza primitiva de la administracion no ha podido borrarse de tal modo por el despo-

tismo de los gobernantes y la ignorancia de los legisladores, que deje de descubrirse hasta en el carácter de sus establecimientos.

La ciencia administrativa, tanto en su método de organizacion como en sus medios de ejecucion, se compone de principios de una naturaleza tan universal é invariable, como los que constituyen y sostienen la sociedad; porque es preciso no perder jamas de vista, que la naturaleza, tanto en las cosas políticas como en las naturales, solo procede con arreglo á las invariables leyes de creacion y conservacion, y que cuando las leyes humanas se separan de este principio, se ponen en contradiccion con las naturales. De donde se deduce con evidencia, que los métodos de organizacion que no proceden esencialmente de las leyes de la naturaleza política, son un mal; y que siendo consecuencia de falsos principios, no pueden ser admitidos como tales en política.

Cuando la Asamblea constituyente, primera entre los legisladores conocidos, tomó en la naturaleza misma de la sociedad sus principios orgánicos de administracion, se vió esta restituída á su naturaleza y objeto; y respetados aquellos principios en las modificaciones á que dió lugar el establecimiento de la república, duraron lo que ella. El consulado los desnaturalizó, como hizo con todas las instituciones que por estar fundadas en principios naturales, eran favorables á la libertad. De aqui el deplorable estado á que sucesivamente habia llegado la administracion á la conclusion del imperio; de suerte que aquellas mejoras solo produjeron el efecto de hacer mas intolerables los abusos introducidos despues, y los principios contrarios que forman hoy la esencia y el objeto de la administracion.

En efecto, ¿cómo dejar de conocer en las leyes que nos rigen la ignorancia de la naturaleza y carácter de la administracion, y no ver en ellas la tendencia personal de los gobiernos á usurpar siempre los derechos de los ciudadanos, bajo el pretesto, tan desacreditado, de dar garantías al poder? ¿cómo no notar en ellas este espíritu egoista de la aristocracia, que sin cesar, y ante todo, aspira á apoderarse de las prerrogativas y regalías de la comunidad? Nuestras leyes administrativas son contrarias á la libertad, pues privan á los ciudadanos de su derecho natural á participar de los negocios públicos, les quitan el derecho político que les corresponde para el nombramiento de sus magistrados, y los deja sin garantías contra el gobierno. Esta es, dicen sus disposiciones, toda la libertad que queremos dejar, aun al corto número de los que favorecemos con perjuicio de los demás. Y entre tanto veamos en qué se funda lo muy reducido de esta porcion de libertad que nos abandonan: se funda sobre la simulada razon de la necesidad de garantizar el orden público y las prerrogativas naturales del gobierno; sobre el principio profesado por la antigua aristocracia de que solo en la propiedad raíz ó las riquezas se hallan las garantías sociales, como si el ciudadano no estuviese adicto á los asuntos públicos ni se interesase por su patria sino en la misma proporcion que se halla unido al terreno por la posesion ó la fortuna, ó como si toda propiedad procedente del trabajo, y el trabajo mismo, no fuesen propiedades y lazos que estrechan al hombre con su patria; sobre este instinto despótico que solo ve garantías contra los ciudadanos, lo que es tenerlos sin cesar en prevencion, cuando las leyes debieran velar siempre contra las usurpaciones de los gobiernos; sobre ese temor mal disfrazado que se tiene á la democracia, cuando no es á ella á quien es preciso temer, y á

pesar de todos cuantos esfuerzos se hacen para destruir su existencia, es una potencia á quien es preciso reconocer. De treinta años á esta parte, la monarquía, fuerte ó débil, se desenfrena. Los ciudadanos quieren el goce de sus derechos: restitúyaseles el ejercicio de ellos y cesará ese temor, que solo una conducta hostil continua en ocasionar. ¿Qué es en efecto la democracia? El ejercicio de los derechos naturales políticos, en virtud de leyes que conceden su goce, moderado por el interés del orden público. Pero este ejercicio de los derechos naturales políticos no puede existir sin la declaración y conocimiento de los principios; de otro modo solo tendríamos concesiones restrictivas que se nos dan como suficientes; no se goza sino de una libertad engañadora que oculta la servidumbre, tales como las hubiesen concedido las leyes de administracion presentadas en esta sesión á la discusion legislativa, si no hubiesen sido rechazadas con una actitud insultante. Las discusiones de la tribuna parlamentaria tampoco hubiesen tenido mas resultado que echar á la juventud fuera del camino de la verdad, porque, tanto en la cámara como en el gobierno, solo hubiesen demostrado la misma ignorancia de la naturaleza de la administracion; y solo hubieran tenido una guerra de posición, en la que, sin cuidarse de la patria, de la libertad, ni de la naturaleza y principios de la administracion, los dos partidos se hubieran disputado el terreno, por cuya posesion cada cual de ellos pondria su salvacion en la victoria.

Dominados por la influencia del hombre extraordinario que dirigia los destinos de la Europa, habiamos abandonado la libertad y sus principios por la gloria y sus ilusiones, cuando en 1808 publiqué mis principios de administracion, que aunque acogidos por al-

gunos amigos de la verdad y de la libertad, para el gobierno y la multitud solo fueron una teoría política. Hoy al menos aunque los gobiernos hayan quedado estacionarios en lo que llaman su ciencia, los hombres buscan mas cuanto tiene relacion con la instruccion politica; y como, tanto en nuestro regimen social como en las costumbres y espíritu creados por la revolucion, existe hoy el principio de que los ciudadanos deben participar de los negocios publicos, el deseo de ser útil á una generacion sedienta de instruccion, y para quien la enseñanza politica es una necesidad, me impulsa á publicar este *compendio*, que, de los cuatro libros de mi obra solo contiene textualmente los principios fundamentales de la naturaleza, organizacion y leyes de la administracion; y mas extensamente los principios relativos á las personas y propiedades, pues las personas y propiedades constituyen la materia administrativa. Reducida asi mi obra á lo que es mas esencial saber, la instruccion podrá ser adquirida mas fácilmente. Solo he conservado lo mas substancial de cada uno de los particulares de que trato, pues siendo lo principal de toda ciencia sus principios fundamentales, en ellos consiste realmente el instruirse de las cosas.

A la ley corresponde crear la accion administrativa, impulsar la administracion segun lo exija la comun necesidad, dirigir sus procedimientos y vigilarlos como lo pide el bien público. ¡Cuanto seria de desear que la administracion pública se organizara sobre bases fijas y tuviese señalada una marcha invariable! ¿Quién no conoce los graves y continuos inconvenientes que resultan á un pueblo de la multiplicidad de leyes y reglamentos? Las leyes solo son respetadas de los ciudadanos cuando no varian; pues el tiempo y la idea de

perpetuidad que las acompana, las hace venerables. La uniformidad, establecida ya como base fundamental de nuestra legislacion, es un grande y luminoso principio legislativo: la no abundancia y estabilidad de las leyes públicas, que son las primeras en legislacion, serian otro beneficio de nuestra revolucion. La administracion es el resorte que debe hacer sentir á los ciudadanos la bondad de las leyes y la sabiduría del gobierno; por ella se dirigen los hombres al bien y se disminuye en los tribunales la necesidad de castigar. Por estas causas será siempre imperfecta la legislacion, y el edificio social jamas llegará á perfeccion y solidez, mientras no se funde la administracion en la estabilidad de las leyes, y no se formen las que hayan de establecer su legislacion y método, sobre los principios naturales que las constituyen.

Estas verdades fueron mi norte en mi trabajo, que abraza la parte mas importante y hermosa de la economía social; porque la administracion es la base y el conservador de todo orden en la sociedad, y el garante de las personas y propiedades, aun en las cosas en que, por ser su accion menos directa, parece ser menos necesaria ó tener menos marcada influencia sobre las personas y bienes.

Me propuse pues tratar de la administracion, como *ciencia* por lo respectivo á la teoría de los principios productores de las cosas administrativas; como *arte* en cuanto á la aplicacion de los principios á la ejecucion de las leyes, y como *institucion política* en el conjunto de la organizacion de las autoridades ejecutoras; que es el sistema completo de la ciencia administrativa. Bajo estos, tres conceptos, deducidos de la naturaleza misma de las cosas, me prometí determinar la *doctrina administrativa*,

y demostrar que sus principios constituyen una *ciencia*. En todos los países se ven reglamentos y fórmulas para la administración de justicia y algunas máximas de gobierno, pero nada de principios ni reglas para la administración pública. La voluntad de los reyes y de sus consejos ha quedado como único método de administrar y de proceder: la arbitrariedad en las autoridades y la rutina en los negocios son las únicas reglas reconocidas. Este estado de cosas depende tanto de la ignorancia de los principios, como de la falta de leyes, pues aun se ignora qué cosa es la administración en la organización política, y que no debe ser confundida con el gobierno: estos hechos históricos no pueden ser destruidos ni contestados.

A mediados del siglo último, cuando los economistas llamaron la atención pública sobre materias prácticas de gobierno y administración, el impulso hacia las cosas útiles produjo muchos escritos sobre aquellas materias. Pero, además del espíritu sistemático que domina en estos escritos, solo trataron sus autores de algunas partes de las cosas administrativas, puntos aislados de la ciencia, y que además no formaban parte de un orden general de economía social. Sucedió la revolución, y el prestigio de que hasta entonces habían gozado tantos antiguos errores, fue apreciado en lo que merecía por talentos no contaminados, que investigaron la verdad ante todo, sin dejarse dominar por sistemas más ó menos ingeniosos ni por nombres más ó menos célebres. Los acontecimientos de nuestra revolución han servido de mucho para hacer juzgar las obras políticas de los tiempos anteriores.

La Asamblea constituyente creó la administración, y nuestras primeras leyes admi-

nistrativas se cimentaron sobre el conocimiento de las necesidades sociales; pero como las nuevas se han separado del espíritu de las primeras, no tienen unas con otras la identidad de principios necesaria para formar un cuerpo legislativo; y esta discordancia las hace insuficientes, á pesar de su número, y contradictorias por su espíritu y multiplicidad: verdad cuya evidencia es incontestable y que se ha descuidado, al parecer expresamente. ¿Por qué razón cada especie de leyes no ha de formar un cuerpo distinto en la legislación general? ¿Por qué las administrativas no se han de ordenar, en un código de leyes fundamentales? Estas cuestiones llamaron vivamente mi atención por su alta importancia é hice de ellas el objeto especial de una parte de mis trabajos sobre administración. En efecto, nuestras primeras leyes administrativas eran materiales muy propios para el edificio, pero materiales sueltos, y entonces desnaturalizados y sin trabacon. El continuo embarazo que resultaba de su multiplicidad y de su confusión en la práctica, y el ejemplo mismo del legislador en el código civil, me hicieron indicar los elementos de un código administrativo. Los que opusieron que, relativamente á la extensión de las materias administrativas, había yo restringido estos elementos, ignoraban que un código no es mas que una colección de disposiciones legislativas fundamentales, y que mi libro no podía hacer autoridad. Yo no me había propuesto hacer leyes, sino indicar la naturaleza y orden de las reglas de que debería componerse un código administrativo; proponía un plan, no un código formado. El físico no crea las leyes de la naturaleza: las busca sí, y enseña los principios y los efectos, el orden, la razón y las relaciones que entre sí tienen; y del mismo modo yo dejaba á cargo del legislador apreciar el objeto de mi trabajo,

juzgar de la posibilidad de su aplicacion á la práctica, y realizar su ejecucion: en una palabra, mi obra solo era la idea de un buen ciudadano á favor del bien público. En cuanto á los que aun hoy mismo rechazarian toda idea de un código administrativo, aquellos en cuya opinion la administracion es y debe ser esencialmente hija de las circunstancias y de las localidades; que creen que nada debe detener su marcha y que seria sujetar al gobierno en cosas que por su naturaleza son variables y no pueden ser previstas; y que en consecuencia juzgan que aunque fuera posible la formacion de un código administrativo, seria inútil y mas bien perjudicial que ventajoso para el público, abandono al tiempo y á la reflexion el cuidado de traerlos á mejor opinion.

No bastará que la Asamblea constituyente haya sacado del caos la ciencia legislativa; ni el immenso impulso que le dió; ni tampoco que debemos á nuestros legisladores leyes que servirán de modelos para la instruccion de los pueblos, si para apoyar la legislacion positiva, no se difunde el conocimiento de la teoría de la administracion y los elementos naturales de esta teoría, cuya doctrina se encierra toda en esta gran verdad social: "*la administracion es una ciencia deducida de elementos naturales y fundada en principios universales y fijos.*" Por consiguiente el no reconocer en ella una ciencia, seria privarla de los elementos que toma de la naturaleza, y de la inmutabilidad de principios, sin cuyas cualidades siempre estará abandonada á la indecision, la arbitrariedad y la rutina. ¡Cuán deplorable seria la ceguedad de los que sostuvieran que no puede haber principios fijos en administracion, y que debe continuar, como siempre ha estado, abandonada al imperio de las circunstancias y subordinada á las necesidades locales! ¡Qué

opinion tan contraria á la verdad, á los progresos de la ciencia y al bien y tranquilidad de las naciones! ¿No abraza la administracion todo el estado? Esta institucion comunal, elemento y modelo de todo el órden político, y á la que todo está ligado intimamente en los pueblos, ¿no constituye la organizacion civil de estos? ¿no seria perder el hilo de los principios que dirigen el talento, el no considerar la administracion como un todo, cuya unidad no se divide por el gobierno ni la justicia, antes bien forma con esta la parte fundamental de la ejecucion de las leyes, del mismo modo que la física, la historia natural y la astronomia reunidas, forman la ciencia colectiva de la naturaleza?

Considerando la administracion como ciencia, busqué sus elementos, demostré sus principios, establecí sus precisas relaciones con las demas partes de la legislación, así como sus divisiones y límites: clasifiqué sus principios elementales, á los que me limité, en el órden mas conveniente á la ciencia administrativa, porque son el todo, tanto para la teoría como para la práctica, y porque un tratado de esta especie no debia ser muy voluminoso ni muy reducido, sino contener solamente los principios generales, clasificados y divididos por la naturaleza de los objetos que comprende, á fin de que pudiera servir para el estudio de la administracion. Lo que realmente importaba era dar una idea exacta de lo que es administracion en la institucion política, pues de otro modo hubiera sido errar sobre sus principios. Cuando escribí la parte de administracion pública, resultó muy voluminosa, efecto de que todo en la sociedad procede de la administracion: mas no queriendo formar un sistema sobre ella, tomé por bases las que vi existian en el órden natural de las cosas, cuyo órden

natural fue mi regla alguna vez para juzgar de los hechos. Con especialidad, cuando he examinado las dificultades que presentaban para su ejecucion el gran número de reglamentos administrativos, y cuan apreciable seria que los principios se coordinaran por un plan que facilitase su práctica é hiciese mas simple y pronto el estudio administrativo, entonces fue cuando vi cuánto importaba establecer los principios invariables de administracion y ordenarlos en un sistema metódico. Este conocimiento me condujo á consideraciones referentes tanto á la ciencia administrativa como al mismo legislador. Pero cuando se establezca la administracion sobre sus bases naturales, cuando sus leyes no se compongan de otros elementos que estas mismas bases, ni para su ejecucion se empleen mas medios que la franca y escrupulosa observancia de lo que se ordene, entonces solo tendrá el escritor que considerar el punto á que se haya llegado, para poner de manifiesto esta parte tan importante del sistema social, relacion necesaria en el interes público y el personal de los ciudadanos; entonces no deberá separarse del órden natural de las cosas en las teorías, pues se tratará, no ya de crear, sino de perfeccionar en lo posible lo que existe.

¡Puedan los llamados á dar leyes á las naciones, remontarse al verificarlo hasta los elementos del órden social, y cimentar la administracion sobre ellos como únicos principios eternos y fundamentales! ¡Qué gratitud no merecerán á la posteridad! En ello estriba el órden público. En vano será que el gobierno se halle establecido conforme á los verdaderos principios; en vano que la justicia se halle organizada de modo que solo pueda servir para la seguridad de las personas y bienes; en vano que las leyes políticas y judiciales sean las me-

jores que los hombres pudieran establecer, si la administracion peca en su organismo y su legislacion. Pero cualesquiera que sean los sistemas de administracion de las naciones con relacion á las personas y cosas, *la doctrina administrativa* es independiente de tiempos y de paises, y por consecuencia *universal*, y tiene su base en la naturaleza como los principios primitivos de la sociedad y de la legislacion. Llegará un dia en que se demostrará esta verdad y se disminuirá el mérito de mi obra, pero habré indicado una senda que otros rectificarán y embellecerán.

Este *compendio* es la esposicion analítica de los principios generales y naturales, siempre constantes, de la administracion, con entera abstraccion de tiempos y localidades, y ordenados por una clasificacion metódica, que fija las ideas sobre cada una de las materias, y compone un *tratado de la ciencia*, una *doctrina administrativa* segun mi plan primitivo, y con arreglo al objeto que me habia propuesto, un libro para todos los paises. No hay que buscar en él una disertacion mas ó menos erudita sobre la administracion comparada de los pueblos, y mucho menos un análisis de los diversos escritos sobre la materia, porque seria no haber formado una idea verdadera del espíritu y plan de esta obra, que está concebida como *tratado elemental de la ciencia administrativa*, y no como *disertacion sobre ella*, ó como *memoria histórica*.

Tampoco es un comentario sobre las leyes conocidas; porque cuando estas son sencillas y claras, querer ampliar su sentido presentando todos los casos posibles en que fuesen aplicables, seria oscurecerlo y no guiar en su estudio: y si no son claras ni precisas, ningun comentario podrá suplir la claridad y preci-

sion que les faltan. Pero sí demuestro que la administracion es el principio de todo órden en los pueblos; doy al magistrado el cuadro completo de sus deberes, y á los ciudadanos el de sus derechos y obligaciones sociales: últimamente, animado del mas sincero deseo de la libertad y prosperidad de mi patria, llamo la atencion y reclamo las meditaciones de los amantes de la libertad de la Francia, sobre la formacion de un código administrativo; porque solo con él tomará la administracion una marcha segura, invariable y uniforme: sin este código no hay que esperar una administracion protectora de las personas y las propiedades.

La *administracion* y las *elecciones* son los dos órganos vitales de la comunidad: esto es cierto en tanto grado, que con un buen régimen administrativo y un buen método de elecciones, el cuerpo político puede desafiar impunemente un mal sistema de gobierno y leyes contrarias, porque tiene en su constitucion natural el principio de fuerza de temperamento que modifica insensiblemente estos vicios orgánicos, y lo conduce, tarde ó temprano, á recobrar la salud. Si es esencial que la administracion, primer órgano vital, sea lo que la naturaleza bien constituida del cuerpo político exige, no menos importa para que esto pueda ser así, que la generacion moderna se forme una verdadera idea de la naturaleza y deberes de la administracion, lo que no puede ser sin la observacion de la naturaleza del cuerpo político: otra cosa, seria estudiar al acaso y obtener una instruccion tan llena de errores como la defectuosa institucion que se encontrase establecida. Del mismo modo que en la anatomía estudia el médico las piezas constitutivas del cuerpo humano, y el fisiólogo el juego de ellas, debe estudiarse el cuerpo

político en la asociacion, para saber los órganos precisos para darle la accion en que consiste su vida.

No es el deseo de hacer prevalecer mis principios lo que me impulsa á publicar este compendio: si no que, habiendo encontrado mis principios en la naturaleza, creo indispensable difundir el gusto al estudio de la administracion, en la generacion llamada en la actualidad al desempeño de los destinos.

Los principios naturales son la única cosa á que el hombre debe adherirse, porque sin ellos no hay estabilidad, no hay libertad posible, y solo existe la arbitrariedad de la ignorancia ó la de las pasiones. Y como ni del gobierno ministerial, ni de las doctrinas de sectas políticas debe esperarse volver á aquellos principios, lo preciso es conocerlos para poder tener libertades públicas y defenderlas, pues en la nueva generacion estriba la esperanza de la patria y reposan sus destinos.

¿Y en qué tiempo será mas necesario el estudio de la ciencia administrativa, que cuando el desarrollo de la razon amplia la inteligencia y permite al talento abrazar mas, y cuando los nuevos adelantos, la economía pública y la estadística ensanchan y rectifican los conocimientos en administracion? ¿cuando las luces se difunden en todas las profesiones y en todos los países? ¿cuando el campo mas vasto se halla abierto al talento humano, la inteligencia se desenvuelve mas pronto en los hombres, las ciencias y las artes industriales se hallan mas perfeccionadas, y por la bondad de los nuevos métodos han llegado á hacerse mas sencillas y fáciles? ¿cuando la instruccion tiende á aumentar el número de los hombres útiles? Por el estudio de las ciencias (y la administracion

lo es) adquiere el hombre juicio sano, espíritu recto, inteligencia ejercitada, y fuerza y extension en sus facultades intelectuales; y en particular con el estudio de la administracion se aprende á conocer los hombres, la naturaleza de sus necesidades y de sus relaciones en sociedad, la causa y efectos de sus necesidades y relaciones, asi como el juego de las pasiones en las acciones humanas y los móviles del interes. Asi es como el hombre llega á poseer la esperiencia de la razon y antes de tiempo la sabiduria de la edad, y como adquiere en la politica el amor á la justicia y al órden. Mas lo principal en esta ciencia, como en todas, es que el talento se dedique enteramente á la investigacion de las consecuencias naturales, sin consultar mas que á la naturaleza social, y sin divagar en hipótesis políticas y teorías sistemáticas, hijas perdidas de la imaginacion, que solo conducen al error, tan funesto en el gobierno de los hombres.

Nada espero del gobierno en favor de la libertad de mi patria, como tampoco de los que dirigen la opinion, para volver á los principios, solo cuento con el tiempo; porque completará nuestra revolucion, y madurará las buenas ideas por la influencia progresiva de la verdad. ¡Pueda al menos la publicacion de este compendio sembrar desde ahora algunas ideas útiles en los talentos no contaminados por las doctrinas del dia; y llamar la atencion de algunos de nuestros jóvenes ciudadanos á ocuparse en la ciencia administrativa con mejor éxito que yo! En ello habré servido á mi pais; única esperanza que conservo á mi edad, y al fin de una carrera que los acontecimientos paralizaron desde el fin de la república.

Bonnin

## LIBRO PRIMERO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

En el orden social, lo mismo que en el físico, todo se halla enlazado; todo está en relacion necesaria, porque esta relacion es natural, y de ella depende que exista en la sociedad política la misma armonía que en el universo. Nada es absoluto por su naturaleza: todo procede de las leyes generales que rigen á cada especie de seres ó de cosas, y cuantos efectos resultan, solo son dependencias de aquellas leyes ó causas primeras. El mundo moral, asi como el físico, solo es una correlacion ó analogía forzada, sin lo que no podrian subsistir uno ni otro: es una continuación de hechos encadenados entre sí: descompuesto uno de los eslabones, se interrumpen las causas y sus efectos; separado, todo se trasforma.

Si dirigimos nuestra vida sobre el universo físico, todo es admirable en esas leyes eternas que rigen la naturaleza: si las fijamos sobre la sociedad, no lo son menos las relaciones necesarias que forman y conservan la asociacion.

La comunidad no podria existir sin los individuos que la componen, ni una poblacion sin las relaciones que unen entre sí á los ciudadanos, ni el órden social sostenerse sin reglas que mantengan en armonía aquellas relaciones. Enunciar esta verdad es demostrar su exactitud y su evidencia.

Aunque el hombre nace en el estado social, este no está fundado ni se sostiene sino por la reunion de las necesidades de cada uno; reunion que asegura la conservacion de los indi-

viduos, por las mismas relaciones que nacen entre ellos como por consecuencia de sus necesidades: si así no fuera, el estado social dejaría de ser el estado natural del género humano; porque ¿cómo concebir un modo de existir para el hombre en sociedad, que no tuviese por principio la conservación de los individuos y de sus relaciones necesarias, cuando sin esta conservación y estas relaciones, no podría existir la asociación ni haber existido? Es pues evidente que el estado social está cimentado sobre este principio: "el hombre nació para vivir en sociedad, y la sociedad tiene por fundamento su conservación y las relaciones con sus semejantes que son el elemento de la asociación política y la causa de su perpetuidad." Pero, ¿quién las garantiza?, el interés público, que también está fundado en el interés particular. Y ¿quién cimenta estos intereses y los conserva en la sociedad? la acción de las leyes aplicadas por los magistrados, ó de otro modo, su ejecución efectuada por la administración pública.

El interés público es permanente, porque es el conjunto de los intereses particulares que no cesan jamás, y el lazo que une á los individuos; pues por interés público debe entenderse la reunión de aquellas necesidades y relaciones naturales y universales, cuya expresión son las leyes, y el poder de estas el regulador. En este interés público, colección de todos los intereses particulares, es donde existe el elemento de la asociación, es decir, el elemento de la institución de la administración, que es su gobierno natural, pues que la conservación de cada cual de los individuos fue siempre el objeto de la unión social, y porque esta conservación es la causa de la administración y de sus leyes para el sostén y garantía de las relaciones sociales.

Si se examina la acción social de la administración, se ve en ella una ciencia deducida de elementos naturales, y fundada sobre principios universales y fijos. Es, en efecto, la ciencia de las relaciones entre la comunidad y sus individuos, y de los medios de conservación de estas mismas relaciones por la acción de las leyes y de los magistrados sobre las personas y propiedades, en todo lo que interesa al orden social. La ciencia administrativa, pues, debe ser considerada como conocimiento de los principios de las relaciones sociales, es decir, análisis de las propiedades y fenómenos de estas relaciones, y como aplicación á las personas y cosas de las reglas mismas que encaminan dichas relaciones al interés común. Según esta definición, tomada en la naturaleza misma de las cosas, la ciencia administrativa, como teoría, demuestra el juego de la acción social, y como aplicación es el arte de poner aquella acción en práctica. La administración es por consiguiente ciencia y arte: ciencia para poner en claro la teoría de las relaciones sociales, y arte cuando tiene por objeto la práctica de esta teoría para la aplicación de las leyes.

¡Qué no debe esperarse de la administración! Por sus cuidados y vigilancia se aseguran los derechos comunes y personales, la tranquilidad reina en las familias y la paz entre los ciudadanos; las propiedades están preservadas de la violencia ó de la astucia, la fuerza pública contribuye al mantenimiento del orden, la riqueza nacional se aumenta con la industria particular, se sostiene el espíritu público, el hombre puede gozar en seguridad de cuanto ama y posee, los individuos se ilustran recíprocamente, y todos disfrutan de aquella seguridad que aumenta la existencia, y de la felicidad objeto de sus deseos y trabajos.

Definiré pues así la administracion pública: es una potencia que arregla, corrige y mejora cuanto existe y da una dirección mas conveniente á los seres organizados y á las cosas. Como ciencia, tiene su doctrina propia, determinada por la naturaleza de los objetos que abraza, como establecimiento social tiene sus elementos legislativos, derivados de la naturaleza de las cosas que arregla. Instituida para velar en los pueblos sobre las personas y bienes en sus relaciones públicas y hacerlos concurrir á la comun utilidad, es el gobierno de la comunidad en su acción ejecutiva directa de aplicación: pasiva como voluntad determinante, que es la ley, es activa como ejecución determinada. La ejecución de las leyes de interés general, es su verdadera atribución.

Del mismo modo que el legislador debe buscar los principios de las leyes en el conocimiento de las necesidades y de las relaciones naturales de los hombres en sociedad, porque en el estudio de la naturaleza política es donde existen, busco yo los elementos de la ciencia administrativa en las leyes naturales de la asociación, porque de ellas, y no de otra parte,emanan. Solo no apartándome de ellas se consigue que la administración sea aquel gobierno de la comunidad tan favorable para el ciudadano y para la libertad. Solo siendo la administración lo que la naturaleza política quiere que sea, es como llena sus deberes, conoce sus obligaciones y calculando sus fuerzas y sus recursos con su objeto, no ambiciona traspasar los límites de sus derechos, ni mucho menos lo intenta, pues es la primera á conocer el mal que resultaría y el precipicio que abriría bajo sus pies. En el conocimiento exacto de sus deberes estraña su bondad, así como en las relaciones de la población, industria, producciones y comercio, con la fuerza, riqueza y

poder públicos, que son los elementos de la prosperidad nacional.

Como los principios generales tienen una aplicación continua, me limitaré á ellos, solo colocándolos en un orden metódico, para que puedan coordinarse mas fácilmente en la imaginación, hallarse á mano cuando sea preciso aplicarlos, y que al mismo tiempo den mas luz á mi objeto. Al efecto los tomo en la naturaleza, porque en ella es donde existen los principios de la asociación y de las leyes, donde tiene su base la administración y donde se halla el método propio para dar á luz estos principios.

No he reunido las especies de que se compone esta obra porque comprendan los principios que yo profeso, sino porque en ellas he encontrado la verdad. Pero si pudiese conseguir que los principios naturales llegasen á ser verdades incontestables para mis conciudadanos, y para el régimen social que nace, reglas uniformes y en armonía con la naturaleza de la sociedad, yo sería dichoso viendo la felicidad de mi patria: si logro que el legislador se convenza de toda la importancia y extensión de sus obligaciones, quedará retribuido mi trabajo; y en fin, si consigo que mis conciudadanos y los pueblos amen mas la libertad y sientan mejor su dignidad, creeré haber servido á la humanidad y á mi país.

### Naturaleza, Objeto y Carácter de la Administración

Sin remontarme hasta las causas de la sociedad y tomando por base la comunidad ya formada, busco en su existencia misma la naturaleza de las necesidades y dependencias sociales,

para deducir de ella los principios naturales de administracion; porque es una verdad incontestable, que en la ciencia politica, lo mismo que en las fisicas, es preciso buscar los principios en la naturaleza, tipo de todas las verdades, porque de los hechos naturales y no de otra parte, es preciso sacarlos, y fuera de ellos, solo hay ideas particulares que el entendimiento se forma de las cosas. Pero como existe en administracion un principio primitivo de que dimanan todos los principios secundarios, como consecuencias necesarias del primero, á fin de poder reducir los elementos de la ciencia administrativa á una base comun, debo esplicar cual es este principio primitivo.

El principio fundamental de la sociedad se encuentra en las *dependencias sociales*, que nacen de la sociabilidad natural del hombre, y tienen por elemento las necesidades de los mismos en sociedad. De aqui tambien los derechos naturales, base comun de todas las leyes, por ser estos derechos inherentes al hombre, y este la causa y objeto de la legislacion en general. Por consecuencia las dependencias sociales son el primer elemento de la administracion.

La primera idea que presenta la asociacion politica es la del pueblo; es decir, la de una agregacion de individuos divididos por familias de origen indígeno que se mantienen reunidos en comunidades de localidad, por efecto de las necesidades y dependencias de todos, de donde nacen las leyes, que son la expresion de estas necesidades y la regla de estas dependencias: de unas y otras emana el interes publico que los aproxima, reune y modifica para formar un todo de la generalidad de individuos asociados. En este hecho natural, consiste el elemento de la administracion,

el motivo y el objeto de su establecimiento en la institucion social, pues proveniendo del hecho de la reunion de los hombres, es evidente que la administracion nace del instinto de conservacion y de la voluntad de mantenerse en comunidad. En esto, como en todo, solo la experiencia regulariza la accion natural, asi como solo el estudio y observacion de la naturaleza politica pueden formar una ciencia para el arte de gobernar los hombres.

Dedúcese pues que en las dependencias sociales es donde se encuentra la naturaleza y definicion de la administracion, pues de ellas nace el principio administrativo y se deduce esta accion de la comunidad en que consiste su fuerza.

Dependencias sociales son las relaciones que nacen de las necesidades de cada cual, por la ley natural de la sociabilidad: son inherentes á la especie humana como consecuencia de la organizacion fisica del hombre, y su voluntad, solo puede darles tal ó cual direccion. Como estas dependencias, nacidas de las necesidades naturales, engendran á su vez necesidades que lo son de la asociacion, resulta que para dar á estas, que yo llamo *comunales*, una direccion general, cuyo motor es el interes publico, es precisa una institucion cuyo objeto especial sea, no solo reunirlas en un mismo cuerpo, sino dirigir su accion.<sup>2</sup> La administra-

<sup>2</sup> Para inteligencia de la palabra *accion* es preciso distinguir el poder de las leyes y su ejecucion, porque aunque en uno y otro caso hay accion, esta accion es diferente. Asi cuando yo digo accion de las leyes, entiendo el efecto moral que resulta de lo que ordenan; y cuando digo accion de la autoridad, hablo del efecto igualmente moral que resulta del poder de ejecucion de las leyes en el magistrado.

cion es esta institucion y esta magistratura destinada á dar á todos los ciudadanos una direccion comun por medio de la ejecucion de las leyes, que como ya he dicho, son la expresion de las necesidades y la regla de las dependencias sociales: necesidades y dependencias puestas en comun para el orden público y el interés general, esto es lo que se puede llamar movimiento en el cuerpo político.

La parte ejecutiva es por su naturaleza la vida del cuerpo político, como por su objeto es el gobierno de la comunidad, porque es un gobierno de familia.

Es pues evidente que lo que se debe llamar gobierno solo es en la realidad la administracion central hacia la cual se dirigen los movimientos parciales que dan al cuerpo político las administraciones particulares ó comunales, y el punto céntrico de donde parten y á donde vuelven todos los rayos del círculo; porque seria un error bien funesto, cualquiera que sea su antigüedad, creer que el gobierno es la accion que anima los pueblos. De las leyes, expresion y regla de las necesidades y dependencias sociales, nace el impulso que la administracion recibe, y la accion que comunica á los ciudadanos, así como se encuentra en la administracion la de hacer que las leyes reciban ejecucion.

La accion del gobierno por el contrario es toda de transmision, y su autoridad de vigilancia y censura: es pasivo y no activo: esto no es, como los escritores han dicho y se cree comunmente, porque muy separado de los ciudadanos en razon del número y las distancias no pueda comunicar directamente con los administrados; ni porque el cuidar de pormenores lo distrajese del conjunto de los nego-

cios, embrollase su pensamiento y comprometiese por consecuencia el orden público; ni menos porque tenga necesidad de órganos intermediarios entre él y sus administrados para la ejecucion de las leyes, como el aliento que nos anima la tiene de órganos repartidos por toda la máquina animal para comunicarse á todas las partes, y darles el sentimiento de la existencia, sino porque la ejecucion de las leyes está propiamente en la administracion que es el órgano que trasmite la vida al cuerpo político.

La administracion es la ejecucion de la voluntad pública, como la legislacion es esta misma voluntad. El gobierno es el vigilante de la ejecucion de ella y el censor que recuerda su observancia, porque no tiene la accion que existe en la administracion y la justicia. El gobierno tiene un carácter peculiar y marcado, pero solo en la administracion y la justicia existe el movimiento social, y este movimiento está en ellas porque están los medios que lo causan: solo por ellas se ejecutan las leyes, no siendo el gobierno mas que una transmision, un vigilante, un punto central.

De aquí se sigue necesariamente que la administracion es la que forma la accion propiamente dicha en los pueblos, accion que no debe confundirse con el juicio que constituye el carácter de la justicia, porque la una es esencialmente la aplicacion de las leyes de interés general, y la otra la aplicacion de las leyes de interés privado en los casos particulares, y como las leyes de interés general son todas aquellas que arreglan los deberes de cada individuo respecto del todo de la asociacion, en lugar de que las leyes de interés privado son las que tratan de las relaciones de individuo

á individuo, es claro que el objeto especial de la administración es la ejecución de las leyes y reglamentos que consideran á las personas como miembros de la comunidad, con separación de sus relaciones personales con la familia, y las propiedades como parte de la riqueza pública: en una palabra, la administración abraza todo lo que constituye las relaciones ó deberes del ciudadano para con la comunidad, en el interés del orden social.

No soy yo quien hace que esto sea así, ni lo digo solo porque estoy convencido de ello, si no porque así lo quiere la naturaleza política. Si lo contrario se ha visto y se vé aun, es porque siempre los que han manejado las riendas del gobierno se han imaginado que gobernar era hacerlo todo, y tener para todo autoridad, y porque en su orgullosa ceguedad han multiplicado también sus usurpaciones para perder todo temor acerca de ellas y satisfacer su vanidad. Esta es la razón porque los que han escrito sobre el gobierno no han establecido sus principios sino sobre lo que veían existir, semejantes á los arquitectos que no ponen sus cimientos sobre la toba, ni saben dar á sus construcciones el carácter y orden correspondientes á su objeto. Pero tampoco es menos cierto que el orden natural de las cosas es tal como yo lo establezco aquí. ¿Cuál es, en efecto, no diré la causa de la sociedad porque esta causa está en la sociabilidad natural del hombre, si no el instinto de la sociedad? Su conservación: y este sentimiento común ¿es más que un compuesto de todos los sentimientos individuales de su especie? La sociedad, así como el hombre, siente la necesidad de conservarse, y la naturaleza le enseña los medios así como al hombre: los pueblos, lo mismo que los individuos solo son desgraciados cuando se separan de estos medios.

¿Pero cuáles son los medios indicados por la naturaleza para que la sociedad se conserve? Aquí, como en todo cuanto prescribe, sus leyes son tan simples como sabias; porque solo procede por medios que se ligan esencialmente á lo que se propone. Estos medios son la división de la comunidad en cortas porciones y el gobierno de estas comunidades parciales por los miembros mismos que las componen. Aquí está de una vez demostrado el origen, naturaleza y objeto de la administración. La institución del gobierno solo tiene por medio y objeto reunir en seguida como en un haz todas estas pequeñas comunidades ó pueblos, sujetándolas á una vigilancia y censura, que, como ejecución, no podrían pertenecer al poder legislativo que es una potencia creadora y que solo tiene una censura moral.

Por poco estenso que sea el territorio, esta división de la asociación en pequeñas comunidades, establecidas naturalmente por las reuniones de familia, que forman las poblaciones urbanas ó rurales, es una necesidad emanada de la que tienen los hombres de vivir en sociedad y conservarse, lo que solo puede tener efecto en tanto que cada uno de ellos se encuentra interesado por la intimidad de sus relaciones sociales; de donde resulta necesariamente el gobierno administrativo que por su naturaleza es un gobierno municipal, es decir, un gobierno *civil*, pues el gobierno que dirige toda la asociación es el gobierno político, porque abraza toda la nación.

La administración es pues un medio de conservación social, y como medida de conservación debe existir en manos de los ciudadanos. Estos dos principios proceden por otra parte del de la soberanía, de que los pueblos no pueden dejar de gozar sino en proporcion que

han perdido su libertad, á la manera que el hombre no puede dejar de poseer su propiedad sino en proporcion que cae en la miseria: sin que á pesar de ello los pueblos ni el hombre pierdan sus derechos, pues al hombre se los restituye su trabajo, y á los pueblos las revoluciones.

Si se ha comprendido bien la naturaleza y objeto de la administracion, se verá que su carácter es esencialmente conservador y preservador. Por consecuencia, todo cuanto interesa al órden social, la seguridad de las personas y de las cosas, y en una palabra, todo cuanto pertenece ó tiende á proporcionar á los hombres la felicidad por el empleo de sus fuerzas y voluntades, por la fusion en comun de sus sentimientos é intereses, y por el empleo de las cosas, es de su atribucion.

Estableceremos, pues, como principios fundamentales.

*1o. Que la administracion nació con la asociación ó comunidad.*

*2o. Que la conservación de esta es el principio de la administracion.*

*3o. Que la administracion es el gobierno de la comunidad.*

*4o. Que la acción social es su carácter, y su atribución la ejecución de las leyes de interés general.*

Pero, podrán decir aun algunos, ¿el gobierno no es el pensamiento que dirige, y la administración el brazo que ejecuta? Pues lo mismo que el brazo no puede moverse sin la voluntad que determina su acción, la administración no podrá obrar sin el gobierno que dirige y aun crea la suya. Luego es del gobierno de

quien la administración recibe el movimiento é impulso que no podría darse á sí misma, y si fuese posible que no hubiese gobierno, tampoco la administración podría existir. Y aun admitiendo esta posibilidad, cada administración sería el gobierno en su localidad y habría en el estado tantos estados como administraciones. ¿Cuál sería entonces el lazo comun de estas partes divididas? ó por mejor decir, ¿dejaría de disolverse el estado?

Aunque lo que precede responde á estas objeciones, solo podrían hacerse teniendo una idea falsa de la institución del gobierno, es decir, de lo que el gobierno es. Diré solamente que el gobierno no es el pensamiento que dirige, porque este solo se halla en la voluntad pública que es la ley, pues de otro modo no habría ni gobierno ni administración, sino despotismo. Si se entiende por pensamiento el derecho que el gobierno tiene de transmitir y hacer conocer á la administración la voluntad del legislador, este es el mismo principio que yo he enseñado, pero no es exacta la consecuencia de que la administración no puede obrar si el gobierno no le dá la acción ejecutiva, porque la tiene naturalmente por su institución y por la voluntad de la ley; y aunque es cierto que la administración carecería de un lazo comun si el gobierno no existiera, no lo es menos que la asociación se sostendría por el solo hecho de su existencia, y que el cuerpo legislativo y las magistraturas establecidas en cada división del territorio, bastarían para mantenerla y asegurarla. En efecto, el gobierno no es mas que una medida política para ligar las magistraturas, no esencialmente necesaria para la vida social. No tendría fundamento decir que la sociedad sin gobierno se disolvería, pues el gobierno no es un órgano necesario para la vida del cuerpo político; en

la administracion es donde se encuentra este órgano. Pero sin el poder legislativo, carecería la administracion de la facultad de obrar, es decir, legalmente, pues él es el motor por medio de las leyes: así como no seria suficiente que el hombre tuviese naturalmente voluntad de moverse sino encontrarse en sus órganos la facultad de ejercerla. Natural y políticamente no existen en la institucion social mas poderes que el de formar las leyes y el de hacerlas observar, y este último no existe esencialmente en el gobierno sino en la administracion, porque esta es la institucion y se compone de las magistraturas á quienes propiamente corresponde hacerlas observar por medio de la ejecucion directa. Se puede ~~dunes~~ concebir la sociedad sin gobierno, pero no sin administracion. El gobierno será si se quiere, el corazon, y la administracion los miembros: pero lo repetimos: á menos de admitir el despotismo, es preciso que el cerebro obre para que los miembros puedan ejecutar sus voluntades, y de la misma suerte es preciso que el cuerpo legislador cree la voluntad pública, que es la ley, para que la administracion haga y execute lo que resuelve esta voluntad. La accion puede sin duda partir de un punto céntrico y la administracion recibirla de él, pero el gobierno solo puede darla recibiéndola de la ley y tal como ella la dá.

¿Se objetará tambien que cómo siendo el objeto de la administracion la ejecucion de las leyes de interés general, representan al gobierno en su accion local y de pormenor? Las leyes de interés general tienen tambien por objeto determinar sobre las personas y propiedades en sus deberes hacia el procomunal: son ciertamente necesarias á cada individuo para vivir en sociedad, interesan á las necesidades sociales é individualmente á cada uno de los miem-

bros del procomunal: pero no por esto puede decirse que la administracion sea la accion local y de pormenor del gobierno, pues que no recibe de él la accion y esta es independiente de aquel.

La administracion y el gobierno se reunen, la primera para efectuar la ejecucion de las leyes y el segundo para vigilar y censurar esta ejecucion.

Así la administracion tiene por atribuciones, las relaciones necesarias de cada administrado con la comunidad y de esta con cada uno de ellos, es decir, las personas bienes y acciones, en la parte que interesa al orden público. Abraza cuanto tiene relacion con este orden, que solo por ella se sostiene; todo cuanto tiende á estrechar las relaciones y preservar las personas y bienes de las turbaciones interiores y ataques del extrangero; el estado civil, las contribuciones, el levantamiento de tropas, la fuerza armada interior, la agricultura, la industria, el comercio, la instruccion primaria, los establecimientos de beneficencia, los socorros domiciliarios, las cárceles, las medidas sanitarias en las ciudades y campos, las obras públicas, los caminos, canales, ríos, caudales del comun, y la policía urbana y rural.

Estas numerosas atribuciones forman el carácter natural de la institucion administrativa. La division que existe en todas las naciones de administraciones especiales para cada ramo, es una verdadera desmembracion de la administracion pública: este lujo político de las monarquías solo es en realidad un fausto inherente á esta clase de gobierno, sostenido siempre á expensas del público; tambien tiene relacion con la manía de multiplicar las ruedas en vez de simplificarlas; pero si así es como se

complica el movimiento del cuerpo político sin que adquiera por ello mas vigor, tambien es asi como se impone á los pueblos por una ostentacion del gobierno, que puede muy bien contentar su orgullo, pero que no aumenta su estabilidad ni disminuye sus cuidados. La pereza natural de las monarquías estaría mucho mejor satisfecha si el gobierno fuese mas sencillo. Pero cuanto mas elevados se creen los monarcas sobre los demas hombres, tanto mas se afanan en llenar el intervalo que creen existir entre ellos y sus pueblos, y cuanto mayor creen su poder, mas se rodean de ministros, consejeros y empleos elevados, inútiles para el bien público.

Se dirá para justificar este abuso de empleos inútiles, y que por lo mismo es un mal, que la mayor seguridad en la ejecucion de ciertas leyes, el aumento de celeridad en la accion y la mayor exactitud en la vigilancia, exigen esta desmembracion de la administracion pública, ó que subdividiéndose la accion del gobierno en muchas ramas, todas ellas dependen del tronco, lo que causa la ventaja de no interrumpirse la armonía en la administracion general de la asociacion, sino que antes bien tenga mas precision y garantías para gestionar los negocios públicos.

¿Pero no se ha instituido la administracion para el sostén de la misma sociedad? ¿no es aquella magistratura bienhechora que bajo la vigilancia y censura del gobierno, mantiene el orden entre los hombres, asegura sus personas y propiedades y reuniendo como en un haz todos los intereses privados los hace concurrir al interés general? ¿Qué idea grande no debe formarse de una institucion cuyo objeto es la conservacion física y moral de los hombres? ¡De una institucion sin la cual solo habria un

tirano y sus esclavos! ¡De una institucion sin la cual el cuerpo político seria una mole sin órganos motores de movimiento! ¿Cómo encontrar todo esto en esas administraciones especiales, superfetaciones políticas, escrescencias que se forman y viven á expensas de la substancia administrativa y de la vida y libertad de los pueblos?

Así como existe una distinción entre la administración y el gobierno, la hay también entre la administración y la justicia, otra magistratura cuyo objeto es hacer respetar las leyes de la sociedad. La institución pública no solo se halla establecida para poner en armonía las personas y las cosas, y para hacer observar las leyes por los ciudadanos, sino también para impedirles romper esta armonía, forzarlos a cumplir las leyes y castigar a los que contravengan a ellas. Puesto que obligar por medios civiles o penales a hacer lo que legalmente está prescrito, es una justicia; debe rodear a la administración una gran confianza; confianza que constituye su fuerza moral por ser su autoridad obra de leyes; pero como estas por su naturaleza son preceptos inertes, de aquí la necesidad de los tribunales.

La administración es la cadena que ligando todas las partes de la sociedad, forma de ellas un conjunto y constituye lo que llamamos unidad del cuerpo político: obrar es su atribución. La justicia es el ojo de vigilancia que impide se rompan los eslabones, corrige los vicios y reprime los abusos: juzgar es su carácter propio. De aquí deduzco yo este principio: *administrar es la regla general; juzgar es la regla particular.*

La administración es la regla general, porque es inconcebible una reunión de hombres á

quienes sin magistraturas para mantener el órden público, se pueda hacer concurrir con sus personas, bienes y acciones al interés mismo de la sociedad. El órden público exige de toda necesidad la no interrupcion de las relaciones sociales, porque ellas constituyen la asociacion y le dan la vida. La justicia es la regla particular, no porque pueda concebirse la sociedad sin tribunales, de que no necesitaría efectivamente si los hombres no tuviesen debates entre sí, transigiesen de buena fé sus intereses privados<sup>3</sup> y tuviesen bastante probidad y sensatez para no infringir las leyes y la moral; sino porque solo tiene por objeto intereses particulares, aun en lo penal. Ni tampoco porque no siendo las leyes mas que reglas generales sobre hechos generales tambien, hay una infinidad de casos en las acciones humanas que no pueden marcar; una multitud de circunstancias que el legislador no puede prever, y de que las leyes tampoco pueden ocuparse sin entorpecer su accion, disminuir su decoro y debilitar la autoridad y aun su lenguage; sino mas bien porque como la administracion tiene la facultad de arreglar los casos particulares, podria abusar contra la letra ó espíritu de la ley de los medios legales que tiene para su ejecucion. Asi es, que las necesidades y deberes sociales son los que exigen la administracion, y la debilidad y achaques del cuerpo social los que necesitan de la justicia, al contrario que para obligar á la observancia de aquellas necesidades y deberes: de donde es forzoso concluir naturalmente, que la justicia es una consecuencia de la administracion,

pues esta representa la comunidad y aquella solo es un medio coercitivo. La administracion es la accion de la vida social, y la justicia el remedio de los males y enfermedades que lo atacan.

La administracion y la justicia son los dos órganos por los cuales recibe la comunidad la ejecucion de las leyes y los dos agentes necesarios para asegurar legalmente su observancia.

Mas para que el juego de estos dos órganos del órden social sea completo, libre y que nada lo obstruya, es muy importante que su poder esté establecido sobre la misma naturaleza. Si las jurisdicciones administrativa y judicial nunca se han definido bien, consiste en que las leyes jamás han demarcado bien las atribuciones de la administracion y las de la justicia, y aun han confundido algunas veces las dos autoridades: el hombre aspira siempre á aumentar la porcion de autoridad que se le confiere.

La division política del territorio, medida que precede á todas las demás en la institucion comunal, es una medida constitucional y la llave del edificio social: porque, cualquiera que sea la estension del territorio de la nacion ¿cómo concebir la manifestacion de la voluntad general, en todas partes á un mismo tiempo; cómo vigilar la ejecucion de las leyes, sin límites fijos, conocidos, donde esta voluntad y esta vigilancia puedan ejercerse de un modo uniforme y regular? Aunque la division política del territorio no existe físicamente, aun cuando en realidad sea una abstraccion en cuanto á la existencia material de la division de la sociedad en partes políticas, como lo son los círculos en la astronomia y el punto

<sup>3</sup> En todos los paises viven gran número de personas sin tener necesidad de la justicia para arreglar sus intereses personales ó sus derechos en la familia: tambien la justicia penal tiene con relacion á la sociedad un objeto mas extenso y un carácter público.

y la linea en geometria, es necesaria por el ejercicio de los derechos de ciudadania, por el orden publico, por las necesidades del pro-comunal, por la ejecucion de las leyes, cuya ejecucion pronta y uniforme facilita, manifestando ademas los puntos en que esta accion puede encontrar embarazos, detenerse ó cesar.

A la constitucion pertenece arreglar la division politica del territorio y trazar los limites de cada una de sus partes; porque esta medida es constitucional, no una ley administrativa y mucho menos una ley civil. Y siendo fundamental la division politica, es la sola particion que pueden admitir la organizacion social y las leyes, porque es la unica necesaria. Todas las demas divisiones territoriales que se intentasen establecer con relacion á la administracion, á la justicia, á lo militar, á las contribuciones, á la marina, á los montes &c.; mas bien que consecuencias de la division politica del territorio, serian destrozos de él y complicaciones sin ninguna ventaja para el orden publico, ni para facilidad de las leyes. En legislacion toda medida cuyo fundamento no sea una necesidad natural de la nacion, es un mal porque crea necesidades ficticias. Las leyes solo deben establecer lo necesario, porque siendo lo necesario lo solo util, es lo solo bueno.

Subdividir el territorio, sin procurar establecer la mas exacta division posible entre las subdivisiones, y la mayor armonia con las necesidades del todo, es complicar inutilmente las ruedas de la maquina politica; es dividir demasiado los intereses generales, despojandolos de la unidad que hace de él un todo y constituye la fuerza comun. No dividir lo suficiente el territorio, es quitar á cada parte

la vida y el impulso que debe recibir de la asociacion ó reducirla á desconocer la voluntad general. Una division territorial muy complicada ó muy reducida, son los dos vicios de organizacion social que debe evitar el legislador, pues la una seria muy favorable á la autoridad, demasiado proxima, y por tanto quisquillosa, de los magistrados de corto rango, y la otra á la independencia siempre usurpadora de las autoridades muy elevadas. No solo el interés de la sociedad y la conservacion del orden, sino el interés de los ciudadanos y de las familias, son las bases esenciales de una buena division del territorio y de todo el trabajo sobre esta materia, pues esta division es el principio de la unidad social y de la facilidad del gobierno de la nacion, y porque sirviendo para determinar la circunscripcion para el ejercicio de los derechos politicos y para el de la autoridad, sirve tambien para determinar la cuota anual de las contribuciones y la de soldados en su reparticion sobre todas las localidades. Es pues indispensable que la constitucion establezca la division politica del territorio y la demarcacion de los limites de cada parte de esta division, á fin de señalar invariablemente la atencion local para el ejercicio de los derechos politicos y para la jurisdiccion respectiva de las magistraturas administrativas y judiciales.

¿Pero cuales serán las bases de la division politica del territorio? La Francia, despues de su revolucion adoptó un bello sistema legislativo dividiendo su territorio en departamentos: sistema en tal manera conforme á una buena policía, que puede ser admitido como un principio politico.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Este sistema debido á la asamblea constituyente, sobre

Por consiguiente no es necesario ni ventajoso que el territorio que abraza en su circunscripcion cada una de las partes de la division politica territorial, sea subdividido aun, pues esta nueva particion solo seria una multiplicacion añadida á la division primera y fundamental cuya pureza alteraria, y que no podria servir como ella al ejercicio de los derechos politicos y á la ejecucion de las leyes, bien fuese que el legislador adoptase á las divisiones secundarias diversos grados de la gerarquia politica establecida por sus leyes, ó sea que quisiese poner en armonia la division territorial con las asambleas electoras y con las ramas de la administracion civil y judicial<sup>5</sup> porque sin examinar aqui, como se dirá despues, si los diversos grados en administracion<sup>6</sup> son buenos y necesarios, aun seria una equivocacion que el legislador creyese poder apoyarse en ellos para la colocacion de las magistraturas, á fin de determinar su jurisdiccion respectiva, pues esta jurisdiccion no depende tan solo de la circunscripcion de los límites en que se ejerce, sino tambien en ciertos casos de la especie propia y particular de las atribuciones confe-

ridas á cada una de las magistraturas. Por regla fundamental, toda institucion inutil es un mal, por lo mismo que es inutil y complica las leyes.

Por lo tanto es un principio fundamental, 1o. que la constitucion debe arreglar la division del territorio de la nacion, y que esta division es una disposicion politica que no pertenece á la legislacion; 2o. que esta division es esencialmente politica, pues de ella proceden y á ella se unen todas las medidas legislativas á que sirve de base; 3o. que esta division se compone necesariamente solo de las poblaciones que cada parte comprende, pues solo las localidades rústicas ó urbanas, pueden ser subdivisiones naturales, por lo que la constitucion no puede establecer otras; 4o. que cualquiera otra division del territorio, aunque concebida y fundada sobre la division politica y fundamental, como seria una division administrativa, judicial y cualquiera otra, es falsa y romperia la unidad de la division politica territorial que desnaturalizaria.

llenar todas las condiciones politicas es ademas la mejor division de territorio que en nacion alguna se halla establecido por ningun legislador. Los departamentos se denominaron por su posicion geográfica, ó de los nombres de los ríos y montañas situados en ellos, ó de las mares que bañaban sus costas. Esta mira tan fecunda en politica le sirvió para crear la uniformidad de las necesidades, de los intereses y de la accion en toda Francia y hacer de sus desunidos habitantes un solo pueblo. La Francia tambien, despues de haber establecido sus fronteras en sus límites naturales, los Alpes y el Rin al este y al norte y de haberlos impoliticamente traspasado, adoptó la division departamental para sus nuevas posesiones; y los pueblos que llamo á la libertad en tiempo de la república é instituyó en el del imperio, hicieron de la division de su territorio en departamentos un primer acto de su cambio político.

<sup>5</sup> Como eran los distritos y son las subprefecturas y cantones en Francia.

<sup>6</sup> Y aun en justicia.

## IDEA GENERAL DE LA ADMINISTRACION\*

Alejandro Oliván

### DEFINICIONES

Hasta estos últimos tiempos puede decirse que no se ha aplicado con fruto el análisis a la investigación y clasificación de la diferentes operaciones que en una nación practica el Poder supremo para la conservación, dirección y mejora de las fuerzas e intereses sociales. El hecho de administrar es tan antiguo como la existencia de los Gobiernos; pero la ciencia de la administración es muy moderna.

Tres son los actos del Poder supremo: *pensar, resolver y ejecutar*. Por el primero se preparan y proponen las leyes, por el segundo se forman y por el tercero se hacen cumplir. En el conjunto de estos tres actos se encierra el ejercicio de la soberanía.

De consiguiente, cualquiera que sea la forma de gobierno o la organización del Poder supremo en una nación, competen a la parte de él, y a veces a la delegación de él, encargada de hacer cumplir las leyes, las atribuciones necesarias para llenar satisfactoriamente su cometido.

Mas las atribuciones inherentes al cargo de hacer cumplir las leyes tienen por objeto: o las otras naciones, o los ciudadanos en sus derechos y deberes con referencia al Cuerpo del Estado, o los individuos en sus intereses con respecto a la comunidad, o los individuos en

\* Alejandro Oliván escribió su obra *De la administración pública con relación a España* en 1842, en forma incompleta, y formando parte de la Encyclopédia Española. Al año siguiente apareció íntegra en Madrid y en 1954 fue reimpressa en esa misma ciudad por el Instituto de Estudios Políticos, misma de la que seleccionamos el capítulo primero para esta presentación. Se conservó formación, redacción y ortografía original. N. del D.

sus relaciones entre sí. Donde se comprenden el Derecho público y el privado, a saber: el público, dividido en externo o internacional, y en interno, que se subdivide en político o constitucional, y en administrativo; y el privado, dividido en civil y criminal. Por manera que las funciones de ejecución son políticas, administrativas y judiciales.

Esta división, que tan sencilla parece, y que al deslindar el Gobierno de lo personal de la administración de lo material y del fallo de lo judicial, debería conducir a la fácil definición y clasificación de las atribuciones y funciones administrativas, es, sin embargo, insuficiente para el objeto, por cuanto los intereses de las personas y el ordenamiento de las cosas se hallan enlazados de manera que no hay posibilidad de separarlos, ni en la región de las teorías, ni en el campo de la gobernación.

Si se busca la ilación de las ideas en el tránsito de lo pasado a lo presente, aparecerá que constantemente se ha reconocido en el Estado, Cuerpo político y cualquiera que haya sido su representación, la necesidad de allegar recursos pecuniarios para conservar su independencia, al mismo tiempo que el orden en la sociedad. El patrimonio del Estado ha consistido a veces en fincas y siempre en rentas procedentes de los impuestos públicos: el Gobierno se ha considerado, por abuso, como su dueño; en razón, como su administrador. En tiempos ha sido esa administración vejatoria; la ilustración progresiva la modifica y la convierte en protectora, haciéndole conocer que la fortuna pública depende de la fortuna de los particulares. De ahí una serie de disposiciones para honrar el trabajo y favorecer la producción; de ahí las medidas para hacer efectiva la seguridad de personas y bienes, afianzar la tran-

quilidad pública y fomentar la prosperidad general. A vueltas de estas mejoras se ha hecho sentir la necesidad social de las garantías políticas: el país ha procurado tomar parte en el poder supremo para influir en la administración del patrimonio del Estado, que se convertía en su propia administración, y para sustraerse en lo posible a todo género de arbitrariedades.

Tal ha sido el progreso social en los tiempos modernos, tropezando en muchos errores para hallar el camino de la verdad, dando en frecuentes exageraciones por efecto de inexperiencia y cometiendo no pocos desmanes a impulso del desenfreno. Del tiempo mismo, de la ilustración creciente y de la experiencia adquirida, son de esperar los correctivos.

La libertad política se ostenta robustecida en las naciones más adelantadas en esta laboriosa carrera; la condición de los individuos se mejora en cuanto lo consienten las complicaciones del mismo movimiento en que buscan la prosperidad, porque, desgraciadamente, la perfección es ideal en lo humano, y la Administración Pública, rota la valla del miserable círculo fiscal y aun del puramente económico, se presenta y deja contemplar extensa, tutelar, benéfica, creadora, presidiendo a los destinos del país y proveyendo de elementos de poder y grandeza al Estado. Naciones hay también en que, sin disfrutarse los derechos políticos que sirven de garantía o resguardo a los ciudadanos, se han propuesto los Gobiernos modificar la Administración Pública con tanta más facilidad cuanto mayor fuerza llevan sus mandatos, dispensando a los pueblos cierta tolerancia, dándoles buena parte en la misma administración y poniéndolos en posesión de toda la libertad que les hace falta

para vivir contentos. Esos Gobiernos serán muy ciegos si no ven a dónde caminan, y muy ilusos si piensan poderse detener en la marcha: los pueblos se harán exigentes el día en que, formadas las costumbres, se les pretenda someter a una arbitrariedad; y felizmente para ellos, obtendrán sin grande esfuerzo un cambio de sistema político y sin necesidad de una revolución en el país.

De los hechos sentados se deduce que la Administración Pública se ha ensanchado y ennoblecido a medida que se ha ido reconociendo la utilidad de su acción. Y como desde el recaudar y pagar haya acudido a todas partes a proteger, ramificándose para fomentar todos los intereses legítimos, ya materiales, ya morales, de ahí es que estas nuevas funciones le confieren mayor importancia y consideración que las primitivas, elevan el conjunto de sus principios y reglas a la categoría de trascendentalísima ciencia social y ofrecen al entendimiento una idea grandiosa, que se desvíe notablemente de la mezquina que debió formarse en su origen.

Todavía ha sido preciso que el espíritu filosófico se apoderase del estudio de la estructura y vida de toda sociedad para discernir y fijar en su orden más elevado las ideas y determinar el sentido de las palabras. Así es que, respecto de la Administración, se ha convenido en considerarla científicamente en su acepción más lata y en referirla constantemente al conjunto de cuidados que exige la cosa pública, no como atribución de supremacía, sino al contrario, como gestión de responsabilidad. Porque, en efecto, quien administra reconoce dependencia.

En este supuesto, la Administración Pública o de la cosa pública, tiene por objeto la satis-

facción de las necesidades interiores de la sociedad, la vigilancia sobre sus intereses y el ordenado manejo de sus negocios en la intención del mejor estar de los asociados y con sujeción a reglas de un superior. Este superior es el Poder supremo o la personificación de la misma sociedad, y sus reglas son las leyes.

El *Gobierno* es el Poder supremo considerado en su impulso y acción para ordenar y proteger la sociedad, y la *Administración* constituye el servicio general o el agregado de medios y el sistema organizado para transmitir y hacer eficaz el impulso del Gobierno y para regularizar la acción legal de las entidades locales. De modo que administrando se gobierna.

Para llenar su misión, el *Gobierno* consulta en la esfera de la *política* exterior e interior los intereses primordiales de la seguridad del Estado y mantenimiento de las instituciones fundamentales, trata con los demás Gobiernos, dispone de las fuerzas de mar y tierra y determina el movimiento que en cada época haya de imprimirse a la sociedad. La *Administración* le prepara y facilita todos los medios y realiza todos sus propósitos. Desde el pensamiento impulsivo del Gobierno hasta la acción administrativa no media distancia apreciable: el Gobierno y la alta Administración se tocan y se confunden a la vista.

De consiguiente, siendo el Poder supremo la voluntad social representada en la cabeza, es la Administración el brazo que ejecuta, y sus funciones comprenden el cumplimiento de las leyes en cuanto al Gobierno compete, con más el cuidado de las mejoras, que son el fin y la condición de toda reunión de hombres civilizados.

Las leyes ordenan o estatuyen de una manera general: consideran los hombres en cuerpo y las acciones en abstracto. Las excepciones mismas creadas por las leyes proclaman derechos de que gozaría todo individuo en iguales circunstancias excepcionales. El Poder supremo, cuando legisla, pone la mira en el Estado o en el orden que pudiera llamarse *general*, porque crea derechos y deberes que a nadie es dado resistir; mas sus leyes han de aplicarse a la familia por medio de disposiciones auxiliares. Esto es lo que practica la Administración. O cumple y hace cumplir sencillamente la ley, o tiene ordinariamente un mandato más amplio y elevado, que es desenvolverla y suplirla en los pormenores, llevando su espíritu a todas las consecuencias razonables: estudia siempre sus efectos, prepara en su caso la propuesta de su mejora, protege a los individuos y fomenta su acción productiva; forma Ordenanzas, reglamentos e instituciones; expide decretos, circulares y edictos; toma medidas fundadas en conocimientos especiales y cuenta con el correspondiente número de funcionarios o agentes responsables, a quienes está encomendada la ejecución. Se refiere a los individuos más bien que a los ciudadanos; y para ofrecerles seguridades o garantías ha de tenerlas ella, porque no puede proteger quien no sea fuerte.

La Administración general se distingue en *Administración civil u ordinaria*, que es la fundamental, como encargada de la conservación y mejora de la sociedad, y en *Administraciones especiales* o profesionales de otros ramos que, marchando paralelamente a ella, le sirven de auxiliares: son las de la Hacienda, de la Justicia y Culto y de la fuerza armada. Cuando se trata indeterminadamente de *Administración*, se entiende por autonomía la civil. Más adelante expondremos las atribucio-

nes, organización y medios de acción que en el interés general le convienen, sin que la mayor parte de sus reglas dejen de tener igualmente aplicación a las Administraciones especiales.

La Administración Pública, órgano de la sociedad, no puede, sino por abuso, desear o hacer cosa que no sea en beneficio de cuantos la componen. Utiliza para todos las limitaciones puestas al albedrío del hombre por el hecho de su estado social, y hace efectivos del modo más suave y llevadero posible los pequeños sacrificios impuestos por las leyes a los individuos, en cambio del aumento de fuerza y productiva libertad que adquieren. Porque de corto efecto sería el interés privado entregado a sí mismo si en su socorro no acudiese la asociación haciendo refluir sobre él todo el poder del interés general.

## DIFERENCIAS EN ADMINISTRACION Y EN DERECHO ADMINISTRATIVO

De diferentes maneras se presenta la Administración en cada país, porque no es constante el método adoptado para hacer cumplir las leyes y promover los intereses comunes. Con todo, el influjo de la civilización, que tan rápidamente tiende a uniformar el aspecto exterior de los pueblos y los Estados, los va también aproximando con una fuerza que ellos mismos acaso no advierten, en opiniones y prácticas de buena gobernanza y economía. Siendo uno el término, natural, es la convergencia de los caminos.

El Derecho administrativo de cada nación consiste en la competencia de las autoridades encargadas por la ley de las diversas partes de

la Administración Pública, ya generales, ya especiales, o sea en los preceptos positivos que rigen en la materia. Confuso en lo general y diseminado en la vasta serie de providencias y medidas dictadas en el transcurso de siglos, es muy importante y meritorio el servicio de los que se dedican a entresacar, coordinar y concordar aquellas disposiciones, haciendo posible y aun fácil su estudio. Y mayor será todavía el servicio del que, separando de una aplicación precisamente embarazosa los principios generales y del Derecho la doctrina, reuna en un cuerpo los dispersos y flotantes elementos de la teoría administrativa, y por medio de oportunas clasificaciones y concienzudo trabajo, presente a la contemplación de los hombres la ciencia, en toda su pureza y esplendor, esa ciencia que, penetrando en el íntimo mecanismo de la economía social, es protectora a la vez de los que mandan y de los que obedecen. Esta obra está por desempeñar de un modo completo; la Europa la aguarda, porque la necesita.

## A QUIENES CORRESPONDA INTERVENIR EN LA ADMINISTRACION

Siguiendo el comenzado propósito y sin aspirar a tanta gloria, reservada a superiores talentos y experiencia, será bueno examinar aquí una cuestión fundamental, y es: "¿Quiénes deben tomar parte en la administración?"

Si los hombres fueran todos buenos e incapaces de error y pecado, no necesitarían de leyes, ni de Gobierno, ni de Administración Pública; el mundo sería un cielo de armonía. Si los hombres, en medio de su frágil y misera condición, estuviesen dotados de idénticas

facultades intelectuales y se hallasen en la misma altura de instrucción para entender y manejar los asuntos públicos, todos debieran intervenir más o menos directamente en ellos, porque interesados en el bien, lo conocerían y se lo apropiarían. Pero siendo evidente la diversa y desigual capacidad de los individuos y siendo no menos palpable que mal dirigirán los negocios quien no los entienda, viniendo a hacerse instrumento de ajenas miras y pasiones, se sigue que el consejo de la razón y el interés de la sociedad limitan el número de los que hayan de influir en la administración de la cosa pública. El derecho permanente de todos los individuos es el de que no se les impongan sino preceptos justos y prudentes; mas el derecho de juzgar estos preceptos de un modo trascendental no pertenece sino a los que sean capaces de hacerlo con acierto.

Esta limitación no encierra un sistema arbitrario ni exclusivo: patente debe quedar la puerta a todo individuo, a toda clase que, cultivando sus facultades y progresando, adquieran la capacidad requerida. Porque fundada la sociedad en el principio sublime que al prescribir el sacrificio al deber hace respetar los derechos de todos, tiene por fin legítimo el mayor bienestar posible de los individuos en consonancia con la justicia, y no reconoce medios mejores que el estimular la perfección moral e intelectual de los asociados. Así que, colocando el derecho en donde se encuentra la inteligencia (que aunque difícil de medirse lo es menos que la moralidad), no se hace más que acatar la ley de conservación y mejora, que rige a las sociedades como a los hombres. De consiguiente, la participación de los individuos en el manejo de los intereses públicos debe ser proporcionada a la probabilidad de su buen desempeño; y como la acción indivi-

dual para ser provechosa ha de referirse a un sistema bien combinado, resulta que la administración general necesita estar arreglada en términos de enlazar y dirigir oportunamente los esfuerzos de todos.

### SI DEBE ESTAR CENTRALIZADA LA ADMINISTRACION

La cuestión complementaria que luego se presenta es la siguiente: "¿Debe estar centralizada la Administración y hasta qué punto?"

La solución dada a la primera cuestión de principios deja preparada la de la segunda, que es de aplicación. La fórmula que al resolverla deduciremos subordina los derechos de los individuos a la clase de gobierno de cada país o a la composición del Poder supremo.

Con efecto, hay en el Estado intereses generales e intereses parciales. Los primeros afectan a todo el cuerpo social; los segundos, a las localidades y a los individuos. Y todavía hay otros intermedios, que son los de las grandes demarcaciones territoriales. Los intereses de las localidades radican en cada población, son especialísimos y forman pequeños grupos municipales aislados, cuyo manejo o dirección corresponde esencialmente a los habitantes respectivos, mientras que los intereses generales abrazan a la comunidad formada por todas esas localidades y tienen su dirección en el centro representado por el asiento del supremo Gobierno. Los intereses de la parte deben estar subordinados a los del todo; y de consiguiente, para que un sistema administrativo sea admisible, ha de asegurar en este concepto la correspondencia y armonía entre las operaciones de las localidades y las de la sociedad.

Pueden considerarse los distritos municipales, sin perjuicio de que se formen agregaciones territoriales o provinciales, como los cuerpos planetarios, que girando sobre su eje tienen movimiento propio de rotación y además se mueven en el espacio, recorriendo alrededor de un centro fijo, de que no pueden sensiblemente alejarse. Si el movimiento rotatorio sufriese perturbación, se rompería la armonía, y si la atracción central faltase, se disolvería completamente el sistema.

En el orden de la conveniencia general o en las indicaciones de la teoría, el movimiento propio de las localidades debe ser más o menos libre y amplio, según el grado de ilustración y suficiencia de los habitantes, porque las leyes del mundo moral conceden una espontaneidad desconocida en las del mundo astronómico. Y así es que entre el progreso de una nación cuyos individuos sepan hacer buen uso de la libertad o del gobierno de sí mismos, habilitándose, aunque con precauciones, para manejar sus intereses locales, y el atraso de otra donde la ignorancia incapacite para entender en cualquier negocio, hay una extensa escala que deben ir recorriendo las instituciones administrativas, al compás de la marcha de la civilización y del cultivo de la inteligencia.

Mas en el orden real y positivo de los sucesos políticos, como no hay épocas fijas para la realización de las grandes mudanzas en las naciones, se observa la coexistencia de diversas formas de gobierno aun en igual estado de progreso social. En correspondencia con la forma de gobierno, su índole y tendencias, se observa también a la Administración, instrumento suyo y expresión de su pensamiento, ora dependiente de una sola voluntad central, ora vigorosa en las localidades, ora, en

fin, más o menos compartida y armonizada, mediante una conexión parecida a la que guarda con el principio la consecuencia. Y como éste sea el hecho, queda demostrado que si la centralización o escentralización administrativas debieran depender de la capacidad de los individuos, que en buena teoría constituye el derecho, en la práctica se refieren constantemente y se amoldan a la composición actual del Poder supremo en cada nación.

### SI PUEDEN CENTRALIZARSE EL GOBIERNO Y ESCENTRALIZARSE LA ADMINISTRACION

Este modo de resolver el problema que sirve de base a la doctrina de la Administración Pública, pone de manifiesto el error de los que asientan, como axioma de progreso social, que conviene centralizar el Gobierno y escentralizar la Administración, pues que proclaman un pensamiento falso.

Se quiere dar a entender que todo lo concerniente a la conservación e independencia del Estado y a algunos actos superiores de orden interior, debe estar sometido a la acción que, partiendo desde el centro, sea una, energica y preponderante; y que por el contrario, todo lo relativo a intereses especiales y al régimen local y provincial, debe sustraerse a aquella acción y encormentarse al cuidado exclusivo de los ciudadanos en cada punto del territorio.

Si la Administración es en lo personal el sistema organizado para transmitir y hacer eficaz el impulso del Poder supremo, obligando a la observancia de las leyes, no se concibe

cómo pudiera estar escentralizada o independiente de él, puesto que entonces del precepto central no tendría agentes que lo hiciesen cumplir, sino que por todas partes se encontraría con voluntades que lo sujetasen a discusión. Sin Administración subordinada no hay gobierno, porque no podrá expedir órdenes, sino a lo sumo dar consejos.

Mas por si acaso proviniese tan palpable contradicción del diverso significado que se dé a las palabras, forzoso es detenerse un momento a examinar y apreciar los hechos.

*Centralizar* es reunir en un punto el conocimiento y dirección de las cosas o el mando de las personas, de modo que la voluntad central llegue a todas partes y produzca por igual sus efectos. Así, cuando la Francia, fatigada de los desórdenes revolucionarios y de la impotencia de los Gobiernos que de ellos salían, se entregó en brazos de un hombre rodeado de gloria, en quien había adivinado un genio eminentemente organizador; cuando borradas las instituciones privilegiadas de la antigua monarquía, que lo mismo contuvieron el mal que estorbaron el bien, alcanzaban poco crédito las improvisaciones modernas a cuya sombra se habían cometido tantos excesos, fue la primera tarea del legislador guerrero establecer un sistema administrativo que partiendo de un brazo poderoso, se dilatara desembarrazadamente hasta los últimos confines del territorio para que uniforme e instantáneamente se viesen cumplidas sin obstáculo sus disposiciones de mando y de fomento. Entonces se *centralizó* aquella Administración del modo más sencillo, expedito y eficaz que recuerda la Historia. Los que hacen cargos a aquel grande hombre por semejante modo de proceder, podrían tener presente que en la larga vida de

las naciones es un beneficio de la Providencia el enviarles quien sepa aprovechar el instante fugaz propio para regenerarlas, porque no era de asambleas deliberantes de donde pudiera la Francia esperar por fruto una buena Administración. Fue ciertamente excesiva la centralización del imperio para un país que pensaba en la libertad, mas no podía ocultarse a su autor que después de él tenía que corregirse por el influjo de las ideas políticas, que con más templanza habían necesariamente de continuar su interrumpido curso. Sin aquel antecedente no habría llegado la Francia al evidible régimen administrativo que hoy disfruta, ni probablemente a su acertado Gobierno constitucional.

En contraposición, examinemos la escentralización administrativa.

*Escentralizar* es espaciar los atributos de autoridad que existían en un punto, distribuyéndolos más o menos latamente por los demás puntos de la superficie. Desde el momento que los intereses especiales, de localidad y de provincia, tengan una Administración propia y exclusiva, se transforma el Estado en una federación, compuesta de pequeñas repúblicas, con todas las condiciones que le son inherentes. En cada una de ellas establecerá el pueblo su asamblea administradora; elegirá los funcionarios que crea conveniente establecer para encargarse de los diferentes ramos del servicio de la comunidad y, por una consecuencia natural de los celos que le inspiren sus mandatarios en el ejercicio temporal de alguna autoridad delegada, los sujetará a muy corta duración en sus puestos y castigará sus faltas negándoles el voto en las sucesivas elecciones o persiguiéndolos ante los Tribunales ordinarios, que habrán de influir poderosamente en

la dirección de los negocios. Este orden de cosas, fundado en que nadie mejor que uno mismo cuida de lo que le interesa, crea, ciertamente, los hábitos de la vida pública y arraiga en los corazones aquella especie de amor a la patria, que se confunde con el egoísmo de la localidad: mas, por lo tanto, aísla las miras y apoca las relaciones, pues que los pueblos, eslabones casi desprendidos de una gran cadena, se impregnán de un espíritu mezquino y desdenan las concepciones de interés general, que no aprecian si no les traen ventajas muy inmediatas y muy poco costosas. Allí debe ser privativo de cada pueblo todo lo que pertenece a su régimen y fomento, y aun lo concerniente al cumplimiento de las leyes, y de las medidas emanadas del Gobierno central (porque alguno ha de haber que represente al Estado) quedará en la forma y modo de ejecución, sometido al arbitrio de las mismas localidades.

Sentado esto, fácilmente se concibe que la Administración Pública ofrecerá graves inconvenientes si en su dirección central se acumula un número desproporcionado de incumbencias de material ejecución, porque sobre atraerse indispensablemente el despacho de los negocios, habrán de resolverse por los informes de sus agentes en las provincias y pueblos, con menos acierto y oportunidad que si ellos los decidiesen por sí en muchos casos a virtud de mayor estímulo, más franca responsabilidad y más inmediato interés de buen éxito. Y también traerá inconvenientes notables el que la Administración central o sus agentes ejerzan aquellos actos que los pueblos pueden razonablemente desempeñar por sí sin riesgo de ofender la armonía general. Por el contrario, será insuficiente la Administración Pública que carezca de la autoridad e intervención necesarias para asegurar en todas partes la com-

pletea ejecución de las leyes y para dirigir y regularizar el movimiento de las mejores sociedades, porque ni los individuos ni los pueblos se prestan espontáneamente a llevar las cargas públicas, ni a tolerar las privaciones inherentes a la existencia civil, ni aun a hacer los esfuerzos que aconseja el propio interés, que frecuentemente desconocen. Si toda la vitalidad del cuerpo social afluye al centro, se depauperarán y esterilizarán las extremidades; así como si en éstas se localizan el vigor y la fuerza, desfallecerá la parte destinada a ejercer las nobles y trascendentales funciones.

La excesiva centralización se corrige de dos maneras, según los casos: o distribuyendo entre los agentes provinciales y locales el sobrante de atribuciones e incumbencias acumuladas en el centro, o bien traspasando y confiando a las provincias y pueblos parte de las mismas atribuciones. Y ambas cosas pueden tener lugar a la vez. Otros dos medios de descentralizar, pero perjudiciales, serían: fraccionar la Administración superior constituyendo ramos distintos, no sujetos a quien les diera unidad y concierto, o debilitar por todas partes la fuerza de la acción administrativa. Lo uno haría imposible un buen sistema y lo otro paralizaría el movimiento. La Administración ha de traer su origen y dependencia de un solo pensamiento hábil y fecundo, y ha de obrar con legalidad, pero con energía, siempre en pie, siempre alerta, fargando la vista al día de mañana y cuidando con escrupuloso esmero de los intereses que la sociedad le tiene confiados. Podrá la Administración central plantearse con más o menos felicidad, conservar mayores o menores atribuciones; pero el cercenarle los medios de llenarlas sería un enorme contrasentido.

Aquí viene, naturalmente, el examen de si, establecida una buena administración, habrá de sufrir alteraciones por que se modifique o cambie la composición del Poder supremo. Una parte hay en toda Administración que nunca debe ser intempestiva: aquella que, fundada en bases duraderas e independientes del voluble influjo de la política, es necesaria y se acomoda a todas las formas de gobierno.

En este sentido y dentro de este círculo se ha dicho muy bien que las cuestiones de administración no son cuestiones de libertad: llevada más allá la proposición, ya es falsa. La Administración Pública no es esencialmente la libertad, pero tampoco es independiente de ella en sus formas y modo de acción, porque el grado de libertad política de un país trasciende y se echa de ver en el carácter e índole de todas sus instituciones. El Gobierno es la expresión, más o menos genuina, de las opiniones preponderantes, porque si no lo fuera no subsistiría; arraiga costumbres, y ya por instinto, ya por cálculo, ya por convicción, se refleja y reproduce en todas las creaciones sociales, y especialmente en sus dependencias y emanaciones, es decir, en el régimen administrativo. La esencia de la Administración es una misma en todas partes: en esta ciencia, como en las demás, el desconocer o despreciar los sanos principios es caminar hacia el absurdo; mas los medios de aplicación no sólo admiten, sino que exigen modificaciones según las circunstancias. La administración injusta, débil o desigual es siempre mala; la vigorosa, justiciera y activa es siempre buena; pero en los Gobiernos despóticos vencerá las dificultades con el terror; en los monárquicos puros, con la fuerza de la autoridad; en los constitucionales, con la de la ley, y en los republicanos, con la del magistrado.

Así es que el sistema constitutivo del Gobierno supremo se ve constantemente presidir a la forma de la Administración Pública. En la Edad Media andaba ésta tan fraccionada y confusa como disputado y dislocado el Poder. Cuando los pueblos conseguían libertades por privilegio, tanto eran administrativas sus franquicias como políticas; cuando aspiraron los reyes a consolidar su autoridad, procuraban atraer la administración a concentrarla en su mano, y cuando la libertad se hace el derecho de todos, a todos corresponde participar según su capacidad, así en la administración como en la política, con arreglo a la naturaleza y constitución del Gobierno. En esa Francia, cuyas vicisitudes son un libro abierto a las naciones que busquen la experiencia sin pasar por los duros trances que cuesta el adquirirla por sí, todos los gobiernos que se han sucedido en el espacio de cuarenta años, han puesto en armonía con su propia esencia y estructura las formas administrativas del país. Y los gobiernos dominaron, cada cual su temporada. La Asamblea constituyente arregló la Administración local y la provincial o departamental por medio de corporaciones populares; la convención por comisiones de vigilancia; el terror por agentes suyos; el directorio les dio alguna consistencia; el consulado abolió la elección popular; el imperio adoptó la unidad centralizadora; la carta adelantó un paso hacia la descentralización bajo la rama primogénita de los Borbones; y la revolución de 1830 es la que ha proporcionado un franco y prudente ensanche a los derechos de los pueblos, llamándolos a la Administración pública por la oportuna intervención en el manejo de sus negocios.

Si después de esto se observa que el poder supremo más centralizado es el que se cifra

sin restricciones en una sola persona, y que a medida que en él obtiene intervención el país designando quienes voten las leyes e influyan en el gobierno se dilatan sus raíces por el territorio recibiendo de la opinión pública su fuerza y estabilidad, se hallará que en este caso experimenta una especie de descentralización de su anterior autocracia, tanto más grande cuanto más cabida adquiera el elemento popular. Lo mismo sucede en Administración, con la diferencia de que los efectos de su descentralización se advierten más prontamente en la circunferencia, porque la institución municipal necesita figurar esencialmente en el orden administrativo y no en el político.

Con tales esclarecimientos ya es fácil probar la inexactitud de la máxima que aconseja centralizar el gobierno y descentralizar la Administración.

Si por gobierno se entiende aquí el poder supremo, y éste está centralizado o se centraliza, se dará con el absolutismo, el cual a buen seguro que trueque la unidad por las formas colectivas en administración, y menos que la abandone a discreción de los pueblos.

Si lo que se pretende es centralizar en la monarquía constitucional la acción gubernativa, y darle fuerza para atender a las altas miras de la existencia y engrandecimiento del Estado, mal se conseguirá, según arriba se dijo en general, sin los medios que presta una Administración bien organizada y obediente.

Si se ha querido, en fin, conceder al gobierno una Administración centralizada y fuerte para asegurar el cumplimiento de las leyes en todas partes, y descentralizar o cometer a los pueblos lo concerniente a mejoras materiales

y a las intelectuales hasta cierto punto, todavía se incurre en los inconvenientes que se tocan en las federaciones. El bien no se logra sin grandes esfuerzos, y sin que haya quien lo promueva con eficacia y tesón, a diferencia del mal que nace y se desenvuelve por sí solo; el interés individual pugna generalmente con los intereses ajenos; y el espíritu de asociación, sobre lo tardío en generalizarse, especula, mas no siempre fecunda. ¿Quién ignora que la obra monumental del *tunnel* de Londres habría quedado sin concluir en aquel país clásico de las compañías empresarias, si después de larga interrupción no hubiesen acudido los fondos del Estado en su auxilio? La empresa de buques correos ingleses de vapor a las Indias occidentales que acaba de establecerse, ¿no se sostiene con subsidios del Gobierno? Cuando más se complican las relaciones entre los individuos por la multiplicidad de situaciones debidas al desarrollo industrial, cuanto más se siente la urgencia de resolver, hasta el punto que admiten solución legislativa, los problemas sociales, de organización del trabajo, disminución del pauperismo y depuración de las costumbres, tanto más indispensables es la acción benéfica de un gobierno justo e ilustrado, para procurar el bien, para suministrar datos, formar hombres de conocimientos especiales, dirimir disputas, allanar dificultades, ofrecer estímulos, buscar colocación a los productos e intervenir auxiliando de una manera protectora, suave y paternal. Lo cual no puede hacerse sin el contacto de la Administración. Porque tan perniciosa como es en estos asuntos la mano dura, meticulosa e injusta de un mal gobierno que destruye y esteriliza, es útil y apetecible la del bueno, que fertiliza y fomenta. Y en la monarquía constitucional, además de estar el interés del Jefe del Estado unido siempre al del público, se han procura-

do combinar todos los medios que alcanza la prudencia humana para impedir que el gobierno sea malo.

De lo cual se infiere: 1o., que la Administración pública debe estar centralizada, en cuanto ha de obedecer al impulso del Gobierno, transmitiéndolo a todas partes, con carácter de autoridad para el cumplimiento de las leyes y dirección de los intereses generales, y con el de protección y estímulo respecto de los particulares; 2o., que es viciosa la centralización excesiva, sea por aglomerar incumbencias en la alta Administración, sea por privar a los pueblos de intervenir en el manejo de sus negocios; y que es igualmente viciosa la descentralización administrativa que, tras pasando la acción a las localidades, prive al Gobierno de la intervención y dirección convenientes para el mejor servicio del Estado; 3o., que el exceso de centralización administrativa es propio de los gobiernos absolutos, y su falta lo es de las federaciones republicanas; y que todo lo que tienda a enmendar esos vicios es renunciar a la rigidez de los respectivos principios esenciales, y 4o., que, por regla general, donde está verdaderamente el resorte del poder, allí está también la Administración.

## REPUTACION DE EJEMPLOS INCONDUENTES

Todavía es posible que se pretenda sostener la sentencia cuya falsedad acaba de ser demostrada, alegando el ejemplar de los Estados Unidos americanos y el de Inglaterra, donde se ha sólidamente suponer la Administración localizada, y el gobierno central energético, poderoso e independiente; mas lo que causa extrañeza

es que entendimientos superiores y observadores perspicaces se hayan equivocado en este particular, por confundir la fuerza de la autoridad con la fuerza de la opinión pública.

En los Estados Unidos existe seguramente la mayor parte de la Administración en cada Estado, o, por mejor decir, en cada localidad; pero allí reside también lo esencial del poder, pues el Gobierno central es necesariamente débil, porque así lo instituyó la susceptibilidad republicana. En aquella Federación, ni el Congreso que legisla y gobierna, ni el Presidente que ejecuta, cuidan más que de un reducido número de intereses generales, por medio de una administración no menos reducida: la acción del Poder central llega hasta donde alcanzan sus medios administrativos. El día en que la Unión haga un grande alarde de fuerza en defensa de su honor o de sus intereses materiales, no será obra de una centralización que no existe, sino que será la explosión de la opinión pública, reina soberana diseminada en el país y contada por cabezas, que concurre a influir en los negocios, y cuyo intérprete es el Gobierno. Cuando en la antigua Roma no podía uniformarse esa opinión dentro de sus muros, se apelaba en momentos críticos a la dictadura, que era dar la mayor centralización posible, aunque temporalmente, al Gobierno y a la Administración: los Estados Unidos son demasiado jóvenes para haber experimentado aún serios conflictos de esta especie en su marcha.

En Inglaterra, nación que vive de tradiciones, porque las instituciones provienen menos de la lógica y de las leyes que de la costumbre, ni está tan centralizado el poder, ni tan descentralizada la Administración, como gratuitamente se supone. En medio de las incoheren-

cias y anomalías que allí se advierten, hay un correctivo general, fruto del estudio y la experiencia, que sirve de regulador en todos ramos, y es la sana razón aplicada casi siempre, aunque no esté escrita casi nunca. La tendencia del día es a ensanchar paulatinamente el círculo de los derechos políticos, como consecuencia indispensable de todo incremento de ilustración, hasta donde lo consienta el temor de despertar influencias revolucionarias, y a organizar la Administración pública, llevándola a la centralización correspondiente a aquella clase de gobierno. La suerte de los Estados depende de tener en cada época hombres proporcionados a la situación; y en Inglaterra hay una clase predominante, que por largo espacio ha conocido la necesidad de formarlos y adiestrarlos en dos campos, divididos por una débil barrera. La habilidad y las riquezas les atraen el apoyo de la opinión pública: ellos la emplean y hasta donde alcanzan la dirigen; y este orden de cosas no es el que menos contribuye al aspecto peculiar y característico que ofrece la gobernación de aquel país. La Administración inglesa, como su constitución política, descansan principalmente en esa base, que sólo allí existe, y cuyo olvido o cuya inadvertencia han comprometido la buena intención de ajenos imitadores. Una política invariable y no siempre escrupulosa, de engrandecimiento, de fomento a la producción facilitándole consumos, y de preponderancia en el comercio apartando rivalidades, contenta a aquella población industriosa, y halaga al carácter nacional que la prosperidad ha engreído. Fuera de cuya línea no hay Gobierno fuerte ni estable en Inglaterra, porque no está ni puede estar constituida su acción en términos de poseer medios independientes de la voluntad general: una guerra impopular sería imposible. La gran fuerza reside en el espíritu público, en

los recursos de la nación, y en que la marcha constitucional consolidada autoriza y sanciona las buenas prácticas de mando, abriendo el camino a las reformas en administración y consagrando dogmas que respetan los partidos que hasta aquí han turnado en el manejo de los negocios. Los gobiernos que tienen la conciencia de mirar por el país, son más fuertes de lo que a veces creen ellos mismos, porque el gobierno es una necesidad que se siente cada día y en cada hora.

En conclusión, la suma centralización del poder y de la Administración sólo existen en el gobierno absoluto. Y cuando éste ensaya a mejorar su régimen administrativo, ya a impulsos de la civilización, ya para aumentar con la producción pública las rentas del Estado, cuando lo escentraliza hasta cierto punto, hasta ese mismo punto se introduce la tolerancia política o la libertad de hecho, relajándose la doctrina del arbitrario mando, porque el mundo no progresá a medias, y el hombre que produce y se ilustra se posesiona de lo presente, compara y pone el pensamiento en el porvenir. La suma escentralización del poder y de la administración están en el gobierno republicano, y especialmente en el federativo: si en él no hubiere administración, localizada y bien dispuesta, tampoco habrá orden, ni fuerza, y la misma libertad será mentida. Y la centralización del poder con la escentralización de la Administración, no están en parte ninguna. Si alguna vez se creyese divisarlas, no sería más que muy transitoriamente.

#### **TODA FORMA DE GOBIERNO ADMITE BUENA ADMINISTRACION**

Lo cual no quiere decir que la buena administración sea producto exclusivo de esta o aque-

lla forma de gobierno, puesto que la razón indica y la historia demuestra que a unas y a otras les ha tocado prosperar o decaer, así en el régimen interior como en su consideración exterior, y dominar o ser dominadas, según varia combinación de sucesos, en que han tenido no menos parte que los elementos que en sí abrigaban, los que se desarrollaban en las naciones vecinas. Porque otra sería la historia si otros hubiesen sido los períodos en que aparecieron los hombres destinados a trastornar en diversos sentidos la faz del mundo. En toda clase de gobierno cabe buena y mala administración, porque en todas es posible legislar, o no, según las necesidades del país, ordenar la sociedad y proveer al cumplimiento de las leyes. Sin embargo, como los censores y moderadores de la Administración pública son los hombres llamados directa o indirectamente a tomar parte en la formación de las leyes, que en la monarquía absoluta es uno solo, en la república son todos, y en la monarquía constitucional se aspira a que sean los capaces; en este último sistema es donde el entendimiento encuentra mejores y más sólidas prendas de acierto, como temperamento equidistante de extremos peligrosos en el presente estado de la civilización y las ideas.

La razonable centralización administrativa es el instinto de la nacionalidad: es en las masas el profundo sentimiento de la necesidad del orden, y en los individuos la conciencia de la debilidad de cada uno y de la fuerza de todos. En ella está la independencia del territorio, la autoridad del gobierno y la libertad de los pueblos. Porque no es la centralización despótica la que conviene a las naciones, sino la atracción y consiguiente convergencia de los esfuerzos en el sentido de la utilidad común; de manera que si toda escentralización

política supone bastante ilustración y patriotismo en los ciudadanos influyentes para aunar sus conatos hacia la regularización y mejora de la marcha del poder supremo, también la descentralización administrativa supone la necesaria inteligencia y probidad para que los llamados por elección popular a participar en la dirección de los intereses especiales, llenen sus funciones sin perder de vista los intereses de la generalidad. Así se disemina el poder moral sin debilitarlo, antes bien fortaleciéndolo; así los peligros de la descentralización se disminuyen o desaparecen ante la común convicción de que el romper la unidad de miras administrativas es renunciar al porvenir del país. El gobierno central no ha de ser invasor, pero debe tener la suficiente autoridad para evitar y corregir los abusos de todos los funcionarios administrativos, cualquiera que sea su procedencia o delegación: autoridad más energética en las naciones de tendencias fraccionarias o provinciales, y de irregularidad de antecedentes en el ejercicio de la acción municipal. Si para vencer la inercia de las localidades en la vía de la perfección social se ha menester en el gobierno un activo y constante impulso, ¡cuánto mayor no habrá de ser cuando no abunden en ellas los hábitos, la decisión y la aptitud! En no haberse comprendido bien estas verdades, consiste el corto progreso, o sea el atraso de algunas naciones. Concentrar prudentemente la luz es darle, mayores reflejos; dividir las fuerzas es debilitarlas; buscar libertad es preparar orden; desear un pueblo moral es desecharlo arreglado con un gobierno fuerte; y querer gobierno fuerte es quererlo central. Huir, empero, de los extremos viciosos, es condición esencial del equilibrio de las fuerzas activas y pasivas de la sociedad.

## LA ADMINISTRACION ES EL APOYO DE LOS GOBIERNOS

El gobierno forma la Administración, pero la Administración sostiene a los gobiernos. Por manera que un sistema de gobierno, sea el que quiera, puede considerarse en el aire si no consigue fundar una buena Administración. Y, al contrario, en un país bien administrado subsistirá por cierto espacio de tiempo el gobierno, aun cuando decayese y dejase que desear. De donde se infiere que si alguna máxima se pudiera sentar, en caso de admitirse la discrepancia entre la marcha del poder supremo y la de la Administración, sería la contraria a la que hemos combatido, y consistiría en que, cualquiera que sea la descentralización del sistema de gobierno, conviene conservar arreglada, compacta y prudentemente centralizada la Administración. Nosotros, sin embargo, repugnamos tal discrepancia, porque ¿cómo se concibe la larga existencia de un gobierno débil y descuadernado, simultáneamente con la de una Administración emanada de él, firme y ordenada? ¿Cómo un gobierno hábilmente combinado y dirigido dejaría de plantear una Administración bien entendida? Los efectos son consiguientes a las causas.

Cierto es que en las naciones ya adelantadas y prácticas en materia de política y administración, cuanto mayor parte alcanza el elemento democrático en el derecho y ejercicio de la censura gubernativa, con natural tendencia a la relajación de los vínculos sociales, tanta más seguridad y latitud se dan por el raciocinio de los hombres pensadores y por el instinto de la conservación general, a la acción expedita y energica, bien que responsable, del gobierno. A este punto de suave reac-

ción llega tarde o temprano la monarquía constitucional, si no ha de ser símbolo de completa impotencia. Mas la acción del gobierno se prepara y conduce en ella por una Administración fundada en el mismo principio. Que por grave error ha de estimarse la suposición de que la monarquía, por estar acompañada de formas representativas, se halla condenada a ser una institución vacilante y efímera, y como tal no más que consentida y tolerada temporalmente. Así considerada, no sería forma admisible de gobierno. Si en naciones poco preparadas para novedades políticas son estériles y afflictivas las épocas de transición a la libertad, porque las costumbres, los intereses y las pasiones se chocan produciendo una subversión comparable con el caos, más tarde vienen la experiencia y la ilustración a aleccionar a los reyes y a los pueblos, y a hacerles aceptar los principios o axiomas sobre que debe asentarse la sociedad en su nuevo estado, pocos, pero sagrados e inalterables. Si los reyes quieren subsistir, han de ser buenos; si los pueblos desean prosperar, han de tener juicio. La monarquía constitucional, dejando ahora el investigar su lejano porvenir, es susceptible de tanto concierto, firmeza y dignidad en la parte política, como de regularidad, vigor y justificación en la administrativa, sin que la opinión pública las perturbe de necesidad, aun en sus momentáneas sobre excitaciones, sino que, al contrario, pueda servirles de estímulo y de verdadero apoyo. Cuando no van así las cosas en la monarquía constitucional, es que no se entienden o no se cumplen sus condiciones.

Lo difícilísimo es el que en un país mal administrado, desordenado además, y subvertido por el repentino tránsito a las instituciones representativas, se establezca una reforma

radical y acertada de su Administración o de su economía social, porque es concluir por donde fuera fortuna haber empezado. Este arduo problema es, sin embargo, el que hay que resolver en España, grande y singular espectáculo a la atención del resto del mundo.

## ADMINISTRACION EN LA MONARQUIA CONSTITUCIONAL

La monarquía constitucional sirve esencialmente para mejorar lo ya establecido. Procura evitar los inconvenientes de los gobiernos absolutos y de los democráticos, apropiándose sus respectivas ventajas, y combinando la rapidez de la ejecución con la madurez de las deliberaciones: da autoridad preeminente a la razón esclarecida por la discusión libre, y siguiendo los consejos de la prudencia, aspira, menos que a una ilusoria perfección precipitada, a ir corrigiendo imperfecciones.

En ella la Administración pública lleva impreso el mismo sello y carácter: cualquier exceso en su objeto y en sus medios traería funestas consecuencias. Si la Administración propendiese a ostentación de fuerza, a lujo de mando, a extremada concentración de facultades, introduciría en un gobierno libre los andamios del absolutismo; si, por el contrario, tomase por divisa la debilidad, o abandonase a los individuos el cuidado de las cosas que ella debe manejar, dejaría prevalecer, no ya la república, sino la anarquía en la sociedad. Con la constitución del Estado ha de ponerse en armonía de Administración del país por medio de leyes orgánicas, dando su lugar a las costumbres, carácter y actual ilustración de los habitantes, y advirtiendo que por querer

avanzar demasiado suele hacerse muy poco, y que a los sucesivos legisladores corresponderá más adelante seguir con nuevas leyes el movimiento moral e intelectual de la generación venidera. Las sociedades no caminan con la misma rapidez que la imaginación de los reformadores, y es muy peligroso el sustituir cualquier género de alteración violenta a la acción bienhechora, pacífica y pausada de las ideas. Las mismas instituciones políticas y administrativas que vivifican y fortalecen la gran república del norte de América, están apocando y destruyendo las demás repúblicas de aquel continente, sólo por la diferencia de civilización, de índole y de preparación de unos y otros moradores.

## ADVERTENCIAS

Para pasar de estas consideraciones generales a la sucinta exposición de los principios de la ciencia administrativa, sólo falta que hacer dos advertencias.

En primer lugar, nos ocuparemos de la Administración pública con relación a la monarquía constitucional española. Los principios son constantes, porque la acción social que determinan y regularizan se dirige siempre al mismo fin; mas la aplicación ha de acomodarse a la naturaleza de las instituciones políticas, con las cuales no cabe antagonismo. Y si el tratar estas materias, solicitar su discusión y propagar sus nociones puede ser de utilidad ofreciendo un sistema perceptible a la buena razón del país, justo y conveniente es que pongamos la intención y la vista en el nuestro.

En segundo lugar, observaremos que entre la diversidad de combinaciones que se han

ideado para organizar políticamente un Estado, donde cabe tanta latitud de opiniones, según los alcances o los intereses de cada individuo, hay, sin embargo, bastante experiencia acumulada en beneficio del género humano para que sean universalmente recibidas y acatadas las doctrinas que sirven de refugio a la sociedad contra el abuso de uno y los abusos de muchos. La ambición, el fervor, los deseos expresados según el temple de los individuos, el mismo anhelo del bien que se divisa o cree divisar cercano, resultan impotentes o perjudiciales si los esfuerzos combinados se empeñan fuera del camino que guía al acierto: cuanto mayor sea la vehemencia, tanto más trascendental vendrá a reconocerse tardíamente el extravío. Determinadas las condiciones de cada forma de gobierno, el aceptar sus consecuencias es cordura, y el dominar los ímpetus del entusiasmo es patriotismo, porque siendo las instituciones políticas un medio, a la mejora social no se llega sino lentamente, con decisión, con perseverancia, con rectitud de corazón, con paciencia.

Nada más fácil que la exageración; nada más cómodo que la formación de teorías extremadas; nada más holgado que la proclamación de sistemas sencillísimos de gobierno y administración hechos a medida del deseo y exentos de todo inconveniente; mas a semejantes concepciones, hijas de la ilusión e inexperiencia, cuando no son pretexto a miras ambiciosas, ha de tocarles pasar del dominio de la filosofía al de la codificación, ha de llegarles su día de prueba y de castigo, que es el de la práctica. Nada más usual en tiempo de pasiones que el acusar y demostrar los hombres ilusos y exagerados a los de mayor ilustración y cordura, presentándolos como egoístas, que por propio y punible interés guardan y ocultan en otra caja de Pandora la igualdad,

la libertad, la felicidad de los pobres y sacrificados pueblos; mas llegan las ocasiones del asalto, ábrense las puertas de la caja por manos violentas y desatentadas, y lo que de allí sacan, y lo que de allí reparten y desparroman, es lo que ellos no presumían en su ceguedad: el mal, el desorden, la injusticia, la miseria, la tiranía y, por último, la lección del escarmiento. Si los sistemas desacertados no se desacreditasen, ¿dónde estaría la verdad? Y si desacreditados no desapareciesen, ¿dónde estaría, no ya la razón, sino el mero instinto del género humano?

En Administración, que es ciencia de aplicaciones y métodos, son aún menos admisibles los descarríos. Fundada en el conocimiento del corazón del hombre, y en el estudio de las necesidades públicas, su misión es satisfacerlas sin distinción, conservar la armonía que conviene a la sociedad y auxiliarla para que, mejorándose, prospere. Arraigada una buena Administración, no nos cansaremos de incul-

carlo, poco afectan al Estado las oscilaciones de la discusión política; al contrario, sin buena administración las sacudidas políticas se traducen por trastornos sociales.

"Dejad hacer", dicen los que, llevando al campo de la administración sus teorías exageradas en políticas, pretenden confiar al interés individual el arreglo de los otros intereses que le son opuestos. "Hacerlo todo", dicen, por el contrario, los que intentan introducir la acción del gobierno hasta los más sencillos pormenores, sin conceder a los pueblos ni a los individuos libertad, estímulo ni recompensa. Todos los extremos son viciosos y ajenos de la monarquía constitucional, en que tanto lugar tienen los términos medios. Los principios administrativos con aplicación a ella vamos a procurar enunciarlos, los que están reconocidos por fecundos, los que han logrado reunir el asentimiento y aprobación de la generalidad de los hombres pensadores y juiciosos del mundo civilizado.

# IDEA GENERAL DE LA ADMINISTRACION Y DEL DERECHO ADMINISTRATIVO\*

Manuel Ortiz de Zúñiga

## PROLOGO

Los grandes adelantos hechos desde los dos últimos siglos en las teorías económicas, políticas y de gobierno, han conducido á las naciones civilizadas, casi insensiblemente y por la tendencia que impulsa á la sociedad á su progreso y perfeccion posible, á crear un cúmulo de doctrinas y principios desconocidos ó poco vulgarizados hasta entonces, y elevarlos á la altura de una ciencia de las mas difíciles é importantes. Hablo de la *Administracion*. Ningun pueblo de la antigüedad se ocupó de esta

parte esencial de los conocimientos políticos y legislativos, cuya utilidad es hoy unánimemente reconocida por las naciones cultas. Los adelantos en la economía política, y el cambio de instituciones, que siempre exige graves reformas en el órden administrativo, prepararon los medios de erigir en ciencia las máximas que el tiempo iba revelando como las mas acertadas para el régimen de las naciones.

Desde el siglo XVI se habian dedicado algunos privilegiados ingenios á pensar sobre la manera de crear y distribuir la verdadera, la sólida riqueza de los pueblos; y España fué quizás la primera que ofreció al mundo escritores eminentes sobre estas materias. El célebre secretario Antonio Perez, D. Bernardo Ward, Navarrete, el granadino Mata, Saavedra en sus *Empresas* y algunos otros, bajo el título de *estadistas* con que fueron conocidos en los siglos XVI y XVII y primer tercio del siguiente, sembraron en sus obras multitud de doctrinas y de máximas, que por estar esparcidas sin

\* En el año de 1842 aparece el tomo I del primer tratado español de derecho administrativo. Se trata de los *Elementos de Derecho Administrativo* de Manuel Ortiz de Zúñiga, que fue completado en 1843 con la aparición de los dos tomos restantes, también en la ciudad de Granada, España, obra de la Imprenta y Librería de Sánz. Se ha reproducido aquí el prólogo y capítulo primero del Tomo I, del cual tomamos el título de nuestra versión, y conservamos formación, redacción y ortografía original. N. del D.

combinacion ni método, no formaban aun esa colección de principios que llamamos *economía política*, pero cuyas semillas han fructificado despues, y servido de alimento a los escritores del siglo XVIII.

En este último tiempo influyeron varias causas para hacer serios estudios sobre las teorías económicas. La independencia de los anglo-americanos, la revolucion francesa y la emancipacion de algunas colonias españolas produjeron tan notable alteracion en el estado de la riqueza pública de las dos partes mas cultas del mundo, que se vieron excitados los hombres pensadores, á investigar con mayor detenimiento y filosofía las causas que mas poderosamente influyen en la creacion de la riqueza y en los medios de distribuirla en beneficio de los asociados. Smith, Say, Malthus y otros varios escritores consiguieron adelantos importantes, y obtuvieron la gloria de ser los creadores de la ciencia, si tal puede llamarse la que está cimentada en principios tan variados é inciertos, como las circunstancias especiales que los modifican en cada nacion, en cada sistema de gobierno.

Necesario era que á estos adelantos se siguiese la investigacion de las buenas doctrinas administrativas; porque de nada sirven las mejores reglas de economía pública, si no se indagan y establecen los medios de orden y gobierno, y los elementos que mas eficazmente contribuyen á la prosperidad nacional.

La revolucion de Francia, esa irresistible conmocion, á cuyo sacudimiento temblaron ambos hemisferios, y cuyos efectos se experimentan aun en casi todas las naciones del mundo, fué el periodo en que comenzó á crearse la ciencia de la administracion, mas en la práctica que en teoría, mas bien realizando

grandes reformas, que perorando y escribiendo sobre sus ventajas; y al terminar aquella espantosa lucha, al caer de su eminente altura el hombre colosal que la dirigió y contuvo con sus manos, dejó éste á la Francia, como ha observado oportunamente un escritor, el legado inapreciable de una Administracion organizada con un cuerpo de leyes y reglamentos que la erigieron en ciencia.

España habia preparado el camino que conducia al término de aquella, en el reinado mas feliz de nuestra monarquia, bajo los auspicios del reformador benéfico, del ilustrado Carlos III. Los apreciables y no bien conocidos escritos de los condes de Campomanes y de Cabarrús difundieron entre los pocos que alcanzaron leerlos, profundas observaciones dirigidas á mejorar la Administracion del reino; y poco despues un genio superior, un magistrado eminentemente inmortalizó su nombre, sentando los cimientos que un dia habian de servir para levantar la ciencia de la Administracion. Treinta años hace (ha dicho otro esclarecido escritor, único acaso capaz de concluir la obra entonces comenzada) treinta años hace, que en nombre de una corporacion madrileña se dirigió al consejo un código preciosísimo de reglas económicas y administrativas, en que por una singularidad de la época, y para honor eterno del redactor, no se advierte un solo error de hechos y de principios, una sola exageracion, una simple inexactitud. Pero ¿de qué sirvió que el ilustre Jovellanos levantase un monumento de gloria á su país en su inmortal *Informe de la sociedad económica de Madrid en el expediente de Ley Agraria?* Ningun uso se ha hecho (decia el Sr. Burgos á Fernando VII en la enérgica y elocuente *Memoria* que elevó á sus manos en 1826) de las utilísimas advertencias contenidas en aquel libro de oro."

Sin embargo, las luces que habia derramado sobre lo nacion este inmortal escrito, no fueron del todo perdidas, porque ellas iluminaron á la pasada generacion, é ilustran todavia á la presente, que busca en aquel inimitable *Informe* las buenas doctrinas de Administracion y de economia pública.

Preparada por estos medios la vía de las reformas, se adoptaron algunas en España en la primera y segunda época de gobierno representativo; pero entonces no se atendió lo bastante á discutir las teorías, ni á fijar con ellas los principios, ni á revelar á la juventud sus útiles doctrinas; no se cuidó de perfeccionar ni menos de enseñar la ciencia de la Administracion.

Mucho, sino todo lo que fuera de desear, se ha adelantado despues, porque aquella se ha enriquecido con la publicacion de obras extranjeras, y con luminosos escritos de entendidos españoles. Los *Principio de Administracion* de Mr. Bonnin, las *Instituciones de derecho administrativo* de Mr. Gérando, los *Elementos de derecho público y administrativo* de Mr. Foucart y de Mr. Macarel, el *Diccionario de derecho público y administrativo* de Mrs. Huart Delamarre y Abin-Le-rat, el *Código administrativo* de Fleurigeon, los *Elementos de Administracion práctica ó clasificacion de las leyes administrativas* de Lalouette, y en suma el *Boletín de las leyes*, inmenso cuerpo legal, algunos de cuyos libros han sido traducidos al castellano, merecen ser estudiados para conocer los que generalmente se tienen por principios generales de Administracion; si bien cuidando de no dejarse deslumbrar con teorías de difícil aplicacion á España y á nuestra situación especial.

Tambien entre nosotros ha hecho considerables adelantos la ciencia con las ilustradas discusiones de la tribuna y de la prensa, y con varios escritos publicados, y entre ellos, los *Estudios prácticos de Administracion* del laborioso y erudito magistrado D. Francisco Agustín Silvela, especialmente con relacion á las leyes orgánicas de la Administracion pública. Pero sobre todo, el que mas ha enriquecido la ciencia, el que ha conseguido cimentarla sobre bases fijas, en cuanto es susceptible de ellas, en casi todos los numerosos ramos que la constituyen, es aquel escritor elocuente y profundo, que ya desde un país extranjero, en la *Memoria* que dirigió á Fernando VII en 1826, ya desde la altura de su ministerio en 1833, y ya asimismo desde una cátedra del liceo de Granada, ha legado un tesoro á la generacion presente y á las venideras. La energica exposicion elevada al rey desde París, llena de hidalgos sentimientos y de luminosos principios de Administracion, merece ser detenidamente leida por los que aspiren á conocer siquiera la importancia de esta ciencia. Los decretos expedidos durante el breve período en que fué ministro de Fomento el Sr. Burgos, están llenos de doctrinas y disposiciones que no se hubiera desdeñado de adoptar como propias el ilustre autor del *Informe sobre la ley Agraria*. Del pequeño código de Administracion que poseemos, y que como su mismo autor ha dicho, obtuvo el honor de la estereotipia, basta copiar la calificación hecha por el Sr. Silvela. "No es fácil (dice) llenar mas complicadamente el objeto que se propuso el autor de la *Instrucción* de 30 de noviembre de 1833, aquel genio superior, aquella inteligencia privilegiada. Es la *Instrucción* para los subdelegados de Fomento un cuerpo hermoso de doctrina, un conjunto de preceptos de buena Administracion, de máximas muy sabias y

muy liberales, y su lectura la recomendamos á los jóvenes que aspiran á ser investidos algun dia con aquella alta magistratura de gobierno y de beneficencia." En suma las *Ideas de Administracion*, que apenas desprendidas de los labios del Sr. Burgos en el liceo granadino, fueron copiadas en casi todos los periódicos literarios y políticos, forman un tratado de la organización administrativa, lleno de sanos principios de gobierno, y digno de estudiarse reflexivamente por los que deseen penetrar en la parte mas filosófica y mas difícil de la Administracion.

Estos son los principales y casi únicos escritos que forman en España la base de la ciencia. Mas nuestro repertorio no ha llegado á enriquecerse tanto en la parte correspondiente al derecho y á la jurisprudencia administrativa. Ambas secciones, muy poco cultivadas hasta ahora, reclaman la atención y el estudio de la juventud. "La mejor constitucion del mundo, las mejores leyes orgánicas, la mejor legislación (ha dicho un escritor antes citado<sup>1</sup>) no bastarian para regir bien un estado, sin el auxilio de una jurisprudencia en la parte administrativa, lo mismo que en la civil. Es el auxiliar y complemento indispensable de la ley: ilustra y dirige á los magistrados, en aquellos puntos que las leyes positivas ni pueden ni acaso deben prevenir." Pero esta jurisprudencia, que tan copiosa de reglas es en Francia, no existe aun entre nosotros; porque naciente, cual lo está todavía nuestra Administracion, no organizada aun, ni siquiera de una manera transitoria, no es posible que se hayan formado aquellos cánones de recta inteligencia, aquellas máximas sancionadas por el uso, y por las de-

cisiones de la autoridad y de los tribunales, que constituyen la verdadera jurisprudencia. No es posible pues, que poseamos tampoco tratados elementales de esta parte de la ciencia, cuyos cimientos los han de constituir corporaciones que aun no existen, tribunales contencioso-administrativos ó consejos de provincia, y el supremo consejo del Estado. Ni aun tenemos siquiera tratados de derecho administrativo, esto es, la explicación de la parte dispositiva, de los principios y doctrinas adoptados por las leyes, y erigidos en preceptos. Ni es de extrañar que así suceda. La Administracion, propiamente dicha, segun indiqué en otra ocasión, está sin organizar: en ella se observa lo que en un majestuoso edificio diseñado, para el cual solo se han echado los cimientos y preparado preciosos materiales. No es pues extraño (dice también) si se observa esta triste verdad, que en una época en que abundan esclarecidos escritores, apenas se dedique alguno á publicar obras literarias sobre materias administrativas... Ni casi parece posible ocuparse en tan temerario empeño, cuando difficilmente, y solo á fuerza de penoso estudio, se consigue saber, qué leyes rigen sobre la gobernación pública, en medio del confuso laberinto que forma una legislación producto del régimen abolido y de las recientes innovaciones.

Pero ya en el dia es urgente y aun imperiosa la necesidad de escritos que faciliten el conocimiento de esta parte de la Administracion. El gobierno ha llegado á convencerse de la importancia de estos estudios; y si bien no ha cuidado todavía, porque tal vez no sea la saison oportuna, de proporcionar la enseñanza de la *ciencia de la Administracion*, ni de la *jurisprudencia administrativa*, ha establecido ya en las universidades cátedras de *derecho*

<sup>1</sup> El Sr. Silvela.

*administrativo* para la explicacion y conocimiento de las leyes que corresponden á esta materia.

Necesario es pues la formacion de tratados elementales, sin los que ni los preceptores tendrían el auxilio de una guia que les condujese fácil y desembarazadamente por la intrincada confusion de nuestras leyes, ni los alumnos un texto donde recordar las lecciones orales, y facilitar su comprension. Conozco las graves dificultades con que hay que pugnar para escribir aun la mas imperfecta obra sobre este punto: porque, como indiqué al publicar *El libro de los alcaldes y ayuntamientos*, para las lecciones que no descansan sobre principios abstractos, ó sobre teorías mas ó menos posibles, sino sobre leyes positivas, se requiere esencialmente un régimen establecido, no expuesto á momentáneas mudanzas, y en el cual estriben los trabajos del escritor. Así sucede efectivamente respecto de todos los trabajos de legislacion y jurisprudencia administrativa, tan necesarios entre nosotros para vulgarizar esta ciencia. Pero preferible es tenerlos, aunque tan imperfectos como los mismos orígenes de donde nacen, que carecer de ellos, y dejar sumidos en la oscuridad y la confusion á multitud de hombres públicos y á privados ciudadanos, que á cada paso han menester una guia que les conduzca al conocimiento de sus derechos, y su obligaciones.

Con el conocimiento pues de tan grave obstáculo, y desconfiando de mi débil capacidad, me he decidido á escribir unos *Elementos de Derecho Administrativo*. Para ello me propongo no salir de los límites de un mero expositor de las doctrinas, aunque procurando presentarlas con el orden y método que en vano se aspiraría encontrar en las compilaciones lega-

les. No voy pues á crear una ciencia: tampoco intento profundizar en su filosofía, ni elevarme á la region de las teorías controvertibles, á los principios cuestionables. Mi propósito es muy limitado. Yo acepto la legislacion administrativa, tal cual hoy existe, cual hoy rige en España, con sus pocos aciertos, con sus innumerables errores; pero sin embargo, procuraré coordinar sus partes, metodizar su estudio, dar alguna claridad á ese caos á cuya vista se arredra el espíritu mas tenaz y perseverante; y alguna vez me será forzoso indicar los defectos de leyes, poco acordes con los principios constitutivos de nuestra sociedad y con las doctrinas mas acreditadas de Administracion. Para ello procuraré explicarme de una manera sencilla, lacónica, y que esté al alcance de la comun inteligencia. Voy pues á abrir un camino del todo nuevo y desconocido: otros escritores mas hábiles tendrán la gloria de perfeccionar la obra, para cuyos cimientos coloco la primera piedra.

## CAPITULO UNICO

Propóngome escribir, como ya he indicado en las observaciones que preceden, un curso elemental de *Derecho administrativo*: mas antes de comenzarlo, para que mis lectores comprendan con mas facilidad y exactitud los principios y doctrinas que serán objeto de mis lecciones, creo necesario exponer algunas ideas generales de la *Administracion como poder* ó como elemento de gobierno, de la *Administracion como ciencia* y del *derecho administrativo*.

Considerada generalmente ó en su acepcion mas lata, consiste la Administracion, segun la idea que de ella dá un eminent historiador y

publicista "en una reunion de medios destinados á hacer sentir del modo mas pronto y seguro posible la accion de poder central en todas las partes de la sociedad, y de hacer subir de igual manera hasta el mismo poder todos los recursos de la sociedad, tanto personales como pecuniarios".<sup>2</sup> Pero la Administracion propiamente dicha, y en el sentido en que ahora debemos definirla, puede decirse que es "la parte de autoridad pública que cuida de las personas y bienes en sus relaciones con el estado, haciéndolos concurrir al bien comun y ejecutando las leyes de interés general".<sup>3</sup>

Yo observo en ella un poder, que desde la altura del trono hasta el hogar de las familias vela por la proteccion de los asociados, desde el momento en que nacen hasta que sus cenizas reposan en el sepulcro. Para la conservacion y felicidad de ellos cooperan todos los agentes instituidos en nombre y por delegacion del poder supremo que representa la sociedad. La órbita de su movimiento es inmensa, como son innumerables los puntos adonde puede y debe dirigir su accion y su impulso. Cuanto existe, desde lo mas grande y sublime hasta lo mas pequeño, todo está sujeto al influjo benéfico y poderoso de la Administracion. El goce inapreciable de la seguridad individual, de los bienes y de la propia existencia; la instruccion de los pueblos, desde los rudimentos de la niñez hasta las ciencias mas elevadas; la prosperidad y fomento de todas las industrias y cuanto contribuye á fecundizar las fuentes de la riqueza pública; los grandes medios que el saber y la civilizacion han inventado para las cómodas y rápidas

comunicaciones; el socorro de la humanidad en sus dolencias, sus miserias y sus calamidades; la reunion y sostenimiento de fuerzas para mantener la tranquilidad interior y defender la independencia de la patria; hasta las comodidades y goces sociales, los espectáculos y recreos, el ornato de los pueblos, su órden interior, sus intereses municipales, todo es objeto de esa institucion saludable y protectora, que pudiéramos llamar omnipotente.

Solo se abstiene la Administracion de intervenir en los actos privados de los ciudadanos, en las cuestiones individuales que no tienen relacion con la sociedad, y en el castigo de los delincuentes. Las transacciones particulares, las controversias sobre lo que se puede llamar *tuyo* y *mio*, sobre aquellos puntos que no afectan los intereses generales del reino, de una provincia ó de otra circunscripcion mas limitada, son objetos propios de la justicia, y asimismo el castigo de los contraventores á las leyes penales, pues acerca de ellos el poder de la Administracion es puramente preventivo, y limitado á evitar las infracciones y sus consecuencias y á entregar los delincuentes al brazo de la justicia. Aun entonces, durante el procedimiento, la Administracion vela por la manutencion del que espera el fallo judicial, procura separarle del ocio y de los vicios, y cuando ha sido sentenciado á correccion, lo recibe en sus establecimientos penales, y allí se esfuerza por morigerarlo y convertirlo en miembro útil á la sociedad.

Tal es la idea que yo concibo de la Administracion. Su objeto y atribuciones son amplísimos, y puede decirse, incommensurables. En términos generales y absolutos promover la prosperidad, proteger los intereses generales, en una palabra, *hacer bien* es su incumben-

<sup>2</sup> Guizot, *Hist. general de la civilizacion de Europa*.

<sup>3</sup> Escrivche, *Diccion, de legislacion y jurisprudencia*.

cia esencial, su objeto exclusivo, segun la vehementemente expresion del Sr. Burgos. Para ello "no le basta como al poder judicial (ha dicho el Sr. Silvela) aplicar una regla inflexible á hechos consumados y probados: tiene por el contrario que prever los hechos futuros, evitar se verifiquen los que juzga perjudiciales, y cooperar á que se produzcan aquellos cuya existencia conceptúa útil ó necesaria á la pública prosperidad. No le basta como al legislativo, sentar reglas generales y uniformes: tiene que cuidar de su ejecucion, descender á infinidad de pormenores sutiles segun las circunstancias y las localidades, y suplir á cada instante la falta, la insuficiencia, el lacronismo ó el silencio de la ley."

Pero necesario es, para dar una idea exacta de los grandes fines, de las inmensas atribuciones de la Administracion, si se ha de hacer de una manera digna de su alta importancia, trasmisitir aquí la explicacion elocuente del genio privilegiado á quien mas debe España el adelanto de los principios de esta ciencia y la aplicacion practica de sus teorías. "La Administracion preside al movimiento de la máquina social (ha dicho el Sr. Burgos en sus discursos pronunciados en el liceo de Granada), precipita ó modera su accion, arregla ó modifica su mecanismo, y protege así y conserva ó mejora todos los intereses públicos."

"Objeto es de su solicitud el hombre antes de nacer, y lo es despues que ha cesado de existir. En las escuelas del arte obtetricia prepara en efecto la Administracion socorros á las parturientas, y allana así la senda de la vida á los que la naturaleza condena á recorrerla. Contra el virus maligno que debe luego inficionar su sangre, tiene la Administracion preparado un poderoso contraveneno en otro virus benéfico, que por la inoculacion infiltra

en sus venas. Preservado por ella el niño de la lepra que durante siglos diezmó la infancia, la Administracion le lleva por la mano á las escuelas que tiene establecidas, infiltra asimismo en su mente los gérmenes del saber, y le preserva de la lepra de la ignorancia, tan mortífera para el espíritu, como lo es para el cuerpo el vicio de la sangre. Adulto en breve el infante, la Administracion cuida de que ejercicios gimnásticos desarrolleen sus miembros, y de que nuevos y mas elevados conocimientos fortifiquen su inteligencia. Domiciliado en un pueblo, la Administracion vela sobre su seguridad y reposo, y cuida además de que aguas copiosas y saludables aplaquen su sed; alimentos abundantes y sanos satisfagan su hambre; árboles frondosos le proporcionen sombra y frescor en el verano, y calles espaciosas, ventilacion y comodidad en todas las estaciones. Ella abre cauces estrechos para llevar la fecundidad y la vida á las campiñas áridas, y los abre anchos para que los surquen barcos cargados de los productos del suelo y de la industria. Ella borda las márgenes de estos cauces, cubiertas ya de pingües esquilmos, de vastas y sólidas rutas, sobre las cuales se alzan á su voz protectora, cómodos y elegantes albergues, donde el viajero halle, no solo abrigo y seguridad, sino sociego y aun regalo. De sus avenidas aleja ella al mendigo y al ocioso, que no siendo observados ni protegidos, harian de la vagancia y de la miseria, escalones para el crimen."

"La Administracion proporciona ocupacion á los hombres robustos en los trabajos públicos; proporcionala en los hospicios á los desvalidos, y á los delincuentes en los establecimientos de correccion. Socórrelos en sus dolencias, ora abriéndoles las puertas de los hospitalares, ora derramando sobre el hogar doméstico los dones de la compasion privada

ó los consuelos de la caridad pública. A los desgraciados que, fruto de la flaqueza ó del crimen, son abandonados al nacer por sus padres, tiene la Administracion abiertos desde luego asilos para alimentarlos, y mas tarde escuelas y talleres, donde adquiriendo medios de vivir á sus propias expensas, puedan retribuir á la sociedad los beneficios de su santa tutela. Ni aun al morir el hombre, abdica la suya la Administracion: ella preside á los fúnerales, dicta las precauciones con que deben hacerse, aisla el asilo de los muertos, y señalando á los vivos la mansión que les aguarda, les ofrece en cada tumba un recuerdo de su miseria y una lección de moralidad."

"Si en las fases mas importantes que acabo de recorrer de la vida del hombre en la sociedad, es permanente y activa la acción de la Administración, no lo es menos en las demás situaciones, ligadas, como lo estan íntimamente, todas las de la existencia social. ¿Qué harian en efecto las autoridades militares y marítimas para el reemplazo de las tropas de mar y tierra, si la Administración no les señalase la juventud propia para entrambos servicios? ¿Qué harian los encargados de la cobranza de los tributos, si la Administración no reuniese en el conocimiento exacto y completo de la materia imponible, los elementos de la equidad de la repartición, equidad de que depende esencial y casi exclusivamente la puntualidad en los pagos? ¿Qué haria la justicia misma con los criminales no merecedores del último suplicio, si la Administración no preparase cárceles donde se custodiase á unos; talleres penitenciarios donde se corrigiese á otros; y presidios donde los mas delincuentes hallasen á la vez escarmiento y castigo? ¿Hasta qué punto en fin no se neutralizarian las ventajas mismas del tráfico marítimo, si lazaretos ven-

tilados y cómodos no reuniesen todos los medios de sofocar los gémenes de muerte, que entre sus algodones envia tal vez Esmirna á Marsella y Nueva York á Liverpool? Aun á los ministros del culto, sustraídos por la naturaleza de sus funciones á la influencia de la Administración, les arrastra ella á su órbita, asociándolos á proyectos de beneficencia, y haciéndolos así colaboradores del bien que de otro modo no tendrían medio de fomentar. Con razon pues califiqué yo un dia de *inmensa* la Administración, y enumeré, y aun desenvolví los beneficios de su *omnipresencia*."

"En su incommensurable espacio yacerian sin fin mezclados y confundidos todos los intereses sociales, si no cuidase de su deslinde y clasificación una emanación de aquella alta inteligencia, que organizó en un dia los elementos de la materia que se agitaban en el seno del caos primitivo. Como para el orden del mundo físico amalgamó al crearlo, ó separó aquellos elementos la mano del Supremo Hacedor, amalgama ó separa la Administración la enorme masa de intereses aislados, en cuya armonía consiste la organización del mundo social. Hacer confluir en un punto de conveniencia comun la mayor suma posible de estos intereses, fundirlos cuando son afines, impedir, cuando son antipáticos, el contacto, que luego traeria el roce, y el choque á la larga, tal es la misión sublime de ese poder, que se designa en la actualidad bajo el nombre de *Administración*."

No es posible explicar con mas claridad, con mas exactitud, ni con mas elocuencia la verdadera índole, el instituto propio de esa creación feliz y bienhechora. Pero ese poder que la sociedad ha establecido para su propia conservación y ventura, sería insuficiente y

nulo sin el influjo de un elemento que le diese impulso, sin la accion de un agente capaz de darle movimiento en toda la extension del estado, en todas circunstancias, á todas horas; y este elemento, esta accion que da vida y actividad á ese poder, es el gobierno en union con los auxiliares que cooperan al mismo fin.

El gobierno es pues el alma de la Administracion, por cuyo resorte ella se mueve: "el gobierno, para valerme de una expresion feliz de un célebre autor, es el pensamiento que dirige, y la Administracion el brazo que ejecuta."

La felicidad y expedicion de sus movimientos, la consecucion de sus beneficios fines dependen de su buena organizacion, del órden y regularidad de todas las diversas partes de que se compone, y de la conveniencia de las leyes que le sirven de precepto: y esta buena organizacion consiste en lo que el mismo elocuente orador citado arriba, ha llamado *omnipresencia de la Administracion*, es decir, la accion protectora del gobierno, extendida á un mismo tiempo á todos los seres, á todos los objetos de la sociedad por medio de la multiplicidad de sus agentes y por la simultaneidad y extension de sus ocupaciones.

Conocidas la índole, naturaleza y objetos de la Administracion considerada como *poder* que tiene accion y da impulso á cuanto existe en la sociedad, es necesario considerarla como *ciencia*, pues que á esta altura ha llegado ya á elevarse desde que algunos escritores franceses, y especialmente Mr. Bonnin, desenvolvieron su teoría y asentaron sus principios; y mas prácticamente desde que el gran legislador de Francia la cimentó de esa manera admirable que todavía no ha podido imitar ninguna otra nacion del mundo.

Tan importante é inmensa como la Administracion, es la ciencia que revela sus principios y teorías. Ella es "la mas variada, la mas vasta, la mas útil de todas..." segun la calificacion del Sr. Burgos. Ella ha recogido de la experiencia de los siglos aquellas reglas que revelan los medios de organizar la sociedad, de mantener las relaciones entre la generalidad y los individuos. Pero sus principios y sus reglas son tan variables, que dependen de la combinacion de multitud de causas y de circunstancias alterables y transitorias. Bonnin, que como ya he indicado, fué acaso el primero que desenvolvió de una manera filosófica y analítica las doctrinas administrativas, dice que esta ciencia, tanto en su método de organizacion como en sus medios de ejecucion, se compone de principios de una naturaleza tan universal é invariable, como los que constituyen y sostienen la sociedad. Pero esta es una exageracion disculpable, atendido el tiempo en que escribia. Lo contrario es lo que nos demuestra la experiencia: "la Administracion es mas una ciencia de *hechos* que de *principios*." El estudio, la comparacion de los hechos, la observacion de infinitas circunstancias y el exámen prolijo de las ventajas é inconvenientes de cada teoría, son los medios de poder llegar á deducir la doctrina, no abstracta y absoluta, sino modificada y aplicable á épocas, á climas, á lugares y á casos especiales y determinados. Lo que en tesis general puede ser muy ventajoso al órden y prosperidad de un país septentrional, regido por instituciones democráticas, floreciente en industria fabril, rodeado de mares, en la edad de su mayor fomento y cultura y favorecido por otras especiales circunstancias; puede ser un error funesto en una monarquía pura ó en un gobierno monárquico-representativo y en un país situado en region meridional, en el centro de un extenso continente, próspero en la agricultura y

naciente aun en sus industrias fabril y comercial. Tengo pues por regla evidente, que en Administracion son contados los principios generales é incontrovertibles, y muy pocas las teorías ciertas y universales que pueden formularse.

Mas no por eso aconsejaré que se abandone el estudio de la ciencia: por el contrario, su misma dificultad, la naturaleza vaga y alterable de sus principios, exigen mas constante observacion, mas detenido examen para comparar los hechos, reflexionar sobre las circunstancias, combinar los intereses divergentes y aun contradictorios, investigar las consecuencias y deducir las teorías ciertas ó menos fiable, con aplicacion á tiempo, país y hechos determinados.

Tal vez por esta misma dificultad no haya quizás en toda Europa un libro elemental de la ciencia de la Administracion, en que se pueda aprender fundamentalmente lo que hay que saber acerca de ella. Se conocen sí diversos tratados, especialmente en Francia, cuya Administracion es la mas digna de imitarse; pero ninguno de ellos basta por sí solo para seguir un curso completo; y sería necesario, como alguna vez hemos oido de los labios del Sr. Burgos, adquirir las vastas compilaciones de las leyes francesas hechas sobre la materia, profundizar sus motivos, sacar de ellos la teoría de cada ramo y componer con la suma de estas teorías la general de la ciencia. Pero aun así, aun venciendo con tanto trabajo la grave dificultad de fijar sus doctrinas, siempre estarán las mas de ellas muy distantes del carácter cierto é inmutable que algunos les han atribuido, y será forzoso modificarlas segun las exigencias de las épocas y de varias otras circunstancias.

Mas expedito, aunque no poco intrincado y oscuro, es el camino que nos conduce al conocimiento del *derecho administrativo*. Tiene este por objeto las doctrinas que emanen de las leyes y disposiciones relativas á la Administracion; á la manera que el derecho civil se ocupa de las leyes y disposiciones civiles. La diferencia de uno y otro derecho es muy notable, como diversas son las materias que les sirven de objeto. El civil considera á las personas y á las cosas en sus relaciones con los individuos, en sus transacciones y obligaciones privadas, en sus negocios determinados y en casos particulares, sin tener en consideracion la sociedad en general, la conveniencia pública, ni ninguna razon de utilidad comun; y el derecho administrativo atiende á conciliar los intereses locales con el interés general y los derechos de la comunidad con los de cada parte é individuo del todo social; y no se ocupa en las personas, sino en cuanto ellas son miembros de una comunidad mas ó menos extensa.

Este carácter especial de las leyes y disposiciones que forman el derecho administrativo, lo explica el Sr. Burgos con tanta claridad y precision, que debo copiar aquí sus mismas palabras. "El hombre en sociedad (dice en la exposicion dirigida á Fernando VII en 1826) tiene relaciones necesarias con el estado, y estas se fijan por leyes administrativas; las cuales no consideran en los súbditos sino sus relaciones con la sociedad, prescindiendo de las personas, á diferencia de las que generalmente se llaman leyes, que consideran á los hombres individualmente y en sus relaciones domésticas. La ley judicial no mira por ejemplo la propiedad, sino con respecto al individuo que la posee ó la reclama, y la ley administrativa, sin pensar en este individuo, no la considera

sino como el embrion de las mejoras sociales. De la diferencia que existe entre el modo con que la justicia y la Administracion velan sobre los intereses públicos, resulta lo que se nota en el carácter de las leyes judiciales y administrativas: aquellas son ó deben ser terminantes y absolutas; estas pueden ser hipotéticas ó condicionales; aquellas son aplicables en todas las situaciones, en todas las localidades; estas sufren y aun exigen modificaciones en ciertos lugares y circunstancias. En fin las de la justicia son inalterables ó permanentes, mientras que las de la Administracion varían cada vez que se combinan de diferente manera los intereses en cuyo favor se dictaron. Estas diferencias notables marcan de un modo seguro los límites de la Administracion y de la justicia, establecen entre los estudios que exigen las profesiones de jurisconsulto y de administrador tanta diferencia, como exigen las de diplomático y comerciante."

Mas claridad no es posible en la explicacion de la diferencia que hay entre las leyes civiles y las administrativas, y por consiguiente entre el derecho comun y aquel otro derecho especial; pero sin embargo, algunos ejemplos alejarán toda duda, si aun pudiera haber alguna. La ley civil, lo mismo que la política ó constitucional, protege el uso absoluto de la propiedad privada y la defiende contra toda tentativa de usurpacion, contra cualquier acto que menoscabe su goce; mas esta proteccion, esta defensa se limitan á los casos en que el interés público no exige el sacrificio de aquel uso absoluto, de aquella posesion. El dueño de una heredad tiene una propiedad indisputable, y un derecho sagrado á su disfrute: ni la ley civil, ni los tribunales de justicia pueden permitir que se le usurpe, ni se menoscabe; pero la conveniencia pública, el interés de la sociedad ó de un

número considerable de los asociados exige que sobre aquella heredad se abra un camino; y en este caso la ley administrativa, atendiendo á la exigencia pública, se apodera de la propiedad privada, si bien indemnizando como reclama la justicia.— El propietario de una casa la derriba en uso de su dominio, y la ley civil no le molesta ni inquieta en el ejercicio de este derecho; mas la ley administrativa, que mira á la conveniencia comun, le obliga á reedificar la finca, ó á que la venda con este objeto, y aun le compromete á que en la reedificacion observe ciertas reglas.—Las leyes que tienen relacion con el aprovechamiento de aguas de riego, de canales de navegacion, de pastos comunes, de subsistencias &c., son evidentemente administrativas, en cuanto se ocupan del interés de la comunidad, sea esta mas ó menos numerosa; mientras que son indudablemente leyes civiles, las que autorizan los contratos y obligaciones y protegen los derechos individuales, acerca de esos mismos objetos considerados privadamente y con relacion solo á las personas en particular. Se ve pues por estos ejemplos, cuál es el carácter distintivo de las leyes administrativas.

Pero no son ellas solas las que forman la parte dispositiva de la Administracion. Además de las leyes, debemos reputar como parte integrante del derecho escrito, los reglamentos del gobierno, esto es, aquellas reglas que dicta el poder ejecutivo para facilitar la ejecucion de la ley, las que amplifican su contenido, descienden á pormenores, explican su inteligencia y aclaran las dudas que sin su auxilio serían un obstáculo á su cumplimiento. Los reglamentos suplen en cierto modo las omisiones, oscuridad y confusion de las leyes; porque estas no contienen ó no deben contener mas que las bases, los fundamentos en que se fijen

los derechos y las obligaciones recíprocas de la sociedad y de los individuos, sin descender á proljos detalles, que no son propios del legislador sino del ejecutor supremo de esas mismas leyes. Por eso en el órden administrativo, lo mismo que en todos los demás del estado, son muy numerosas las resoluciones del gobierno, sin las cuales la ley en muy pocos casos podria llevarse á efecto sin inconvenientes. Estas órdenes y decisiones del poder son asimismo fuentes de donde nacen las doctrinas constitutivas del derecho administrativo.

Aun los agentes supremos que residen cerca de la accion central, revestidos de facultades amplísimas para la inspección y direccion de los objetos que estan puestos á su cuidado, tienen precision de comunicar, dentro de los límites legales y de sus atribuciones propias, ciertas reglas generales. En ellas descienden tambien, á imitacion del gobierno, á fijar los medios de ejecucion y á explicar con mas prolijidad ciertos pormenores, que ni el legislador ni el poder ejecutivo han previsto ni determinado sino con leves indicaciones que no bastan á la inteligencia de todos los agentes ejecutores. El cuerpo de reglas emanadas de estos orígenes igualmente legítimos, forman tambien una parte del derecho que nos ocupa.

Hasta los jefes y corporaciones superiores que presiden á la Administracion en las provincias, establecen igualmente y comunican reglas de ejecucion, sobre ciertos pormenores que no haya previsto ni podido prever el gobierno, por ser necesario para dictarlas, atender á las circunstancias especiales de cada territorio. Pero estas instrucciones aisladas no forman ninguna base de derecho administrativo, ya porque no son generales ni uniformes, y ya tambien porque contienen disposiciones

transitorias, momentáneas y aplicables solo á casos determinados.

Hay otra especie de legislacion, que si no surte á las fuentes del derecho administrativo comun, sirve de fundamento á otro *derecho* que pudiéramos decir *municipal*. Consiste en ciertas colecciones de medidas legislativas, no emanadas del legislador del estado, sino de una especie de legisladores domésticos, cuyo poder se encierra en los estrechos límites de cada localidad. Como los objetos que entran en las atribuciones de la Administracion, son de una naturaleza tan varia y general: como los principios y reglas fundamentales contenidos en las leyes y aun en las disposiciones del gobierno, no es posible que abracen los innumerables pormenores que la Administracion encierra en la universidad de sus objetos; y aun cuando pudiera abrazarlos, nunca llegarían á comprender todas las circunstancias que modifican los principios generales en cada país, en cada pueblo, y en cada época determinada; ha sido inherente á las facultades de los ayuntamientos la formacion de unos pequeños códigos forales, en que se contiene esa legislacion privada, que conocemos con el nombre de *ordenanzas municipales*.

La misma razon ha autorizado la prescripcion de ciertas reglas, canonizadas por la costumbre combinadas con los principios legales, apoyadas en la conformidad ó la tolerancia de los mismos que han de ejecutarlas y auxiliadas por la aquiescencia del gobierno y del legislador. Estas reglas son las que forman lo que denominamos *acuerdos ó bandos de buen gobierno*.

No creo oportuno detenerme ahora, en fijar la demarcacion de los linderos hasta donde

puede llegar esta especie de legislacion de los consejos; ni tampoco en examinar, hasta qué punto las corporaciones municipales pueden usar de ese poder legislativo, mas influyente é importante de lo que á primera vista parece. Ocasion habrá de ocuparnos en este exámen; y bástanos ahora saber, que además de las leyes, de los reglamentos é instrucciones y de

las resoluciones supremas de los cuerpos directivos y del gobierno, se conocen esa clase de disposiciones consejales, que tienen el carácter de legislativas, pues que sirven de reglas permanentes en que se consignan preceptos y prohibiciones: y que el cuerpo de doctrinas que emanan de todos estos diversos orígenes, constituye nuestro derecho administrativo.

## LECCIONES DE ADMINISTRACION\*

José Posada de Herrera

### DISCURSO INAUGURAL

El motivo que nos reune hoy en este sitio merece bien que le consagremos algunas reflexiones. Tanta es la importancia de la instruc-

ción pública, tan grande su influencia en la dicha y prosperidad de la nación, que al ver abiertas las puertas de esta nueva escuela sentimos latir el corazón de gozo y de alegría. La instrucción pública es un bálsamo suave que cura las heridas de los pueblos y al respirar el aire puro de la ciencia sienten aquella animación saludable que da al hombre, en medio de la desgracia, la esperanza de su felicidad. Los que la promueven, los que preparan á las naciones este manjar suave que es la causa de su prosperidad merecen siempre bien de la patria, y cuando vean crecer el árbol que ellos han plantado, pueden sentados á su sombra, llenarse del noble orgullo que es permitido tener al que sirve bien á su país.

Pero el establecimiento de estas cátedras no solo debe ser considerado como un progreso en la instrucción pública sino como uno de aquellos fenómenos que revelando el estado de la sociedad prueban que este ser moral se acerca ya á su completo desarrollo, y que ha

\* José Posada de Herrera dicta sus *Lecciones de administración* en la Escuela Especial de Madrid. Sus alumnos Juan Antonio de Bascón, Juan Pérez Calbo y Francisco de Paula Madrazo, las inscribieron y compilaron, apareciendo publicados en tres tomos en el año de 1843. (Sea dicho de paso, de Paula Madrazo escribió después su *Manual de administración*, que fue publicado en México en 1857, y que la Revista de Administración Pública ha reproducido íntegramente en sus números 51, 52 y 53). Tuvimos acceso a la moderna versión de la obra de Posada de Herrera editada por el Instituto Nacional de Administración Pública de España, tal como apareció también en tres tomos en el año de 1978; esta edición es facsimilar de la de 1843. Se han reproducido aquí el Discurso Inaugural y las Lecciones I y II, en las cuales se tratan los temas de la administración y el derecho administrativo. El título de nuestra versión es el mismo que el de la obra de Posada de Herrera. Se conservó formación, redacción y ortografía original. N. del D.

llegado el tiempo de entregarle el cuidado de sus propios intereses.

Hubo un dia en que los pueblos arrastraban silenciosos la cadena del despotismo sin atreverse á reclamar la parte que legítimamente les correspondía en su gobierno y ora víctimas del fanatismo, ya gimiendo bajo el poder de los grandes, ya en fin pretendiendo ser súbditos humildes del trono para dejar la condición de vasallos, no acertaron nunca á tomar al poder que andaba por el suelo destrozado por los mismos que le pretendian. De la sociedad y su derecho solo conocian el castillo del señor; su voluntad eran sus leyes y la violencia su justicia. Servian los pueblos á su amo como un instrumento que unas veces despedazaba entre sus manos, otras arrojaba contra los pueblos vecinos para aflijirlos y dominarlos. ¿Cuanta no hubiera sido su admiracion si traspasando la muralla impenetrable que los separaba del porvenir, hubieran podido ver el dia en que habiamos de vivir bajo de un mismo gobierno, obedecer unas mismas leyes, tener unos mismos intereses y poder reclamar con frente alta la proteccion de la justicia? Ya no hay esclavos ni vasallos, ni hombres de abadengo, de realengo ó de behetria, ni nobles, ni hidalgos, ni plebeyos, ni pecheros, no hay mas que ciudadanos. Ya nadie lleva el nombre del Rey de Aragon, ni de Navarra, ni de Castilla, sino el de la nacion española. ¡Qué variacion tan inmensa! ¡Qué marcha tan progresiva y admirable! Reunir tantos intereses, igualar tantas clases, destruir tantas preocupaciones, desarraigitar tantos abusos, llevar en fin la ley niveladora sobre aquel inmenso é informe cúmulo de prerrogativas y privilejios. Que diferencia de aquel tiempo en que las leyes se escribían en latín y apenas nadie sabía leerlas

á este en que se escriben en lengua castellana y publicadas por la imprenta llegan por cien caminos no solo á los confines de nuestro territorio, sino hasta los estremos del universo. Que diferencia entre las leyes discutidas mil veces en la imprenta y la tribuna, impugnadas, defendidas, analizadas de todos los modos y aquellos actos de barbarie que se llamaban fazañas y usurpaban despues el nombre santo de leyes.

¿Qué le importaban entonces al hombre sus derechos, si no los podía hacer valer y respetar? El ciudadano nada podía reclamar de la nacion, porque la nacion no existia, no había mas que fuerza por una parte y debilidad por otra y en tanta desigualdad de medios no hay sociedad posible. Si, señores, la nacion no existia; porque la nacion es la unidad moral pronta á darse leyes, á gobernarse, á defenderse; es la reunion de intereses comunes, la multitud de relaciones que ligan al ciudadano con sus iguales, y no una porcion de hombres ó de pueblos agrupados por el acaso ó por la fuerza militar. "Los conquistadores antiguos, dice un escritor célebre, confundian desordenadamente en su imperio las repúblicas y los reinos, la civilizacion y barbarie. Amontonaban como en una batalla despojos, provincias sobre provincias, pero no las reunian; y cuando el féretro salia por la gran puerta de su palacio la anarquia entraba por la puerta opuesta. Así vemos en nuestra historia á muchos pueblos y castillos mudar con frecuencia de dueño, y á grandes estados reunidos por la fuerza de un solo brazo, deshacerse en el instante mismo en que la muerte llamaba á la puerta de su señor." Entonces apenas podía imaginarse el hombre que tenia que reclamar nada de la sociedad y ni pensaria siquiera que había entre los dos relaciones de derecho y de deber.

Mas hoy que se aproximan los intereses de la nacion y del individuo y caminando en líneas convergentes llegan á cruzarse, hoy que podemos reclamar nuestros derechos y hacer frente á la opresion, hoy que el grito de una víctima produce un sacudimiento eléctrico en todo el cuerpo social, cuando es uno el interés de todos y todos vivimos bajo de unas mismas leyes, ¿no es natural querer conocerlas, estudiarlas, difundirlas por todas partes, para que no puedan ser desconocidas ni olvidadas? Teniendo una ley política conquistada en siete años de guerra civil ¿habriamos de permitir que se perdiessen desapercibidos los principios en que se funda, ó que fuesen mal conocidos y peor interpretados? Tantos tratados hechos por la nacion española, testigos unos de antiguas glorias, recuerdos otros de nuestras desgracias y de la ignorancia de los gobiernos ¿no merecerán ser conocidos, para que sirvan estos de benéfico escarmiento y aquellos de estímulo y de enseñanza no solo á la nacion entera, sino á los que hayan de ser sus cónsules, sus enviados, sus ministros, sus embajadores? Llamados hoy los españoles al gobierno de su país, ¿desconocerán los principios que elevan las naciones á su prosperidad y arrastran los imperios á su caida?

Era mengua, señores, desconocer estas ciencias y el establecimiento de cátedras públicas donde pudieran aprenderse estaba reclamado por las necesidades de la nacion y las luces del siglo. Teniamos escuelas, donde se enseña la jurisprudencia civil, el arte de curar, las ciencias eclesiásticas, las militares, la naturales y las exactas, y solo estaba olvidada la ciencia del gobierno y de la administracion como si el rejir bien á los pueblos fuese un arte fácil y sencillo, que no necesitará combinacion ni estudio. Natural era sin duda que cuando la

nacion se consideraba como el patrimonio de una familia, no se cuidasen de tener instrucion los que habian de gobernarla; pero seria negligencia vergonzosa, si cuando ha llegado á recobrar sus derechos, no procurase estudiar los medios de hacerlos efficaces y de que los que la sirven en la ejecucion de las leyes fuesen conocedores de estas y capaces de comprender su espíritu y tendencia.

Existen tales contradicciones en la organizacion de las sociedades, que si pudiésemos prescindir de la historia para examinarlas, nos llenariamos de admiracion y asombro, no pudiendo comprender como en casos análogos un mismo problema ha podido resolverse por métodos distintos. Mientras para ser juez, promotor fiscal ó abogado se exijen once años de estudios y asistir á multitud de cátedras y sufrir otros tantos exámenes, ninguna prueba de capacidad se cree necesaria al que ha de desempeñar un destino en la carrera administrativa, y sin mas mérito que el favor se entran á governar algunos de nuestros empleados haciendo ensayos costosos en el cuerpo de la nacion. El juez procede siempre segun leyes escritas de las cuales no puede separarse, aunque le parezcan duras en su aplicacion: el empleado en la carrera administrativa obra con mas latitud dentro del ancho círculo de la equidad, cuyos límites son estendidos como los del espacio y sus reglas flexibles y acomodadas á los tiempos y circunstancias. En los procesos judiciales se deciden intereses privados, las pruebas son estensas, se oye en pro y en contra á hombres inteligentes en la ciencia del derecho y hay siempre tiempo para resolver sin precipitacion; pero en los expedientes administrativos las pruebas son más débiles, no hay discussion tan ilustrada y es preciso resolver muchas veces en breves instantes de

la suerte de la sociedad. Los errores de un juez puede corregirlos su superior, los errores de la administracion son casi siempre irreparables. ¿Como se comprende, señores, se hayan mirado con tanta indiferencia los intereses de la sociedad, mientras se atendian con cuidado los que eran solo del individuo? ¿Es por ventura menos importante la nacion que el hombre privado? Las relaciones que nos unen con el cuerpo social ¿son de menos valia que las que podemos tener con otros hombres?

¡Cuán importantes, cuán variadas se ofrecen á nuestra vista en todos los ramos de la administracion! Desde que nace el hombre hasta que muere, vive bajo su vigilancia y su cuidado, y siguiéndole con la solicitud de madre cariñosa le acompaña desde la cuna hasta el sepulcro. Si el cielo os concedió la fortuna de tener padre, la administracion certifica en el registro civil de su existencia: si sois tan desgraciado que no conoceis á los que os dieron el ser, si por egoismo bárbaro abandonaron sus deberes sagrados, ella os ofrecerá un asilo y cuidará con esmero de vuestra infancia tan hermosa por sus esperanzas, como interesante por su infortunio. Habeis llegado á ser adulto, pero sois pobre, vivis enfermo y no teneis quien os enseñe; pues ella pondrá los ojos en vosotros, os dará instrucción en sus escuelas, os recogerá en sus casas de beneficencia y os curará de vuestras enfermedades. Vivis de la obra de vuestras manos ya en el campo silencioso, ya entre el ruido de los talleres y las máquinas, pues allí vendrá la administración á elevar vuestro ser, enseñándoos á hacer uso de la razón en el trabajo, á hacer fructiferas las tierras estériles, á calcular las fuerzas de los instrumentos y economizar las vuestras por medio de la mecánica, á comunicar á los demás vuestras pensamientos por medio del dibujo. Ella

os ofrecerá cajas de ahorros para estimularos á la economía, cuidará de vuestra casa mientras dormís, os proporcionará diversiones públicas donde deis esparcimiento al ánimo descansando de vuestras fatigas, abrirá anchos caminos y canales que llevando de una parte á otra la animacion y la vida, os proporcionen medios de ejercer el tráfico y despachar vuestros productos; os protegerá en vuestros viages dentro de su territorio, y si alguna vez traspassais los límites que la separan de otras naciones, si bastante atrevido fiais vuestra suerte á las olas del mar y cortando la tersa superficie de las aguas vais á buscar en regiones apartadas alimento al comercio y á los goces de la vida, la administracion os acompañará en vuestros peligros y haciendo valer los derechos de la justicia y de la desgracia, las leyes de los tratados y de la humanidad si sois feliz protegerá vuestras propiedades contra la violencia y si sois naufrago desgraciado os conducirá donde volvais á ver el sol de vuestra patria. La administracion es la vida de la sociedad. Por ella obra, por ella se instruye, por ella piensa las leyes, por ella las ejecuta, por ella progrresa, por ella entra en relacion con los pueblos extranjeros, por ella se organiza, por ella se defiende, por ella en fin provee á todas sus necesidades y peligros. Unas veces siguiendo en pos del legislador ejecuta las leyes venciendo todas las dificultades que se oponen á su cumplimiento; otras adelantándose en su carrera examina las necesidades públicas, reune los datos y prepara los fundamentos de las disposiciones legales. Preside las elecciones, organiza los ejércitos, cobra las rentas, administra los bienes públicos, celebra los tratados, es en una palabra, la sociedad en acción, pensando, obrando, siguiendo el camino que le ha marcado la providencia en el espacio de los siglos.

Esta multitud de relaciones que unen al hombre con la administracion, la organizacion de la sociedad, su vida moral y material, esta variedad infinita de leyes y reglamentos que exigen, no pueden ser conocidos sin estudiarse, ni pueden ser bien estudiados sin escuelas elementales donde se enseñen. ¿Cómo podrá el embajador, el cónsul defender los intereses de los súbditos españoles en países extranjeros, si no conoce los principios del derecho público, ni las disposiciones de los tratados que forman el derecho internacional? ¿Cómo dirigir las negociaciones, preparar y discutir los tratados sin saber las bases y principios en que se funda, las disposiciones á que se refieren y la trascendencia que tal vez una palabra puede tener en su resultado? ¿Quién como los españoles se pudiera quejar de la ignorancia de sus diplomáticos burlada tantas veces por la insidiosa ciencia de los extranjeros? Los tratados de 1667 y 1670, y todos los celebrados despues hasta la paz de Amiens tenian encadenado nuestro gobierno y privado de la facultad de fomentar nuestra industria y nuestro comercio; y sin la destreza y resolucion del ilustrado Azara quizás seguiríamos en la misma esclavitud en que vivimos casi por espacio de ciento cincuenta años. Si el gobierno debe proporcionar á los empleados en las relaciones exteriores ocasion de adquirir la instrucción que les es propia, no es menos necesaria tambien á los que ocupan los destinos de la administración interior. El conocimiento del cúmulo immenseo de leyes administrativas, los principios necesarios para poderlas aplicar con tino y discernimiento no se pueden adquirir á la ventura con solo revolver el polvo de los expedientes debidos muchas veces á la ignorancia misma, y aumentados y complicados por desconocer las leyes que se deben aplicar. En los expedientes si bien se adquiere la útil práctica

de los negocios cuando están bien dirigidos, tambien se aprende la práctica de los abusos y hasta se les toma cariño defendiendo por hábito ó por ignorancia lo que su misma razon, menos preocupada y mas ilustrada hubiera condenado sin duda. Y aun cuando alguno por su buen sentido llegue á distinguir las buenas máximas de las malas, todavía encerrado dentro de un pequeño círculo de negocios, es semejante á una máquina que no tiene mas que un género determinado de movimiento. En vano querrá el gobierno aprovecharse de sus luces en otro ramo análogo de administración porque aquel hombre que se movia con acierto y facilidad dentro de su atmósfera intelectual, pierde el movimiento y la vida en otro género de negocios y cuando se creía hacer en beneficio público un útil empleo de sus servicios, se ve con dolor que se han perdido lastimosamente los que prestaba.

El estudio del derecho administrativo no es menos útil á los encargados de administrar justicia, porque indicándoles los verdaderos límites de sus atribuciones, les impide entrar en competencias inútiles las mas veces, perjudiciales otras, y siempre fundadas en ideas erróneas sobre la extensión y facultades del poder administrativo. Se cree generalmente que donde quiera que hay contención existe un juicio, que debe resolverse por las reglas del derecho civil, y fundados los letrados y los jueces en principio tan equivocado, los unos con sus dictámenes y los otros con sus sentencias, entorpecen la marcha de las autoridades administrativas, debilitan la fuerza del gobierno y comprometen el mismo carácter judicial resolviendo cuestiones que nunca pueden ser de su competencia. El espíritu de clase y de corporación, el deber, la tendencia á defender sus atribuciones, les arrastran á estenderlas lo mas

possible y por otra parte la ignorancia de los verdaderos principios del derecho administrativo no les permite detenerse en la linea que marcan la razon y el sano juicio. Y no basta, señores, el talento, la laboriosidad, el estudio de un juez á vencer tantas dificultades, porque aun suponiéndole toda la inteligencia que á un hombre particular es dada, todavía será seducido por el ejemplo de otros, se le presentarán cuestiones dudosas que no podrá resolver por sí y no encontrando siempre apoyo para las buenas doctrinas, se dejará llevar el torrente á trueque de no cansar sus fuerzas luchando inútilmente contra él. Es, pues necesario el establecimiento de esta enseñanza, no solo para que aprendan sus reglas todos los que se dediquen á los diferentes ramos del servicio público, sino para que discutiéndose las doctrinas y las leyes, la práctica y la teoria se llegue á fijar la resolucion de tantas cuestiones dudosas como se presentan en la marcha de la administracion y de los tribunales, y reconocidas por todos las verdaderas interpretaciones tengan las sentencias de los jueces y las decisiones de los empleados administrativos aquel caracter de fuerza y de justicia, que solo puede dar la opinion pública ilustrada.

Y cuantas veces se ven nuestros funcionarios públicos, aun los encargados de la administracion interior, envueltos en mil dudas para resolver cuestiones que se rozan con la ejecucion de los tratados y los principios del derecho internacional, y no saben que hacer, ni á quien preguntar, ni á donde volverse para encontrar la regla segura que haya de guiarlos en su conflicto y acercarlos á una decision prudente, acertada y provechosa á su pais. Preguntad, señores, á los que hayan ejercido mando en los grandes centros de nuestro comercio ó en provincias limítrofes á otros reinos ó servido á la nacion en los tribunales

superiores y ellos os dirán si han echado muchas veces en falta el estudio del derecho internacional que ahora se establece. Solo á su ignorancia puede atribuirse que la nacion haya consentido por tantos años la existencia en los tratados de artículos tan perjudiciales á su comercio, á su navegacion y á su dignidad, y que cuando algunos fueron destruidos en la ley última de aranceles; nadie se haya apercibido de la reforma, y se haya dado este paso tan importante hacia nuestra verdadera independencia casi sin conocer la nación misma el beneficio que con ello se le hacia. Hace medio siglo que le reclamaba un empleado tan inteligente como celoso, y en tanto tiempo ni la nación en general reconocia la necesidad, ni los gobiernos se creian bastante independientes ó no tenian los conocimientos necesarios para conocer el mal y ponerle remedio. Oh descuido! Oh mengual! Como era posible que esto sucediese habiendo una enseñanza pública de derecho internacional en que se llamase la atencion de la juventud, que mañana habia de gobernar, al estudio de los tratados y de su influencia en la prosperidad de la nación.

Y que, señores, aun dejando á un lado los funcionarios públicos ¿no necesita esta conocer sus verdaderos intereses, no necesita el ciudadano mas oscuro conocer las relaciones que le unen á la sociedad, sus deberes para con ella y los derechos que puede reclamar? El que haya de entrar en el ayuntamiento de su pueblo, como el que reuniendo los votos de sus conciudadanos haya de formar parte de alguno de los círculos de administracion provincial, ¿no deberá tambien conocer las leyes administrativas que debe interpretar y ejecutar? Si por desgracia, señores, las pasiones llegan á penetrar en estos cuerpos, el estudio del derecho administrativo y el conocimiento de sus principios servirá muchas veces de fre-

no y de obstáculo á sus desvaríos; porque nada hay, señores, en el mundo mas fuerte que la ciencia contra la opresion y la injusticia, así como la ignorancia se deja impeler sobre una superficie plana por el espíritu de odio y por todos los sentimientos antisociales, no encontrando límite ni valla en su camino. No habiendo principios fijos en la interpretacion de las leyes, aquellas máximas que son el resultado de la ciencia y del arte combinados, cada uno las interpreta segun sus preocupaciones, y sus intereses, siendo tantas las leyes que rigen un pais como los individuos que hayan de ejecutarlas. Cuando las doctrinas son conocidas, cuando hay muchos que puedan juzgar de la justicia ó injusticia, de las decisiones de los que gobiernan, entonces la opinion pública, censor infatigable de sus actos, los detiene antes de hacer el mal y los aplaude y anima para hacer el bien. Entonces el ciudadano pacífico que sabe cuales son sus deberes, y cuales sus derechos descansa tranquilo á la sombra de la ley y de la razon pública, y si la fuerza mal empleada viene alguna vez á turbar su reposo siente dentro de su pecho la animacion y el esfuerzo que dá la confianza en la justicia. Entonces no teme que la ley que ayer le favorecia le sea hoy perjudicial, porque ve establecerse una jurisprudencia uniforme fundada en bases indestructibles, conocida de todos, apreciada y respetada por todos. Entonces la luz que parte de estas escuelas, esparcida y desparramada por la sociedad, enciende en muchos puntos nuevos centros de ilustracion que se comunican y dan brillo los unos á los otros, como los rayos que parten desde los dos focos en una misma elipse, y cruzándose en todas direcciones crean una clara atmósfera á cuyo brillante resplandor se ven marchar todos los intereses que abraza la sociedad. El pais conoce sus necesidades, el gobierno ve los

medios de atenderlas y entendiéndose con facilidad quedan resueltas por sí mismas muchas cuestiones, que fueran objeto en otro caso de larga y acalorada controversia. Así, cuando el estudio de la administracion sea bien conocido, se verán desaparecer muchas opiniones erróneas, que abrazan hoy con calor muchos, en su patriotismo y en su celo por el público bien, pero que algun dia no reconocerán ya como suyas avergonzándose de haberlas sostenido. Cada ciencia forma un todo en sus principios y en sus leyes, y es necesario reunirlos, analizarlos; reducirlos despues á un todo para poderlos juzgar con acierto desde el punto filosófico de su unidad. Este carácter comun á todas las ciencias es aun mas propio de la administracion, que abrazando en su anchuroso seno multitud de cuestiones de filosofia, de moral y de gobierno, tiene siempre que considerarlas bajo diferentes aspectos para venir á una resolucion acertada y provechosa.

Ya veis la inmensa utilidad del estudio que ahora se os propone. Estas escuelas son una necesidad de la época, abrazan la existencia del hombre desde la cuna hasta el sepulcro, son provechosas á todas las clases de funcionarios públicos, aseguran á los ciudadanos sus derechos, y preparan á la nacion el camino de las buenas leyes sin sacudimientos y sin trastornos. No nos vamos á ocupar de vanas teorías, de principios puramente abstractos, sino de doctrinas de aplicacion, de intereses sociales. Cuando alguna vez nos elevemos á las altas regiones de la ciencia será para descender despues por un camino fácil y suave al terreno de las aplicaciones y contrastar en la práctica de las leyes la verdad de los principios. Todas las instituciones, todas las leyes, todos los derechos que forman los diferentes lazos y relaciones del hombre en la sociedad, todos los

derechos de esta, así dentro como fuera de su territorio, serán objeto de estas enseñanzas y en ellas serán discutidos y apreciados. Pero esta discusion será la discusion científica, independiente de las preocupaciones y los partidos sin tener otro interés que el buen gobierno del país. Cuando una institucion pueda ser objeto de reflexiones dentro de una cátedra, reflexiones que nacen de su examen y estudio, a nadie se dirigen, á nadie atacan y á nadie se debe creer herido. Entre la discusion pacífica, tranquila y concienzuda de una ley ó de una institucion y el ataque dirigido á destruirla hay una diferencia inmensa, un abismo insondable, muchas veces la distancia que hay entre la inocencia y el crimen. Privilegio hermoso de la ciencia, que cura sin incomodidad, corrige sin agravio y que como la atmósfera que nos circunda pesa sobre todas partes ejerciendo su benéfico influjo sin ser apenas percibida. Ojalá que al establecimiento de estas cátedras no les quepa la misma suerte que á otros muchos, que fueron un tiempo establecidos con buen deseo y que despues han perecido abandonados por el descuido de los gobiernos ó ahogados por la ignorancia. Ojalá que las ventajas que yo os ofrezco de esta instrucción lleguen á ser una verdad y no un sueño agradable que despues al despertar, sirva solo para contrastar y dar tono á la amarga realidad. Quiera el cielo que nunca la ignorancia altiva y desdeñosa llegue á poner en él su planta cuya huella todo lo hace infructífero y estéril. No es de esperar que la suerte que ha cabido á las cátedras establecidas el siglo XVI para la enseñanza de las matemáticas y otros ramos del saber, la que tambien ha tocado á las de derecho natural á últimos del siglo pasado, alcance á las que en este instante se inauguran: pero aquel recuerdo me aflige en este momento y no quiero pasarlo en silencio,

para que pueda servir al menos de lección saludable. No puedo expresar todas las ideas que giran en mi cabeza y desean venir á los lábios: el lugar, la ocasión, las personas ante quienes me hallo, detienen mi lengua y estamos muy cerca de nosotros para poder juzgarnos. Pero mi imaginación apartándose de la época actual se lanza fuera de los límites de lo presente para leer en los que escriban la historia, el juicio de nuestras leyes y nuestras desgracias. Allí cuando la verdad se pueda decir sin ser molesta, cuando se puedan censurar los actos de los gobiernos de hoy sin incurrir en su indignación, cuando se puedan alabar otros sin que se atribuya á la lisonja, cuando el sordo ruido de las pasiones y de los intereses que luchan no se oiga ya y cuando la nación sea rica, ilustrada y feliz, al referir las vicisitudes de nuestra administración y los escollos y las tempestades que la detuvieron y la agitaron no dejarán de recordar el dia en que se abrieron las puertas de estas cátedras. Un error funesto, dirán, había hecho creer que para desempeñar los cargos mas importantes de la administración, bastaba saber leer y escribir regularmente y creyéndose los destinos públicos un medio de vivir mas bien que de servir á su país, se precipitaban en tropel á solicitarlos, y arrancaban por la importunidad y el favor lo que solo se debía á los conocimientos, al mérito y á los servicios.

Una revolución justa y necesaria en el estado á que había llegado la opinión pública, cerró las puertas del ocio y de la riqueza á clases enteras de la sociedad, y retrocediendo sobre su curso como un torrente que se estrella contra algún escollo, refluijan en los destinos públicos para buscar allí una ocupación honrosa y lucrativa. Para poner un límite á este número de ambiciones, para elevar su dignidad y uti-

lizar los servicios de los que tienen ocupacion tan distinguida, se crearon las escuelas especiales de administracion, y á su benefico influjo debemos la propagacion de las buenas doctrinas de gobierno, la moralidad de la administracion, y el termino de miles de ambiciones; honra y prez serán tributo debido de agradecimiento á los que han promovido la creacion de esta escuela, y al gobierno que ha acogido idea tan fecunda en bienes para la prosperidad del pais.

En cuanto á nosotros, señores, á quienes está confiada la direccion de estas enseñanzas, casi nada me atrevo á decir. Tomamos sobre nuestros hombros una carga pesada, dificil de llevar, tal vez superior á nuestras fuerzas: pero no creais que ningun espíritu de arrogancia nos inspira. Hemos medido la estension de conocimientos que necesitábamos para llenar cumplidamente nuestro cargo, la hemos comparado con la exigüidad de nuestras facultades, y si no retrocedimos ante los obstáculos que se nos presentaban, fue sin duda porque somos jóvenes todavía, y tenemos la noble ambicion de hacer este servicio al pais, y el ánimo no cansado por la edad desea luchar, y no retrocede ante las dificultades. Las que puedan vencer el buen deseo, la laboriosidad, la constancia, esas las venceremos, y cuando se necesite saber y talento, contamos con la indulgencia de los que tengan la bondad de venir á escuchar nuestras lecciones. El desempeño de estas enseñanzas exigia alguna preparacion y estariamos prontos á ella, como lo estamos á conocer su falta, si fuese mas el tiempo que ha mediado entre el nombramiento del gobierno y la apertura de estos estudios. Si el trabajo, si la buena intencion, pueden llenar el deseo de los que nos escuchen, y despertar en su alma la aficion al estudio

y proporcionarles los medios de hacerlo con aprovechamiento quedará nuestra ambicion satisfecha, y habremos obtenido la recompensa mas cumplida de nuestros esfuerzos: pero si por ventura llegamos á establecer en nuestra discusion y lecciones los buenos principios, si acertamos á darles la fuerza y brillo necesarios para que penetren en el pais, si por ellos se establece una administracion inteligente, ilustrada, justa y vigorosa que eleve la nacion á la prosperidad y á la gloria, entonces nuestra satisfaccion será inmensa, y al contemplar el agradable espectáculo que presente nuestra patria, miraremos el dia de hoy como el primero de nuestra vida, y el mas grande de nuestra felicidad.

## LECCION I

Señores: la administracion es de todos los tiempos y de todas las sociedades; pero en todas las administraciones segun su diversa clase hay siempre un principio que domina, y forma por decirlo asi la base de todas ellas y la base tambien del derecho administrativo. Nosotros antes de entrar á examinar cada una de estas dos cosas en la forma y manera en que se encuentran constituidas en nuestro pais, necesitamos recurrir á este principio, buscar su origen, analizarle minuciosamente y ver las consecuencias que naturalmente puede producir el estudio de la administracion y del derecho administrativo de España. Cualquiera que sea el principio que reuna á los hombres en la sociedad, ora sea por medio de un contrato tácito entre los que se reunen, ora sea por necesidad absoluta en el hombre tal que no puede vivir sin ella; lo cierto es que por instinto, busca en la sociedad, busca en la asocia-

cion el medio de satisfacer cumplidamente aquellas necesidades que se le hacen mas indispensables y mas necesarias. Cuando el hombre, no encuentra la satisfaccion de sus goces y necesidades en el estado social, el hombre parece como que siente un desasosiego y desea pasar á otro órden de cosas en el que estas necesidades le sean completamente satisfechas. Entre las necesidades, hay unas que son imprescindibles y sin las cuales no se puede vivir, como el alimento y hay otras que son secundarias, las cuales las encontramos mas ó menos satisfechas segun es mayor ó menor el producto de las sociedades, mejor ó peor su organizacion y mas ó menos sus adelantos en la carrera de la civilizacion. No en todas las sociedades encontramos con igualdad satisfechas sus necesidades y los goces que puedan apetecer. Sociedades hay, señores, en que el expósito abandonado bárbaramente por sus padres no encuentra proteccion ni amparo de ninguna especie y viene á servir de pasto, con escándalo de la humanidad, á las fieras y á los peces. Sociedades hay en que el enfermo desvalido no encuentra una mano caritativa que le auxilie en sus males, ni un buen corazon que preste alivio á su desgracia. Sociedades hay en que el hombre anciano y achacoso lejos de esperar amparo y proteccion de sus semejantes, se ve en la precision de pedir le den una muerte mas apetecida y agradable para él, que vivir en el estado de sociedad en que se encontraba. Sociedades hay en que existe el principio bárbaro de que el hombre que por su ancianidad no pueda buscar el alimento indispensable á su subsistencia, es necesario quitarle la vida para que deje de sufrir y padecer. Pero al mismo tiempo que se encuentran sociedades en que todos los principios de humanidad han desaparecido, tambien las hay, en que sino se hallan todos estos principios en

el desarrollo con que los vemos hoy dia, se encuentra al menos el primer germen, la semilla que fecundada por las luces y la administracion ha de producir necesariamente las instituciones como se encuentran en el dia entre nosotros. No se crea, señores, que los adelantos en nuestra administracion han sido fruto únicamente de las luces del siglo en que vivimos, no, señores; se han seguido muchos siglos de vicisitudes y ha tenido que atravesar con mas o menos fortuna la inmensa distancia que nos separa de nuestros antepasados. La administracion, como he dicho al principio, no es de hoy, es de todos los tiempos, es de todos los siglos, si bien en ellos no son las mismas las instituciones, pero siempre sucederá que desparramadas aquí y alla las encontraremos en la historia á poco que la estudiemos.

Así por ejemplo, no hallaremos en la historia antigua los establecimientos de beneficencia tan perfectos como en el dia los encontramos, pero veremos muchas veces á hombres que haciéndose superiores al siglo en que vivian, procuraban fundar establecimientos en que sus semejantes encontraban el amparo que les negaba la sociedad. ¿Qué de ejemplos no pudiéramos citar de beneficencia, de hombres que elevándose sobre la época en que vivian, han sabido sacrificar bienes y fortuna para proporcionar asilos en que la humanidad afligida encontrará alivio en su dolencia? ¿y qué, señores, pasando á otro ejemplo, la instrucción pública, ha sido satisfecha en todas las sociedades? ¿ha habido universidades, ha habido escuelas pagadas por los gobiernos? sin embargo, filósofos ha habido, eminentes jurisconsultos y distinguidos eclesiásticos que se prestaron gustosos á dar esa instrucción que no daba la sociedad á aquellos que eran sus hijos. En todas partes los hombres por un ins-

tinto natural han ido satisfaciendo las necesidades que la exigencia de la sociedad no satisfacia. Así, señores, si fuéramos recorriendo uno á uno todos los establecimientos de la administracion, encontraríamos en la historia cual era su origen y veríamos que no hemos hecho mas que modificarlos y acomodarlos al espíritu del siglo y progresos de la sociedad.

Pero aunque estos establecimientos de administracion permítaseme llamarlos así, se encontrában en las sociedades desde un principio, se hallaban diseminados, sin orden ni armonia: punto había donde la instrucción pública estaba adelantada, otro en que la beneficencia se dejaba conocer, otro en que el sistema de cárceles había hecho progresos, pero en ninguno de ellos se encontraban reunidas esta porción de instituciones, que son las que forman la administración de un país y que son suficientes á satisfacer las necesidades indispensables de la sociedad. Las instituciones administrativas eran entonces locales, hijas de las necesidades de localidad ó del momento, debidas muchas veces al espíritu egoista, pero nunca derivadas de principios generales y que abarcaran al hombre de tal modo, que el estado social satisfaciera cumplidamente sus necesidades, según el espíritu que parecía haber guiado su fundacion.

Entonces, señores, el estado de la sociedad era un obstáculo casi insuperable á la unidad administrativa de estos establecimientos porque sin entrar ahora á referir á Vds. la historia de los siglos medios, sin tratar de decir cual era entonces el estado de nuestra sociedad, sin explicar como se crearon las municipalidades, cuales fueron sus atribuciones, y cuales los pasos porque han venido al estado actual, es indudable que en una época en que la civili-

zación estaba atrasada, en que los particulares tenían derecho á mantener fuerzas por sí y tenían vasallos, y en que cada pueblo tenía su legislación especial, sus impuestos, sus milicias y sus hábitos de localidad, era imposible que en estas se desarrollasen todas las instituciones, de manera que pudiesen satisfacer á todas las necesidades de la época hasta el punto de que los pueblos encontrasen en ellas el completo desarrollo de las instituciones que debían hacer su felicidad. Aquel estado de cosas, señores, traía consigo obstáculos insuperables para el desarrollo de la administración, el gobierno se encontraba sin fuerza bastante para sostenerse, las guerras entre los señores eran continuas, la nación no era lo bastante fuerte para defenderse por sí sola contra los estrageros y ni aun contra sus enemigos interiores; los ciudadanos particulares no encontraban la protección que esperaban de las leyes y la industria y la riqueza llenas de desconfianza no podían llegar á desarrollarse. Resultado de esto, que los ciudadanos estaban descontentos y el gobierno sin fuerza descontento también, pero sin embargo de todo resultaba que concurrian ambos á un mismo fin. ¿Y cuál era este objeto á que tendían los individuos y el gobierno necesariamente? Este objeto era la unidad. El que en esta lección nos propone mos, es explicar esta unidad ha llegado á desarrollarse, qué entendemos por ella, qué diferencia hay entre la unidad y la centralización, cómo entendemos estos dos principios, qué influencia deben tener en las instituciones administrativas y hasta qué punto debemos admitir uno y otro en la administración del estado.

La unidad, señores, no es una palabra vana y sin significado. Por unidad entiendo la igualdad de leyes y derechos de todos los ciudada-

nos dentro de un país, pero esta igualdad de leyes y derechos de todos los ciudadanos dentro de un país, es causa y efecto al mismo tiempo. Es causa, porque la unidad de leyes en un país, la unidad de derechos de todos los ciudadanos produce relaciones entre todos, establece mutua confianza y generaliza los mismos hábitos y costumbres entre los pueblos y provincias de la misma nación. Ella crea por decirlo así una especie de espíritu público y ese amor al país que llevan todos los buenos ciudadanos dentro de su corazón. Es al mismo tiempo efecto, porque ella es el producto de esa mancomunidad de intereses que hay dentro de la sociedad, de la facilidad de las comunicaciones y de que las necesidades que no pueden satisfacer por sí los habitantes de una provincia, las satisfagan con las producciones de otra; ella, en fin, sostiene y conserva todas estas relaciones que hay dentro de la sociedad y que hacen que una provincia se llame provincia y una nación se llame nación.

La unidad es el hecho más importante de las sociedades modernas. Yo no he querido entrar en el examen histórico de nuestra sociedad en la época de los godos, ni en el examen de la edad media, ni en el de la época más floreciente de la monarquía, pero es indudable que á poco que Vds., hojéen la historia, encontrarán que nunca como hoy han estado los pueblos sujetos á unas mismas leyes y nunca estas mismas leyes se han extendido á todas las necesidades sociales desde la más pequeña municipalidad hasta las más grandes capitales. Nunca en la historia observarán Vds., la tendencia á la unidad tan desarrollada, tan clara y tan conspicua como ahora se presenta. En primer lugar nosotros tenemos consignado este hecho en nuestra constitución. La constitución concede á todos iguales derechos, esta-

blece que todos deben contribuir igualmente á las cargas públicas para atender á las necesidades del estado. Este principio que dominaba, que era una tendencia universal de la época le vemos consignado en nuestro código político. Pues ahora bien, si esto es así; ¿cuál ha podido ser la causa de esta tendencia tan marcada? ¿cómo la sociedad ha podido reducir este movimiento á un camino tan determinado y cómo este efecto ha podido verificarse en el transcurso de los siglos?

No es fácil, señores, examinar en una lección todas las causas que han podido producir esta unidad, pero las recorreremos rápidamente para poder descender á hacer una comparación ligera entre la unidad y la centralización y hacer ver en lo que se diferencia una de otra.

La primer causa que ha contribuido á dar vida á la nación española ha sido la monarquía. La monarquía era un poder y como poder de hecho y como poder de mas fuerza que había en la sociedad, debía tender á encadenar á los demás, á contenerlos en ciertos límites y á hacerse poseedor de todos los derechos. Pero no solo era un poder la monarquía sino que era un poder que se había convertido en hábito, en costumbre y sabido es que las costumbres subyugan el corazón de los hombres de una manera prodigiosa. Nosotros hacemos hoy una cosa por necesidad, mañana por hábito y después se nos figura que ese hábito es un sentimiento profundo que tenemos encallado en el corazón. Así, obedecían los hombres al monarca por necesidad, encontraban en el monarca protección; y la seguridad y defensa que en él hallaban, contra las demás de los que no lo eran, hacia que los pueblos se uniesen á la monarquía y se convirtiese su amor á ella en un sentimiento nacional, en

tales términos que la adhesión al monarca fué un principio incrustado en todos los corazones y el servirle con lealtad era el primero de sus deberes, la mas sagrada de sus obligaciones.

Habia tambien otra circunstancia de unidad en la monarquía que casi bastaba por sí sola para producirla y esta era el ser la monarquía hereditaria. La vida del hombre es corta, sobre todo si se compara con la marcha lenta aunque progresiva de la sociedad. Los grandes fenómenos sociales se trabajan lenta pero progresivamente en el transcurso de los siglos. Un hombre rara vez puede imprimir en la sociedad un movimiento de resultados grandes, pero cuando el poder es hereditario, cuando está incesantemente en manos de unos mismos hombres, que tienen iguales intereses y derechos y que pueden proponerse un mismo fin, entonces trasmittiéndose de padres á hijos unos mismos sentimientos, trasmittiéndose de padres á hijos los mismos medios de llevarlos á efecto, llega la institucion á fortalecerse y á adquirir el sello de la opinión. Así ha sucedido en la monarquía, mas adelante veremos de que medios se han valido los monarcas para atraer la nación á este principio.

Otro de los sentimientos que mas poderosamente han contribuido á dar unidad á la nación ha sido, señores, el sentimiento religioso. El sentimiento religioso que hace que los hombres se consideren como individuos de una misma familia, que inspira sentimientos de humanidad y dulzura al fuerte en favor del débil, y por el contrario, que al infeliz y desgraciado le dá sufrimiento para tolerar las desmiasias del fuerte, este sentimiento prodigioso debia ser de grande influencia para el establecimiento de la unidad. Este sentimiento acostumbraba á los pueblos á la sumisión, acostum-

braba á los reyes y á los grandes á la benignidad y á la dulzura, demostrando que la obediencia por un lado y la justicia por otro son los principales elementos de la sociedad. Pero habia mas, por la forma particular de la religión católica cada cristiano al ingresar en la sociedad se reunia dentro de su parroquia, los párrocos se reunian con su obispado, los obispos en el concilio y hé aqui como se encadenaba la sociedad desde el párroco al obispo y desde el obispo al concilio nacional, para venir á formar un cuerpo homogéneo que era lo que constitua esta especie de unidad.

Tambien los concilios contribuyeron al mismo fin. En ellos de todo se decidia, del dogma, de la doctrina y de la disciplina de la iglesia; de manera señores, que la religión influia de dos modos en la unidad del cuerpo social: primero, porque el sentimiento religioso inspiraba benéficas opiniones, así á los grandes como á los mas humildes: segundo, por este espíritu de asociacion que creaba, haciendo que los intereses de los mas remotos clímas viniesen á tener representación en los concilios ó sínodos de la provincia, en el concilio español de Toledo ó en cualquiera otro de los muchos que se celebraban en España. He mencionado especialmente los de Toledo, porque Vds. no ignoran la grande influencia que estos concilios tuvieron en nuestra legislación.

Otra de las grandes causas que debieron influir en dar unidad al país, eran las guerras. Estas producen en el espíritu de cada una de las partes beligerantes un sentimiento comun y profundo, que enlaza de una manera maravillosa á todos los que sostienen una misma causa. Habia una razón todavía mas fuerte, para que las guerras contribuyesen poderosamente á dar unidad al cuerpo social que en-

tonces se iba formando y desarrollando, y era que tenian por base los sentimientos mas profundos que puede haber en el hombre, que son el espíritu religioso y la independencia del pais, cuya conquista duró siete siglos, en los cuales no cesaron de luchar en la nacion española aquellos dos gigantes y que se la dividian, hasta que el espíritu de independencia y la fuerza de la religion cristiana llegaron á triunfar, y se plantó el estandarte de la cruz sobre las murallas de Granada.

Otro de los motivos que debieron dar unidad á nuestro país, era la reunion frecuente que se efectuaba de las cortes generales asi en Castilla como en Aragon. "Elejir, dice un escritor célebre, es asociarse, asociarse es centralizar." Asi señores, elejir diputados para que fuesen representantes del pais en las cortes tan imperfectas como eran, y reunir estas cortes era asociarse, de la asociacion debia nacer la union del pais y de esta la centralizacion del gobierno. Pero no nacia esta unidad del solo hecho de reunirse los representantes, pues si la reunion de las cortes hubiera sido hija de la casualidad, hubiera producido muy pocos efectos en la unidad del pais. La reunion de nuestras cortes era efecto de interes comunes, y asi en Aragon como en Castilla contribuyó poderosamente á dar unidad á cada uno de los estados que se formaban dentro de la nacion española.

En medio de estas causas, de la monarquia, de la religion, de las guerras y de las cortes que tendian á producir unidad en el pais, habia otras que por el contrario tendian á destruirla: tales eran el gobierno feudal, los fueros municipales, los privilejos de ciertas provincias, y la misma topografia del pais, que ha sido y será por mucho tiempo el obstáculo mas gran-

de que se encontrará para desarrollar el espíritu de unidad; porque dividida la nacion en cuatro fajas paralelas por montañas, en las cuales no es fácil hacer caminos y mucho menos canales, las comunicaciones deben ser mas lentas y menos fáciles, lo que hace imposible que podamos aspirar á llegar pronto á la unidad á que otras naciones de Europa han llegado. No nos ocupará en este momento la cuestion técnica de las dificultades que la topografia particular de nuestro pais ofrece para el establecimiento, por ejemplo, de los caminos de hierro, pero fácilmente conocerán Vds. que partiendo del supuesto de que este medio tan pronto y rápido no puede llegar á verificarse en el grado que en otros paises, las comunicaciones entre la capital del reino y las provincias serán mas lentas, lo que ocasiona que sea mas corto el número de las transacciones que hayan de hacerse entre aquella y estas, haciendo esto que sea muchísimo menor la influencia de la capital sobre las provincias, y por lo tanto mucho menor, tambien, la influencia de la administracion.

Dejamos antes pendiente un punto de que debo ocuparme ahora reducido á saber cuales son los medios que se han empleado para dar fuerza al principio monárquico, y al de la unidad del pais. No hablaré señores, de la monarquía goda, ni de los tiempos del feudalismo. Tomaré la cuestion mas adelante, en el reinado de don Alonso el Sabio. En don Alonso el Sabio y en su padre don Fernando comienza á mi parecer á verse mas claramente el espíritu, la tendencia de los monarcas de dar unidad á todo el gobierno del pais apoderándose totalmente de las riendas del estado.

Uno de los elementos mas poderosos que hay para dar unidad al gobierno de un país, es

hacer que todos los habitantes hablen una misma lengua y á nadie son desconocidos los esfuerzos que hizo don Alonso el Sabio con este objeto, y no solo procuró generalizar el lenguaje castellano cumpliendo con la órden de su padre de dar todas las leyes en lengua vulgar, sino que ademas tube el proyecto de sujetar á toda la nacion á un código general; proyecto señores grande, inmenso, pero irrealizable en aquella época, tan irrealizable que nosotros despues de haber trascurrido seiscientos años de desgracias y de experiencia no hemos podido realizar. Pues lo que nosotros no hemos podido realizar, don Alonso el Sabio lo emprendió, fué desgraciado por haberlo emprendido, pero le quedó esta gloria y á nosotros el testimonio vivo de que cuando las grandes medidas legislativas no están en consonancia con las necesidades y con el espíritu de la época, no pueden ser llevadas á cabo.

Despues de don Alonso el Sabio los que mas esfuerzos hicieron para dar unidad al gobierno del pais fueron los reyes católicos. No es desconocida la historia de don Juan II, ni las desgracias de don Enrique IV, tiempos de abatimiento y abyección en que apenas existia una sombra del poder real. Los reyes católicos, especialmente doña Isabel, amaestrados en las vicisitudes y desgracias del anterior reinado, trataron de evitar que los alcanzaseen los males que en el habian acaecido, procurando en primer lugar dar fuerza al trono, y para esto se abrogaron los maestrazgos de las órdenes militares y crearon las hermandades con lo que pudieron hacer frente al orgullo de la nobleza. Para que esta no tubiese en su consejo la inflencia que anteriormente tenia y para que no se viesen salir de él las divisiones que habian destruido el país en los gobiernos pasados, dieron mas entrada en él á los jueces le-

trados y disminuyeron el número de grandes que habian de concurrir á sus deliberaciones. De este modo, no solo daban unidad al poder, sino que le robustecian con un consejo que debia dirijirle prudente y cueradamente en el gobierno del pais. Reunieron todas las provincias de la monarquia que antes estaban diseminadas, dieron fuerza y unidad al gobierno dándole mas explendor en su forma haciendo que los grandes vinieran á servir y que los hijos de estos se educaran en palacio. De esta manera, señores, procuraron los reyes católicos que tuvieran unidad la milicia, el pais y su consejo y ya en su tiempo y antes de morir, la nacion era tan respetable y temida que un escritor que se ha ocupado de la historia de la Reina Isabel pone en su elogio estas notables palabras "España influia decisiva y poderosamente en las negociaciones políticas de Europa y sus embajadores se acostumbraron á representarla con una dignidad desconocida entre los pueblos modernos y sin ejemplo desde los mejores tiempos de Roma."

He aqui señores las consecuencias de la unidad. La nacion que entonces estaba despreciada que no representaba ningun papel, que estaba vencida dentro y fuera del pais, esta nacion gobernada por reyes católicos, dotada de un gobierno central que contaba con fuerza para manejar las riendas del estado, llegó á tal grado de prosperidad que su influjo se dejaba conocer en todos los negocios de Europa y sus embajadores eran tan respetados en todas partes como lo fueran un dia los de Grecia y Roma. A esto sucedieron las guerras del emperador Carlos V. Este monarca ocupándose mas que de los negocios interiores del estado, de las guerras en lo exterior, contribuyó á la unidad, dando á la milicia el carácter de esplendor que entonces tuvo y durante la vida de su su-

cesor. Felipe II dando mas fuerza y vigor al principio religioso aumentó la unidad y llegó á sujetar á los grandes tan altivos y osados en tiempo de Carlos V como súbditos humildes en tiempo de su reinado y no solo este monarca se sirvió del elemento religioso para dar unidad á la nación española, sino que adoptó y desarrolló otro principio creado por los reyes católicos, pero del cual se habían hecho pocas aplicaciones y no llegó á desarrollarse hasta la época de Felipe V; este fué la creación de las audiencias en las capitales de provincia. La administración estaba encomendada absolutamente á los ayuntamientos y juntas que tenía cada provincia para su gobierno. Todos Vds. saben que hay pocas provincias en España de las que pertenecieron á León y Castilla que no tuvieran una especie de ayuntamiento que entendiera en los negocios de interés de la provincia, como hoy las diputaciones provinciales, las cuales han existido anteriormente en Galicia, en Asturias, en las Montañas de Santander y otros varios puntos que creo no les serán á Vds. desconocidos. Los reyes católicos formaron el proyecto y le llevaron á cabo, de establecer las dos Chancillerías de Granada y Valladolid, para que entedieran en los negocios de justicia y administración en muchos puntos y de este modo crearon dos centros de la administración del país. Felipe II estendió mas este beneficio á algunos pueblos y creó otras dos audiencias que fueron las de Galicia e Islas Canarias. Estas dos audiencias enlazadas íntimamente por su categoría y funciones con el consejo y persona del monarca, eran un elemento poderoso de administración, del cual se sirvió Felipe II y los reyes sus sucesores.

Muerto Felipe II seguía la monarquía una marcha débil y enferma durante los reinados

de Felipe III, Felipe IV y Carlos II, pero después de la guerra de sucesión al entrar á gobernar la monarquía Felipe V. se propuso dar un impulso á la administración del país, y una unidad mayor que la que había tenido en las épocas anteriores. Felipe II había alentado la inquisición, y dado fuerza al consejo, humillando al mismo tiempo á las personas de la grandeza, pero la inquisición y consejo de Castilla que fueron en sus manos un elemento de orden y administración, el clero que lo había sido también, tendiéndole á raya, y sirviéndose de él como instrumento al propio tiempo que se le estrechaba en sus inmunidades; todas estas instituciones que habían sido en aquel reinado elementos poderosos de unidad, fueron desapareciendo con su muerte, pensando cada uno en engrandecerse á costa del otro, y contribuyendo de este modo á la desorganización de la monarquía. En tal estado encontró Felipe V, al subir al trono, el país: muchos de los grandes que habían seguido la causa del Archiduque, porque creían que de ese modo podrían adquirir mas fuerza y continuar ejerciendo la misma influencia; que en el reinado de sus antecesores habían ejercido en el país, estaban entonces altivos y orgullosos. El consejo de Castilla tenía también una porción de atribuciones incompatibles con la recta administración de justicia: la inquisición también alta y orgullosa se atrevía hasta con la persona de los reyes. Felipe V armado de la fuerza que da la victoria, del poder que tiene el conquistador cuando se encuentra querido y amado de sus conquistados, derribó la inquisición, quito una porción de atribuciones al consejo de Castilla, y trajo á los grandes á la sumisión que debían tener al monarca. Felipe V fué el primero que creó entre nosotros las secretarías del despacho ó ministerios, y arrancando una porción de atribuciones al consejo de Castilla,

para entregarlas á los secretarios del despacho, dió mas unidad á la administracion, al mismo tiempo que la separaba de las manos de un cuerpo numeroso, cuyos procedimientos tenian que ser débiles y que debiendo ocuparse por su instituto de administrar justicia, queria aplicar las máximas del derecho feudal y del privado á la administracion de los pueblos y régimen del pais.

De manera, señores, que puede decirse que desde el reinado de Felipe V en adelante, las instituciones que podian dar unidad al pais, no han variado en nada de posicion hasta que comenzó la revolucion que ahora estamos atravesando. Fernando VI, Carlos III y Carlos IV contribuyeron á dar unidad al pais, no ya por medio de una buena organizacion administrativa, sino con otras medidas que influian poderosamente en esta unidad: la mejora hecha á la instruccion pública; la apertura de muchos caminos y canales, el aumento, de luces y del comercio debian natural y necesariamente de aumentar la unidad de la nacion, y en esto se distinguieron mas especialmente los dos reinados de Carlos III y Carlos IV. Pero, señores, lo que no se habia hecho en seis siglos, desde don Alonso el Sabio hasta el reinado de Carlos IV, lo que solo imperfectamente habian podido plantear los que en estas épocas gobernaban el pais, se ha venido á verificar en una revolucion de solo treinta años.

Nosotros, señores, hemos visto derrocarse el poder de la nobleza, hemos visto derrocarse el poder del clero, hemos visto desaparecer y caer por tierra esa porcion de fueros y privilegios que tenian muchos pueblos, reducirse la nacion á la unidad y darse un código fundamental sobre que se han de formar las leyes orgánicas que han de servir de base á la admi-

nistracion del pais. Ahora bien, señores, cuando se trata de arreglar esta administracion y de examinar los principios en que ha de fundarse, bueno será que nosotros, tomando desde ahora el camino que debemos seguir en nuestras lecciones sucesivas, marquemos la escuela que hemos de abrazar en nuestra instruccion administrativa. Dos escuelas son las que se disputan hoy sobre esta materia en la Europa moderna, una que quiere centralizar hacer que todo sea dirigido desde la capital del pais, y la otra que quiere excentralizar, y que la capital del pais, no tenga influencia en lo perteneciente á ciertos negocios, dejando una latitud grande á los ayuntamientos y diputaciones provinciales.

Antes de entrar á examinar las ventajas y desventajas de uno y otro sistema, debo de hacer una advertencia, y es que no se debe confundir la unidad con la centralizacion. La unidad como he dicho antes, es la igualdad de leyes y derechos; la centralizacion es resolver todas las cuestiones que pueden interesar á un pais por el gobierno central, situado en la capital de la monarquia. Un ejemplo aclarará mas la diferencia, la linea que separa de un modo evidente el principio de la unidad de el de la centralizacion. Si se dice v. gr. que todos los ayuntamientos de un pais hayan de sujetar sus gastos á cierta escala, que no hayan de pasar estos de la cuota A. ó B. de las contribuciones ó del número tantos, o cuantos, diremos entonces que los gastos de todas las municipalidades de aquel pais están basadas en un principio de unidad y habrá unidad en el pais porque una misma ley regirá á todas las municipalidades. Pero supongamos por el contrario que se dice: "ningun ayuntamiento tendrá fondos especiales, los gastos de todos los ayuntamientos se deducirán de tal ó cual con-

tribucion y para este efecto se establece que, con esta contribucion que ingresará en la tesorería especial, se cubran los gastos en todos los pueblos de la monarquia. "En este caso habrá centralización. Véase la diferencia immense que hay entre uno y otro principio, pues que los partidarios de la *centralización* quisieran que se centralizaran todos los fondos de todos los ayuntamientos, y por el contrario los partidarios de la *unidad* quieren la unidad, esto es, la misma ley para todos los ayuntamientos pero consentirán que cada uno tenga sus fondos aparte, si bien sujetándolos á una escala que sea invariable para todos.

Partiendo de estos principios, yo creo que siempre que en nuestras lecciones de trate de la *unidad* la reconoceremos como principio y la admitiremos en todas sus consecuencias. Veamos ahora si podremos hacer lo mismo con el principio de la centralización.

Dos movimientos se advierten desde luego por cualquiera que examine el estado de la administracion. El uno del poder central que tiende á absorver en sí todas las cuestiones asi de administracion como de gobierno. El otro, de los individuos, de los ayuntamientos y diputaciones provinciales que tiende á emanciparse de este poder central, y á resolver por sí mismo las cuestiones que se le presentan. Ahora bien, si estos dos movimientos están encontrados y en una direccion opuesta en este caso se paralizarán. El movimiento de los ayuntamientos y diputaciones provinciales se rá contrario al del gobierno central, y chocándose producirán un mal efecto en el gobierno de la nacion. Por el contrario, si nosotros llegamos á establecer un orden de cosas tal, que estos dos movimientos puedan caminar paralelamente ó en una direccion dada for-

mando la mayor resultante posible en este caso estos dos movimientos, podrán ser favorables al gobierno y á la administracion del pais. Es pues, necesario no dejarlos luchar y adoptar un principio que concilie estas dos necesidades la del Gobierno central, como la del individuo, la del ayuntamiento y la de la diputacion. Si se agolpa mucho la sangre á la cabeza, el cuerpo desfallece y el hombre se muere; si por el contrario, no circula en la cabeza mas que la sangre necesaria, y se extiende por todas las estremidades del cuerpo con perfecta igualdad en ese caso el hombre vive y goza de la mejor salud. Para poder conocer qué sistema es el que debemos de seguir entre la centralización y la excentralización, es preciso ver cuáles son las ventajas de la centralización, y cuáles sus desventajas. Despues diremos cuál es la obligacion del gobierno y cuál su deber, y veremos de qué manera podemos conciliar todos los extremos, para que el gobierno pueda cumplir sus deberes y obtener de la centralización todas las ventajas, sin experimentar ninguno de sus inconvenientes.

Primera ventaja de la centralización. Cuando en un pais se deciden todas las cuestiones de administracion por el gobierno central se deciden con mas igualdad y con mas justicia. La ley es una para todos, no se interpreta de distinta manera en Aragon que en Castilla, tiene la misma interpretación en todas partes, la misma fuerza, alcanza lo mismo al grande que al pequeño, lo mismo al que vive cerca de las columnas de Hércules que al que habita en las orillas del mar cantábrico. Por el contrario, cuando falta la centralización y se resuelven las cuestiones administrativas dentro de los pueblos donde han nacido se resuelven de una manera desacertada, la ley no suele tener la misma interpretación en unos pueblos

que en otros, porque ejerciendo las pasiones del pueblo una influencia poderosa, lejos de interpretarse la ley con lealtad, se vé que se le despedaza, que se la tuerce y que en vez de ser un instrumento de protección y amparo, suele serlo de violencia y opresión. Entonces, señores, el ciudadano que se creía con derecho á la protección de la autoridad suele no encontrar sino una autoridad implacable que le persigue sin descanso; el hombre pacífico que creía vivir seguro en su casa á la sombra de la ley, no ve en esta sino el medio de crear una autoridad que viviendo á sus puertas, le acosa incesantemente, y que no le deja un momento de tranquilidad ni de reposo. Esto sucede cuando se resuelven las cuestiones parcialmente en los pueblos, al paso que cuando se dirigen por el poder central, el espíritu de partido y de venganza, ó no existe ó es menor, no hay interés en desfigurar la ley, ni en infringirla, y las pasiones ruinas que suelen nacer en los pueblos pequeños no tienen cabida en el que ha de ejecutar las disposiciones legales.

Otra de las ventajas de la centralización, es la buena administración y el buen orden de los mismos pueblos pequeños. Pocos habrá de los que ahora me escuchan que no hayan vivido por algún tiempo en pueblos pequeños, y habrán visto lo que respecta de este punto pasa. Encargados los ayuntamientos muchas veces á manos interesadas, no siempre hay en el manejo de los fondos la pureza y la religiosidad que debiera haber; y siendo imperfecta, aunque existe por la ley, la vigilancia de las autoridades superiores, suele ocurrir que los pueblos se encuentran grabados con contribuciones para satisfacer las necesidades de los ayuntamientos, al mismo tiempo que las verdaderas necesidades de los pueblos están desatendidas. Cuando el poder central ejerza la

influencia que debe ejercer, las dilapidaciones no serán tan frecuentes, la cuenta y razon será mas exacta y segura, los pueblos pagarán menos y sabrán que solo satisfacen lo necesario para sus necesidades.

Muchas veces sucede que los ayuntamientos entran en grandes proyectos, comienzan á ejecutar grandes obras para adquirir crédito y reputación dentro de su mismo pueblo y de su misma provincia; pero estas obras y grandes proyectos son ejecutados á costa de sus acreedores. Si el gobierno central tuviese la fuerza necesaria para hacer que las cuentas de los ayuntamientos fuesen tan exactas como debían, que antes de que satisfaciesen obligaciones no tan perentorias pagasen á sus acreedores, y que los pueblos no entrasen en gastos de lujo sin saber los recursos con que contaban para ejecutarlos, ganaría mucho la administración del país. Vemos pues, señores, que la centralización produce la ventaja grande, inmensa de hacer que las leyes se ejecuten con igualdad, evitar la opresión que suele desarrollarse en los pueblos pequeños, y procurar el orden de estos mismos pueblos.

A pesar de estas ventajas tiene también la centralización grandes inconvenientes. El inconveniente mayor de la centralización, es agolpar todas las fuerzas de la sociedad en un punto; de aquí resulta que las revoluciones se comunican con una rapidez y facilidad asombrosa, porque el que se apodera del centro llega á apoderarse de toda la superficie. Así, señores, la Francia, ejemplo de centralización en la época moderna, ha visto que inmediatamente que Napoleón se apoderó de París, cayó por tierra el trono de la Convención. Tomado París, Napoleón tuvo que abdicar su imperio, y Carlos X. perdiendo la capital perdió la

Francia y el trono de sus abuelos. Las revoluciones se verifican con una rapidez asombrosa, y es necesario que el poder central viva siempre alerta y no se deje atar las manos pues que en 24 horas se pueda salvar y perder al país. ¿Y puede esto verificarse en un reino donde la centralización no sea exclusiva? ¿De qué sirvió á Napoleón apoderarse de una manera insidiosa de la capital de la nación española? Véase lo que tardaron en levantarse cien cabezas, cien ejércitos, y en presentarse una fuerza militar imponente que le contuvo dentro de sus miras ambiciosas, y le arrojó fuera de los límites de la nación. ¿Hubiera podido verificarse con un sistema exclusivamente centralizador aquel movimiento, asombro de la Europa entonces, recuerdo de gloria hoy para todos los españoles, y eterno testimonio de lo que puede un pueblo que es regido por instituciones libres?

¿Pudiera haberse verificado si entre nosotros hubiera habido ese espíritu de centralización exclusiva? Entonces con solo apoderarse de Madrid se hubiera sometido toda la nación y hubiéramos sido esclavos de ese conquistador, como lo fueron otras muchas naciones de Europa. La escentralización, señores, ó mejor dicho, las instituciones municipales dentro de un país conservan la vida en todos los extremos del territorio aun en medio de la fuerza y de los horrores del despotismo. Las instituciones municipales hacen que un pueblo que fuera ayer esclavo recobre hoy su energía y su fuerza natural y tenga el poder, el juicio y la prudencia bastante para organizarse de un modo conveniente á su prosperidad y ventura.

Otra ventaja inmensa de la escentralización ó mejor dicho, otro de los inconvenientes de la centralización es el poco conocimiento con

que se resuelven muchos de los negocios que vienen á parar al poder central del país. Al alcance de todos está que hay multitud de asuntos y de cuestiones en la administración que no pueden resolverse sin datos, noticias y antecedentes, por lo que el gobierno se vé en la necesidad de decidirlas creyendo en las palabras de las personas de quienes se ha informado. Es necesario, pues, pedir muchos informes, reunir grandes expedientes y después de esto todavía suele no haber las suficientes luces para resolver definitivamente y tiene que hacerse las mas de las veces con poca seguridad ó sin el suficiente conocimiento de causa. Nos quejamos, señores, de los muchos expedientes que se forman, de la multitud de trámites que se observan en cada negocio, pero es inútil quejarse; el mal está en otra parte: mientras las cuestiones no se resuelvan en el mismo lugar donde han tenido su origen, será imposible que puedan resolverse sin la formación de un expediente. Si se quiere ver un objeto á grande distancia es necesario usar de un anteojos, y será inútil que digamos que no queremos usarlo, porque entonces no veremos. Así pues, si el gobierno ha de ver á cierta distancia, será necesario que se sirva de los expedientes y que esos expedientes sean muy volublidos, con lo que todavía no tendrá la instrucción necesaria para decidirlos.

Pudiera acordarse que cuando el gobierno no tuviera las suficientes luces para resolver un asunto se valiera de los informes de terceras personas, pero esto sería huir de las pasiones que nacen dentro de un ayuntamiento ó de una diputación provincial, para caer en las de un hombre privado, y estas pasiones serían tanto más opresoras, cuanto que para el triste que fuera víctima de ellas serían invisibles, serían una especie de sombra, que le sacrificaría sin conocerla.

Otra de las consecuencias necesarias de una excesiva centralización, es el número infinito de empleados que son menester, para atender á las inmensas necesidades del cuerpo social. Cuando la administración se conduce dentro de ciertos límites, el gobierno puede servirse de las luces de muchas personas que por patriotismo ó por espíritu de mando desean ayudarle, y llevar con él la carga de la administración del país: pero cuando por el contrario el gobierno quiere resolverlo todo por sí, y resolvérlo dentro de la capital, necesita tener una porción de empleados que le auxilien en esta grande obra. Así, pues, la centralización excesiva se opondrá precisa y necesariamente al principio tan proclamado en nuestros días de un gobierno barato, económico y que haga figurar muy pocas cantidades en los presupuestos, porque es imposible conciliarlo.

Otra de las desventajas de la centralización es esperar á muchas personas de los intereses de su localidad, ó de su provincia, y traerlos á ocuparse de los asuntos políticos del país. Es imposible separar á muchos hombres de influir en el gobierno de su país, si no se les dá una materia de que ocuparse. Es pues necesario para alimentar, para neutralizar esa multitud de ambiciones, que aquellos que no puedan aspirar á sentarse en los escaños del Congreso de los Diputados ó del Senado, para dirigir los intereses de la nación; puedan sentarse en los de la Diputación provincial para defender los intereses de su provincia; si ni aun merecen esta honra, sentarse al menos en los del ayuntamiento para cuidar de los intereses de su pueblo. Por este medio no solo se alimentan una porción de ambiciones separándolas del punto á que se dirijirían, sino que se consigue también hacer que en el corazón de estos hombres nazca más afición á su pa-

tria y más amor á las instituciones. El hombre ama las instituciones que rigen en su país, cuanto mayor es la influencia que por ellas puede tener en su gobierno. Todos profesamos mucho afecto á la obra de nuestras manos, y al gobierno de que formamos algunas aunque pequeña parte, pero por el contrario, sería imposible querer hacer que hombres que solo sirven en el país para pagar una contribución del fruto de su trabajo, puedan interesarse en sostener las instituciones que se han olvidado de ellos. Es, pues necesario, dar á los hombres influencia en los negocios públicos y estender el círculo de las personas que pueden influir en ellos, ya para satisfacer su ambición, ya para hacer que tengan amor á aquellas instituciones bajo de las cuales viven.

Resultado de todo es, que la centralización produce la gran ventaja de que las leyes se ejecuten con regularidad, de que no haya dilapidaciones, de que haya unidad en el poder, de que sea más fuerte el gobierno, y tenga más energía de acción para resistir á los enemigos interiores y exteriores: causando por el contrario los inconvenientes del aumento del número de empleados, la dificultad de resolver muchos negocios que no pueden decidirse, sino en la localidad en que han nacido, y por último el de apagar el amor de los ciudadanos á su localidad, á su provincia y á su patria, y hacer triunfar la ambición y el deseo de influir en los negocios generales del país.

Cuando la centralización está concentrada dentro de ciertos límites, los hombres según la escala que ocupan en la sociedad, así se distribuyen en los negocios de ella, entrando en el Senado, en el Congreso, en las diputaciones provinciales y en los ayuntamientos, cada uno en proporción á su mérito y á las circunstan-

cias particulares en que se halla colocado: todos viven contentos con su suerte y todos saben cual es el camino por donde pueden aspirar á influir mas en los negocios de la patria.

Conocidas las ventajas y los inconvenientes de la centralizacion, ¿qué camino hemos de seguir? ¿Qué principio hemos de adoptar? ¿La centralizacion exclusiva, o la descentralizacion exclusiva? No uno ni otro: ni debemos asustarnos cuando se nos hable de centralizacion, ni debemos tampoco sorprendernos cuando se trate de descentralizar.

El gobierno central debe ejecutar las leyes y ser el tutor de los pueblos; todo lo que sea necesario para cumplir con esta mision lo reconoceremos como un principio y admitiremos sus consecuencias; pero lo que no sea necesario para que el gobierno central pueda ser el ejecutor de las leyes, el defensor y tutor del pais, no lo admitiremos ni como principio ni como consecuencia. Asi, señores, diremos que el gobierno debe ejecutar, debe disponer que todas las fuerzas que haya dentro del pais estén prontas á su mandato, á fin de que pueda ser temido y defender á la nacion, ya de los enemigos interiores, ya de los esteriores: que debe poder recaudar las rentas públicas sin que encuentre el menor obstáculo en su recaudacion: que debe poder llamar los hombres á la guerra dentro del círculo de la ley, sin que los ayuntamientos ó diputaciones provinciales puedan, servirle de obstáculo; que el gobierno central debe procurar que las leyes se ejecuten con igualdad, y por lo mismo como los ayuntamientos y diputaciones provinciales pueden abusar de las atribuciones que la ley les concede, en ese caso el Gobierno, tutor que es de los pueblos, podrá contener á estas corporaciones dentro de los límites de sus atribuciones res-

pectivas. Encerrado dentro de este círculo nunca podrá entrar á disponer de los bienes, ni administrar las fortunas de los pueblos ó provincias; tendrá solo el voto para que estas fortunas, estos bienes no puedan dilapidarse. El Gobierno debe dejar toda la latitud que sea posible á los ayuntamientos y diputaciones; no deben venir á la capital los expedientes pequeños y que no importan á los intereses generales, porque no podrian resolverse con acierto sin servirse de otros expedientes mas voluminosos: no debe disponer nunca de la fortuna particular de los pueblos ó provincias, sino hacer con su autoridad protectora que esta fortuna no se dilapide; que la cuenta y razon sea tan justificada y exacta como lo exigen los grandes intereses que en ella se versan. Asi, señores, resumiendo este principio diremos: "gobierno central, administracion central para todos los intereses generales del pais: administracion local, administracion confiada á los ayuntamientos y diputaciones provinciales en toda la latitud que sea compatible asi con el Gobierno de la nacion, como con la administracion en general.

Tratando, pues, de resumir todo lo dicho en la lección de hoy, de una manera tan embrollada y confusa como yo mismo reconozco, porque no tenia la tranquilidad suficiente para presentar mis ideas, diremos que la administracion es de todos los tiempos y todos los lugares: que el principio fundamental de la administracion moderna es la unidad; que estudiando la historia encontramos que han producido esta unidad la monarquia, la religion, las Cortes y las guerras asi interiores como esteriores: que han contribuido tambien los reyes con sus disposiciones, principalmente don Alonso el Sabio, los reyes católicos Felipe II y Felipe V, y que ha llegado á tener su complemento en el código fundamental. Con

esta unidad el gobierno tendrá fuerza para defender el órden interior y el pais contra los enemigos esteriores: la tendrá tambien y bastante, para que las leyes se ejecuten con igualdad y que sean las mismas en Castilla que en Aragon. No sucederá, segun nuestros principios, que una ley pueda tener distinta aplicacion en la provincia de Castilla, por ejemplo, que en la de Santander: tampoco que un contribuyente pague mas en Castilla que en otro cualquiera punto de la monarquia, ni deberá suceder que una persona sea llamada al servicio de las armas en una provincia y no lo sea igualmente en otra, ni tampoco que una persona cuya propiedad sea respetada en el caso A ó B en el primer punto, no lo sea igualmente en el segundo. Con estos principios cuando en la ejecucion de una ley ocurran dificultades, no nos quejaremos de que su interpretacion sea varia é injusta, dependiente del capricho de las pasiones ó de los intereses del que manda. Por eso defendaremos y esplicaremos en estas lecciones la institucion y bases del consejo de Estado, de un consejo que al lado del monarca y sirviéndole de luz y de guia en el ejercicio de las facultades que el monarca tiene, pueda ser el intérprete y conservador fiel de las leyes existentes. Mas este principio de unidad no ha de confundirse con el de centralizacion, que si produce bienes produce tambien males y que es necesario aplicar á los intereses generales de la nacion, huyendo de tomarle como regla cuando se trata de los intereses locales.

## LECCION II

Señores: en la leccion de ayer hemos visto cual era el principio fundamental de la admi-

nistracion tal como se conoce en la Europa moderna. Vamos hoy á entrar en la explicacion de la administracion y del derecho administrativo, pero antes de recorrer los tratados que abraza esta ciencia, parece natural fijar el significado de las palabras que mas figuran señalar los límites que la separan de otra ciencia, designar el campo que abraza y el círculo dentro del cual se extiende y finalmente, fijar los principios y las fuentes de donde esta ciencia se deriva.

Nosotros vamos á usar las palabras *administrar*, *administracion*, *derecho administrativo*, con bastante frecuencia, porque estas tres cosas forman, por decirlo asi, la ciencia que vamos á examinar. La significacion de la palabra *administrar* en la lengua española, es segun el diccionario de la misma *gobernar*, *cuidar*, *beneficiar*, *disponer de alguna cosa*. *Administracion* es el acto ó ejercicio de regir ó gobernar alguna cosa, como la hacienda, la república, la justicia, etc. Pero nosotros no tomaremos estas voces precisamente en la significacion que tienen en nuestra lengua sino que dándoles un carácter técnico le aplicaremos una significacion especial, para que puedan servirnos de base en las esplicaciones sucesivas; y asi diremos, que *administracion* es el número y distribucion de los agentes que tiene el gobieno á su disposicion para poder ejecutar las leyes. *Derecho administrativo* será el conjunto de leyes administrativas y *ciencia de la administracion* será aquella ciencia que establece los principios y las relaciones que hay entre la sociedad y los miembros de que se compone, ó vice-versa, entre los individuos que componen la sociedad y la sociedad misma, mas aquellos derechos que la equidad establece entre los particulares, y nacen del mismo principio de asociacion. De manera, señores, que

los derechos que existen entre los particulares y han de formar el objeto de la ciencia administrativa, es necesario que tengan por fundamento preciso é indispensable estas dos bases: 1a. que estos derechos hayan de ser reglados por la equidad; y 2a. que nazcan del principio de asociacion. De este modo los derechos que el individuo adquiere por medio de la administracion se distinguen de los derechos civiles que están fundados en la justicia exticta y que no tienen raiz en el principio de asociacion, sino que son unas veces anteriores á esta y otras incidentales en el mismo principio.

Hemos dicho que el derecho administrativo era el conjunto de todas las leyes administrativas y bajo esta palabra comprendemos, no solo aquellas que marcan las atribuciones de las diferentes autoridades y las relaciones de estas con los demás ciudadanos, sino todas las leyes, que como veremos, despues entran dentro de la esfera de la administracion propiamente dicha. Algunos autores suponen que no se puede llamar derecho administrativo á las atribuciones de las autoridades administrativas, y separan por consiguiente de este derecho toda esta parte técnica y reglamentaria, como ellos llaman, de la administracion y dicen que el derecho administrativo solo comienza á manifestarse cuando la administracion se encuentra en presencia de sus administrados. Pero yo creo que no solo se debe comprender bajo el nombre de derecho administrativo esta regla ó las leyes puramente administrativas, sino tambien todas las leyes que fijan la organizacion de las diferentes autoridades que componen la máquina administrativa del pais y por esta razon habremos de ocuparnos de esta organizacion.

Algunos creen que bajo la palabra *administracion* se comprende únicamente la autoridad

que tienen las diputaciones provinciales y ayuntamientos y la organizacion que estos cuerpos han adquirido por la ley. La administracion, sin duda alguna, abarca los objetos de estas dos importantes instituciones sociales, pero seria crearse de la administracion una idea muy pequena y mezquina, si la limitásemos dentro del estrecho círculo que ocupan en la esfera administrativa los ayuntamientos y diputaciones provinciales. La administracion ocupa dos círculos grandes, extensos, que tienen un mismo centro pero de radio distinto. El uno abraza los intereses de la sociedad en masa y todo el cuerpo social de toda la nacion, cualquiera que ella sea. El otro comprende los intereses locales y cuando mas, se estiende a los provinciales. Por consiguiente, para comprender la administracion en toda su extension, es necesario que nos ocupemos no solamente de los intereses de la localidad, sino de los de la sociedad y que abrace estos dos círculos que tienen un mismo centro, pero que son de radio muy distinto.

Partiendo de estos principios que he anunciado antes, sostienen algunos autores tres distintas definiciones de la ciencia de la administracion y del derecho administrativo. Por ejemplo Mr. Bonin dice "La ciencia de la administracion es la ciencia de las relaciones entre la comunidad y los particulares, y de los medios de conservarlas por medio de la accion de las leyes y de los magistrados sobre las personas y las propiedades en todo lo que interesa al orden social." Esta definicion tiene una falta en nuestra teoria sumamente importante y es, como veremos mas adelante que Mr. Bonin separa la administracion del gobierno y asi es que hablando de administracion no hace entrar en ella para nada la idea de gobierno, cuando en nuestra teoria están unidas de una

manera indisoluble. No podemos pues adoptar esta definicion.

Romagnosi dice: "Administracion pública es aquella serie de acciones interesantes á toda una sociedad política, exigidas por autoridad soberana ó propia ó delegada, sobre materias pertenecientes é interesantes á todo el cuerpo político ó la misma soberanía." Este autor se ha dejado llevar de la teoria diametralmente opuesta á la de Bonin, este autor quiere que no haya administracion sino en el seno de las autoridades administrativas: de modo que para Bonin las leyes son administracion, para Romagnosi las autoridades lo son. Ambas definiciones son en extremo viciosas, porque la administracion es la reunion de la accion de las autoridades administrativas dentro del círculo y segun el espíritu y el contesto de las leyes.

Cotelli en su obra sobre la administracion aplicada á los trabajos públicos y Laserna en sus instituciones del derecho administrativo dicen, que: "administracion es el conjunto de medio por los cuales las leyes se ejecutan." Esta definicion tiene el mismo defecto que las anteriores, pues excluye de la idea administracion, las leyes administrativas que como hemos dicho forman parte de la administracion, porque son las que dan jurisdiccion á las autoridades administrativas.

Laferriere dice: "derecho administrativo, es la ciencia de la accion y de la competencia del poder ejecutivo central y de los poderes locales." En esta definicion se encuentra una cosa muy notable y muy importante y es la division que anteriormente he hecho advertir á ustedes, entre la administracion puramente local y entre la administracion general ó nacional

Pero al mismo tiempo, que comprendemos en la ciencia de la administracion, las leyes administrativas que es necesario considerar, para tener una verdadera idea de la administracion, no puede existir esta, sin magistrados encargados de la ejecucion de estas leyes. Ambas cosas son necesarias, no puede haber leyes sin magistrados que las ejecuten, ni magistrados sin leyes, sin reglas que los dirijan en su marcha. De estos principios se deduce claramente, que la administracion y el gobierno son dos cosas, si no iguales, al menos que tienen tanta analogia y semejanza como tiene el efecto con la causa. El gobierno produce la administracion, ó mejor dicho, la administracion es uno de los elementos del gobierno. La esfera del gobierno se estiende mas que la de la administracion, pero la esfera de la administracion está comprendida dentro de la esfera del gobierno; separar el gobierno de la administracion seria, señores, separar la voluntad del individuo de la accion de cada uno de sus miembros, seria desunir cosas que están enteramente unidas y que forman un todo entero, destruyéndolas necesariamente, porque separando de él, cualquiera de estas dos partes que forman su esencia, ni existiria la administracion ni existiria el gobierno.

Dice Mr. Bonin, y me detengo á considerar la opinion de este autor porque no deja de ser de mucho peso por ser bastante comun y bastante leido, y por haber sido el primero que abrió el estudio de la ciencia administrativa. Dice:

"Seria un error bien funesto, aunque sea antiguo, creer que el gobierno es la accion que anima la sociedad. El impulso que recibe la administracion nace de las leyes, que son la expresion y regla de las necesidades sociales. Al

contrario, la gestion del gobierno es toda de transmitir su autoridad, toda de vigilancia y de censura. Es pasivo no activo."

Esta opinion no tiene nada de extraño, si se considera el sistema politico que existia cuando este señor comenzó á escribir y las opiniones que entonces dominaban con respecto á la organizacion politica mas conveniente á las sociedades. Entonces se creia que debia haber un poder legislativo que dictase las leyes y un poder ejecutivo que sin tener ninguna parte en la formacion de las leyes, estuviese obligado á ejecutarlas; y al mismo tiempo se intentaba que fuese tal la marcha imparcial de este último, que consiguiéndose todo lo que la sociedad por su naturaleza exige no se encontrase obstáculo ni resistencia de ninguna especie.

Desde luego comprenderán Vds. que siendo esta la base del sistema de Bonin, y siendo esta base completamente absurda, debe tambien ser absurda la idea que él se habia formado de la administracion. El gobierno, señores, segun nuestro sistema politico, debe intervenir en la formación de las leyes, y no sólo debe intervenir sino que únicamente en casos muy excepcionales y con la menor latitud posible, debe venir de otra parte el pensamiento de las leyes. Cuando el pensamiento de las leyes no proviene del gobierno, ó cuando este no se entera bien de la idea que se propone el legislador, la ejecucion tiene que ser manca y defectuosa, y nunca puede corresponder á las ideas y á la tendencia que el legislador se hubiese propuesto al discutirlas y aprobarlas. Por el contrario, cuando el gobierno es el que propone las leyes ó cuando él mismo se empapa en su espíritu, por medio de la discusion que precede á su aprobacion, entonces la voluntad y el pensa-

miento de la sociedad marchan unidos con un movimiento reciproco y no encuentran las leyes ningun obstáculo en su ejecución, y si los encuentran son vencidos con facilidad por medio del poder ejecutivo. Las leyes por sí mismas son inertes, son palabras escritas en el papel; sino hubiese mas que escribir las leyes para que ellas se ejecutasen, sin duda alguna que no habria nacion en el mundo que fuese mas feliz que la nacion española; porque no nos faltan leyes, ni nos han faltado nunca, lo que ha faltado es quien las ejecutase. La triste experiencia de tantos siglos, nos prueba lo que antes he manifestado, haciendo que sea una verdad á todas luces incontestable.

No se puede separar la accion del gobierno, de la accion de la administracion. Ayer decíamos al hablar de las atribuciones del gobierno, de la idea que habfamos formado de este ente moral que era el defensor de la sociedad, el ejecutor de las leyes el tutor de los intereses de los pueblos. Pues ahora bien, ¿y podrá el gobierno defender el pais, ser el ejecutor de las leyes, y el tutor de los intereses de los pueblos si se le atan las manos, sino se le concede la facultad de moverse y de obrar? ¿No será, señores, una mentira encerrarle dentro de un círculo y decir al gobierno anda pero yo te ato los pies para moverte, decirle piensa, pero te quito la facultad de pensar; obra, pero te quito la facultad de obrar? Es pues falso el principio y la teoria, que sienta por máxima, que la administracion y el gobierno son dos cosas distintas porque se opone radicalmente á toda buena organizacion social.

Gobernar, dice el mismo Romagnosi, es practicar una accion propia ó delegada dirigida al bien comun. Ahora bien, ciñéndonos á las ideas enunciadas, hallaremos fácilmente

la diferencia esencial que hay, entre el gobierno y la administracion. Las funciones del gobierno son de una esfera mas elevada que las de la administracion, son las que están comprendidas en las atribuciones constitucionales concedidas al poder real; la administracion tiene funciones que aunque no de tanta gerarquia, que aunque no tan importantes, no son menos provechosas al bienestar y á la felicidad del pais.

Sabido, señores, lo que es derecho administrativo lo que es la ciencia que crea este derecho, pasemos á ver los diferentes conceptos que puede tener la administracion. Nosotros podemos considerarla bajo tres puntos de vista como ciencia, como arte ó como una institucion politica, y asi nos será mas fácil comprender los diferentes estremos que abraza. Si se considera como ciencia, comprenderá las teorias, las máximas y principios en que debe fundarse, si se considera como arte, comprenderá las reglas, que deban dirigirse á conseguirlos y si como institucion politica, las atribuciones y facultades de los ayuntamientos, de las diputaciones provinciales y de todas las autoridades administrativas que gobiernen el pais. Hemos dicho que derecho administrativo es el conjunto de las leyes administrativas y es necesario no confundir la esfera del derecho administrativo con la esfera del derecho filosófico, del derecho político, del derecho internacional, del derecho público, y del civil. El filosófico se ocupa de los intereses del hombre y de la sociedad considerados en sus relaciones morales, v. gr. de nuestros derechos naturales, de la soberanía nacional.

No consideramos en el hombre aislado sus derechos naturales, ni los primeros principios

ó consecuencias de su estado social, sino que suponiéndole colocado en la sociedad, tratamos de investigar las relaciones que con esta tiene y vice-versa. No se debe confundir el derecho administrativo con el derecho político: el derecho administrativo trata de la organizacion de los poderes sociales que ocupan los primeros puntos en la esfera constitucional; mas aunque el derecho político no debe ser confundido con el derecho administrativo, sin embargo uno y otro se aproximan en algunas cosas. El derecho administrativo, nace del derecho político, se funda en él y no es mas que un desarrollo del mismo. Como la palabra "derecho público" no tiene una esfera tan clara, que para todos los que me escuchan, tenga el mismo sentido, diré que por derecho público, entiendo yo en este momento, no el derecho constitucional del pais, sino lo que generalmente se entiende por leyes orgánicas; esta es la acepcion que antiguamente tenia el derecho público, antes que se conocieran los gobiernos representativos en Europa, aunque después esta voz se ha estendido á todos los principios de la constitucion del estado, y aun á sus relaciones con los extranjeros; pero para nosotros es la organizacion de las diferentes autoridades encargadas de la ejecucion de las leyes dentro del pais, asi de las leyes civiles, como de las leyes administrativas, asi de las temporales como de las eclesiásticas, de manera que establece las relaciones que existen entre las diferentes autoridades que hay en el estado.

Tampoco se debe de confundir el derecho administrativo con el derecho internacional: el derecho internacional establece las relaciones que hay entre la nación española y las demás naciones de Europa, ya provengan estas relaciones de los primeros principios del derecho de gentes, ya provengan de pactos ó tra-

tados, hechos por los respectivos gobiernos de las naciones de que se trate. Pero lo que mas nos importa sobre todo, es distinguir el derecho civil del derecho administrativo y señalar la línea que los divide. El derecho civil, señores, es el que se ocupa de los derechos civiles de los individuos, es decir, de los derechos que pueda tener el hombre como persona privada, mas por el contrario, el derecho administrativo se ocupa de aquellos derechos que puede tener el hombre como individuo de la sociedad española a que pertenece: el derecho civil considera al hombre solo, aislado; el derecho administrativo considera al ciudadano. Las leyes del derecho civil están sujetas á principios fijos; las del administrativo tienen un campo mucho mas alto y su base es la equidad. Como habremos de ocuparnos en una lección, de la diferencia que hay entre la autoridad administrativa y la judicial y de su competencia, no me detengo mas marcando esta diferencia, que despues se verá y conocerá muchísimo mejor.

Aunque el derecho administrativo es distinto y forma un ramo aparte de los derechos de que acabo de hablar, sin embargo tiene muchos puntos de contacto con cada uno de ellos, y puntos comunes que conviene hacer notar. El derecho administrativo no se podria comprender si nos separásemos de los principios del derecho civil: el administrador tiene que recurrir á él para atender á los derechos privados del ciudadano. Nuestra administracion y el derecho civil tienen tres puntos de partida comunes que son: derecho natural, ora se comprenda en su expresion y término, ya de cualquiera de las maneras que le admitan las diferentes escuelas que se dividen el campo de la legislacion; tienen tambien la equidad por base y aquel principio sagrado,

garantía de todos los derechos individuales, de que las leyes no pueden tener efecto retractivo; estos tres principios que forman por decirlo asi, la base del derecho civil, forman tambien la del derecho administrativo.

El derecho administrativo se roza con el derecho internacional, unas veces para señalar los límites del territorio siempre que la administracion tiene que cuidar de su integridad, en cuyo caso las cuestiones han de decidirse por las reglas del derecho internacional, y por consiguientes es claro que estas reglas han de entrar en el estudio de la administracion. Tiene que vigilar sobre los extranjeros que existan en el territorio y cuidar de que no se introduzcan personas sospechosas: tiene que revisar los pasaportes de los que vengan y expedírselos á los que marchen, y todos estos puntos, como Vds. conocen, estan enlazados con los principios de derecho internacional, y no solo estos, sino otros muchos que pudiéramos citar. Por ejemplo, estando la administracion encargada de velar por la tranquilidad del pais, cuando sea necesario internar á los enemigos del orden en la frontera; cuando ocurra una peste y para procurar la salud de la nacion, y evitar el contagio, se haga preciso poner un cordón sanitario que se estienda desde el punto A al punto B., en todos estos casos tiene precision el derecho administrativo de valerse del derecho internacional y sujetarse á sus principios, sopena de sufrir el pais todas las consecuencias de tamaña infraccion.

Nada diré de las relaciones que tiene el derecho administrativo con el derecho público y político del pais, porque Vds. conocen muy bien, que están enlazados los tres derechos de tal suerte, que en muchos puntos son inseparables, asi es que con frecuencia nos veremos

en la necesidad de meter la hoz en el campo de cualquiera de ellos, para sacar principios que se aplican al derecho administrativo.

El derecho administrativo, dice Gandilor, nace del público, se funda en él, desenvuelve sus reglas y las amolda á las diversas necesidades de cada punto y época, facilitando así su mas completa é inmediata aplicacion.

Definida la voz administracion, ciencia de la administracion, derecho administrativo y los límites que separan á este del derecho público, del derecho civil, del internacional y filosófico; vamos á ver qué materias se comprenden en la esfera del derecho administrativo. La sociedad, señores, puede considerarse desde luego bajo dos conceptos muy importantes; el primero, es como un todo, como un individuo ó como un grande animal, permítaseme esta expresion de que ha usado Platon para calificarla, y puede ser considerada tambien con relacion á cada uno de los individuos del cuerpo social, ó como un todo con relacion á los derechos civiles de cada uno de los ciudadanos. De estas consideraciones de la sociedad y del principio administrativo que la gobierna, se deduce claramente cuales sean las materias comprendidas dentro de la esfera del derecho administrativo. Pero la sociedad es un cuerpo y este cuerpo deberá tener organizacion, y cada una de las partes deberá ejercer ciertas y ciertas funciones; asi que, el tratar de la organizacion de las autoridades y sus relaciones, será una parte del derecho administrativo. Esta administracion ó este cuerpo ó esta organizacion de la sociedad, hemos dicho al principio de la leccion que tenia dos esferas distintas, una local y otra nacional; y asi es que al tratar de la organizacion hablaremos de las autoridades puramente nacionales, como

son el rey, los ministros, las direcciones, los empleados subalternos, jefes políticos, intendentes etc; y de las locales que las forman los ayuntamientos y diputaciones provinciales. Formando parte de la organizacion social, están tambien los ciudadanos: estos tienen en el gobierno de su pais una parte mayor ó menor que les conceden las leyes electorales, y por lo mismo, habremos de tratar de las elecciones, así de los ayuntamientos como de las diputaciones provinciales y diputados á Cortes.

Siendo la sociedad un todo, siendo un cuerpo, necesita medios de vivir, de progresar y de defenderse. Los medios de sostener el estado son las contribuciones, el crédito público y aun la misma deuda del estado; y considerándose este como un todo, hablaremos de las contribuciones, de sus diversas clases, del modo de recaudarlas, de la cuenta y razon, del crédito público y de la deuda del estado. Como no solo el estado necesita vivir sino que necesita defenderse, claro es que al tratar de la defensa del pais, necesitamos tratar de los medios que sirven para ella; y como puede haber necesidad de esta en el interior ó en el exterior, claro es que se tratará por su orden; primero de todas las leyes que sean necesarias para conservar el orden público, evitar asonadas, motines y cualquiera cosa que pueda turbar el reposo de los ciudadanos, y despues de las fuerzas de que pueda disponer la sociedad para defenderse, incluyéndose aquí las leyes sobre reemplazo del ejército y sobre milicia nacional, con todos los principios y reglas que sirven para su formacion.

Abandonando este punto de vista de la administracion, entremos en el segundo concepto, es decir, á considerar las obligaciones que tiene la sociedad con los diferentes miem-

bros que la componen, ó mejor dicho, las relaciones que tiene la sociedad con la marcha de esta sociedad misma, y con su propio desarrollo. Aquí las funciones de la administración son de distintas clases: unas económicas, otras morales y otras tutelares. Las funciones económicas de la administración, tienden á arreglar la distribución de la propiedad. Así las leyes que garantizan la propiedad particular, como las que distribuyen entre los diferentes miembros que componen el cuerpo social, todos los bienes comunes, ya sean sus disposiciones para adjudicarles la propiedad, ya para conservarles en su uso, forman las funciones económicas. Por consiguiente, al tratar de las funciones económicas de nuestra administración, tendremos que hablar de las minas, de las aguas, de los pastos, montes etc. Mas no solo entra, en la clase de funciones económicas, la distribución de la propiedad y su conservación, sino que también, entran en las obligaciones de la administración, otras muchas medidas económicas, como el resguardar á los ciudadanos contra el fraude y el engaño en los contratos. Así, pertenecerá á la administración, el arreglo de pesos y medidas, la acuñación de la moneda, el orden de los mercados públicos y en una palabra, el establecer todas las reglas, de cualquiera clase que sean, para que los ciudadanos en ningún caso puedan ser seducidos ni engañados. Y no solo debe asegurar la propiedad de los ciudadanos, distribuirla con equidad y procurar que no sean víctimas del engaño, sino cuidar además de que el movimiento del tráfico y comercio sea rápido y activo, porque de esto pende el movimiento de la sociedad y el mejor estar de los individuos que viven en ella. Así la administración deberá cuidar de las obras públicas, de los caminos, de los canales, de los depósitos de comercio, de los tráficos

mercantiles, en fin, de todo lo que puede dar empuje y prosperidad al comercio y hacer que esta vida material de la sociedad sea mas activa, mas fecunda, mas progresiva.

Pero no bastaría que la administración abriese caminos y canales, facilitase las comunicaciones y pusiese expeditos los medios de contratar, si al mismo tiempo esclavizaba la industria y no la dejaba marchar con toda la anchura y libertad posible. Por eso otra de las obligaciones de la administración, es proteger la libertad de la industria del país, y protegerla contra los ataques que puedan venir del extranjero. Así, debe á la industria del país seguridad y protección; así, se ocupará de las patentes de invención y de evitar que los productos extranjeros entrando en competencia con los del país, puedan causar la ruina de estos y perjudicar á las manos laboriosas que los producen. Entra, pues, en su esfera, no solo proveer todas las medidas que sean necesarias en este ramo de policía industrial, para asegurar la propiedad de los productos y la propiedad del trabajo, sino también dar las patentes y establecer una ley de aduanas, que dé á la industria nacional contra la extranjera, toda la protección que debe tener dentro del país.

Como la industria no forma el único ramo de riqueza, sino que también es uno de sus principales elementos la agricultura, tiene con respecto á esta las mismas obligaciones que con la primera, es decir, que así como las funciones de la administración se extienden á proteger la libertad de la industria, se deberán estender á proteger la libertad de la agricultura. Así como establece los bancos de cambio, tratándose de la industria, así establecerá los bancos agrícolas y los pósitos para la agri-

cultura: y así como no admite las sociedades gremiales que tienden á esclavizar la industria, no admitirá las sociedades agrícolas que tienden á esclavizar la agricultura.

Pasemos de estas funciones económicas de la administracion á las funciones morales. La sociedad no solo tiene una vida material, el hombre tiene ademas de esta vida material, ademas de esta existencia que le pone en contacto con todos los objetos esteriores y le obliga á satisfacer sus necesidades, una vida moral mas estensa. Pues así como la sociedad tiene obligacion de satisfacer por medio de sus funciones económicas la vida material, así en sus funciones morales debe satisfacer esta necesidad moral. Por eso debe libertad al pensamiento, debe instrucción al que no la tiene y debe corrección y moralidad al que carece de esta circunstancia. Entrará, pues, en el círculo de las funciones administrativas, la imprenta, como uno de los primeros elementos de ilustración; entra después la instrucción pública como necesidad moral; entran las casas de corrección como elemento de moralidad y entrará también como elemento de esa misma moralidad el culto religioso, que es otro de los puntos que deben entrar dentro del círculo de la administración.

No solo debe la administración á los individuos que viven en la sociedad los medios de satisfacer sus necesidades materiales y morales, sino que debe también evitar todos los males que pudieran impedir ya el desarrollo de la industria, ya el de las facultades intelectuales y todo género de incomodidades, de males y de molestias. Así, por ejemplo, entrará dentro del círculo de la administración todo lo que se llama policía urbana, todo lo que tienda á aumentar las comodidades de

los individuos de la sociedad, todo lo que se llama higiene pública, porque todo esto contribuye á la salud y bienestar de los individuos; entra también todo lo que se llama beneficencia, porque esta tiene por objeto proteger á los individuos enfermos, achacosos, débiles, que viven en la sociedad y no pueden procurarse por sí mismos las ventajas que esta proporciona; y tienen derecho á impetrar, siquiera el miserable socorro que se debe á la desgracia, cuando ha llegado en el hombre al extremo de no poder proveer por sí mismo á sus necesidades.

Véase, pues, el inmenso círculo que tiene que recorrer la administración en sus funciones puramente administrativas. Pero aun no ha concluido aquí su tarea, todavía el hombre, todavía el individuo sin consideración alguna en la sociedad, deben esperar algo más de la administración.

Dijimos antes que se debían separar precisa y claramente los derechos civiles del individuo de los derechos administrativos. Parecerá, pues, á primera vista una contradicción, el decir ahora que los derechos civiles del individuo han de entrar á formar parte de las obligaciones de la administración ó del poder administrativo. ¿Qué debe la sociedad á los derechos civiles del individuo? No les debe más que vigilancia. Estos derechos civiles están bajo la protección de los tribunales; si alguno se cree herido en ellos, allí tiene puerta abierta donde puede hacerlos valer. Los tribunales le harán justicia y cumplirán con las leyes civiles que son las que marcan aquellos derechos. El gobierno del país no hará más que vigilar, dirigir la marcha de estos tribunales, impedir que la administración pueda embarazar el libre ejercicio de sus facultades y procurar que se com-

pongan de las personas mas capaces, de mas probidad y aptitud que puedan encontrarse, sujetándose á los principios que le sirvan de pauta. Ahora bien, ¿cómo podrán los derechos individuales caer bajo la esfera del poder administrativo? De una manera muy sencilla. Si el hombre cuando está en el lleno de sus facultades y puede hacer valer sus derechos, nada tiene que demandar á la administracion; si el hombre en cada instante de su vida respecto de los derechos civiles está bajo la proteccion de los tribunales, el hombre débil, el enfermito, el infante, el niño que no tiene aun fuerza suficiente para hacer valer sus derechos, el hombre privado que tampoco tiene esa fuerza para asegurarlos en el porvenir, cada uno de estos tiene derecho á la proteccion y amparo de la administracion del pais. El niño, señores, que acaba de nacer ¿cómo podrá presentarse ante los tribunales á reclamar el nombre de su padre, que legítimamente le pertenece? ¿Hay en él aptitud bastante para poder presentarse allí y hacer valer sus derechos? No, sin duda alguna. ¿Debe hacer valer estos derechos el poder judicial? Tampoco, porque el poder judicial no resuelve sino aquellas cuestiones que le presentan, el poder judicial nunca obra sino provocado, no debe obrar por sí. ¿Quién debe, pues, asegurar al niños, este patrimonio tan sagrado, que es el primero que tiene en la sociedad? La administracion, ella hace valer estos derechos del niño al reclamar el nombre de su padre. Pero hay mas, su padre puede abandonarle, puede ser tan bárbaro que prescindiendo de las obligaciones sagradas que ha contraido con la sociedad y con la naturaleza al darle el ser, le abandone y no cumpla con el deber mas santo que tiene el hombre, que es el de dar education á sus hijos. Entonces viene la administracion y haciendo que entre este hijo por las puertas de

la casa de su padre, le obliga á reconocerle, á mantenerle y educarle. Podrá este hijo crecer, podrá llegar á ser adulto, á ser hombre dentro de la casa paterna, podrá desear contraer matrimonio y no permitírselo su padre por cualquiera circunstancia; entonces la administracion viene á quitar este abuso de la autoridad paterna, viene á conceder permiso para contraer matrimonio al hijo á quien su padre no se lo concedia. Podrá suceder mas, podrá suceder que este hombre contraiga matrimonio, y en este caso sino hubiese un acta pública donde constase este contrato, ¿cuáles podrían ser las consecuencias, ya para la buena suerte de los matrimonios, ya para la de los hijos? Es necesario que venga aquí la administracion para acreditar el matrimonio que se ha verificado, es necesario que venga la administracion para garantizar los derechos que dá el matrimonio al nacido. Bien sé, señores, que no siempre la administracion ha practicado estos oficios, que unos han estado conferidos á los tribunales, que otros han sido cumplidos por la religion del pais; pero esto, señores, solo probará que no eran conocidas como debian todas las atribuciones de la administracion, no probará que esto dejase de ser esencialmente obligacion suya; ¿podría haber contratacion si no hubiese notarios públicos que certificasen de los contratos, si no hubiese archivos donde estos contratos pudiesen resguardarse y servir de testimonio de aquí á cincuenta años, de aquí á un siglo? ¿qué seguridad habria en cada una de las personas que contrajesen? ¿cuántos fraudes, cuantos abusos no serian consecuencia de ello? ¿La administracion, pues necesita tambien venir en socorro del individuo, necesita establecer los notarios públicos para que den fe de los contratos, necesita crear los archivos donde estos contratos se resguarden. Todavía

mas, el individuo particular pudiera abusar de la buena fe del que contrae con él y obligarle á comprar fincas comprometidas con otro, por lo que necesita la administracion llevar nota de los gravámenes y registros de todas ellas para evitar semejante fraude. Hemos, pues, recorrido todo el círculo que abraza la esfera de la administracion, todo el círculo que formará la materia de las lecciones sucesivas.

Decíamos, señores, que la administracion tenia obligaciones respecto del cuerpo social considerado como una unidad, que tenia obligaciones respecto de cada uno de los individuos que forman la masa del pais, ó lo que es lo mismo, obligaciones puramente administrativas y obligaciones que atañen solo á los derechos civiles de los ciudadanos: pertenecen á la primera clase las obligaciones de las autoridades administrativas, así las que componen el grande círculo administrativo de la nación, como las que componen los círculos locales; le pertenece tambien la defensa del pais; pertenecen á la segunda tres órdenes de funciones; económicas, morales y tutelares. Las económicas son el cuidado y defensa de la propiedad, el fomento de la industria y del comercio dándoles libertad y una buena ley de aduanas; el fomento de la agricultura salvándola de cuantas trabas pueden perjudicarla, quitando todas las asociaciones gremiales que tienden á destruirla y estableciendo los bancos agrícolas que deben mejorarla. Las morales son la corrección de las costumbres y las tutelares las que se refieren á la higiene pública y á los establecimientos de beneficencia.

Recorrido ya el círculo, dentro del cual están comprendidas todas las materias que abraza la administracion, veamos cuales han de ser los fundamentos así del derecho administrati-

vo, como de la ciencia administrativa. Estas son, en primer lugar, la constitución política del país, esencialmente lo que comprende su título 6º; son fundamento del derecho administrativo todas las leyes, todas las reales órdenes, decretos y reglamentos, que expide el poder ejecutivo, en virtud de las atribuciones que le concede la constitución del estado. Importa mucho distinguir en las leyes, aquellas en que el legislador le encarga su ejecución á los tribunales; las unas son administrativas, las otras judiciales. El no conocer este principio, el no entenderlo bien, produce que la administración entra á decidir de los intereses individuales entrometiéndose en las facultades de los tribunales. Así por ejemplo, tenemos en el país dos leyes que han sido dadas al mismo tiempo sobre una misma materia, que son las que disponen la venta de los bienes del clero y arreglan los derechos de las familias respecto de las capellanías de sangre. En una ha encargado el legislador su ejecución á la administración, en la otra á los tribunales; y ni los tribunales deben mezclarse para nada en las cuestiones pertenecientes á la venta de bienes del clero, las cuales debe resolver la administración por sí independientemente, ni esta debe mezclarse en las cuestiones puramente judiciales que nazcan de la posesión ó de los derechos de familia á los bienes de las capellanías que son de patronato pasivo ó activo de sangre. Por confundir estos principios, se han mezclado muchas veces los tribunales á conocer de cuestiones que estaban comprendidas dentro de la ley de venta de bienes del clero y muchas veces también, la administración ha entrado á decidir cuestiones que pertenecían resolver á los tribunales, porque emanaban de la ley de capellanías.

Trazar, señores, la esfera que abrazan todas las leyes administrativas de nuestro país, sepa-

rar las que están vijentes de las que no la están, las que están vivas de las que han muerto ya, es un trabajo inmenso y sumamente difícil. Nuestra legislacion administrativa es la obra incoherente de catorce siglos, desde el Fuero Juzgo hasta el último real decreto publicado en la Gaceta de ayer. Para encontrar esta legislacion tendremos que recorrer el informe conjunto de leyes vivas y muertas, de leyes que se deben ejecutar, de leyes que no se deben ejecutar, de órdenes de gobiernos absolutos, de órdenes de gobiernos representativos fundadas unas en máximas absurdas, otras en máximas verdaderas, de leyes locales dadas especialmente para determinados puntos, de leyes generales dadas para todo el país; hallaremos en fin, un hacinamiento de doctrinas y de principios opuestos y encontrados, segun la diferente época en que hayan tenido origen.

Lo mas notable es, señores, que entre tantos códigos como tiene la nación española se encuentran muy pocas leyes civiles y un inmenso cúmulo de leyes administrativas. Prescindiendo de las partidas que contiene, deducidos del derecho comun, los principios del civil, todos nuestros códigos juntos no llegan á formar un sistema completo y arreglado, un sistema donde se encuentren todos los principios de la legislacion civil. Nuestro último código la N. Recopilacion, de los doce libros que contiene, solo tres están destinados á los derechos civiles de los ciudadanos, que son el 10 que trata de los contratos, el 11 de los procedimientos judiciales y el 12 de los delitos y las penas. Todas las demás leyes que se hallan dentro de ese código tan voluminoso ó son leyes constitucionales del país, ó son leyes de derecho público, ó son en su mayor parte leyes administrativas.

Para encontrar, pues, los principios de nuestra administracion necesitamos recorrer todos los códigos del país y no solo tenemos que recorrer todos los códigos sino buscar todas las reales órdenes y decretos desde la Novísima recopilacion hasta el dia y buscar en ellos los principios que arreglan la administracion en todos sus ramos: las cédulas de Carlos IV, los decretos de Fernando VII, los decretos de las Cortes en las dos épocas constitucionales, los decretos expedidos desde el año veinte y cuatro hasta el cuarenta y tres, todos tienen que entrar en el estudio de la administracion y ser analizados, para ver si contienen algun principio ó máxima, que haga relacion al asunto de la lección en sus respectivos días. Y no es lo peor, señores, que sea tal la confusión y amalgama incoherente de nuestras leyes, que apenas podamos discernir lo derogado de todo aquello que no lo está, sino que ademas en virtud de la organización administrativa del país no tenemos un camino seguro que nos guie en la aplicación verdadera de estas leyes, una pauta á que arreglarnos para interpretar y conocer su sentido lejos de las épocas en que estas leyes se dieron, desconociendo el principio que había guiado al legislador que era unas veces local, otra transitorio. Es claro pues, como he dicho, que tenemos que entrar á oscuras en la aplicación de estas leyes sin tener ninguna guia que nos lleve por el camino verdadero. ¿Pero cómo hemos de tener nosotros una jurisprudencia administrativa cuando todavía no la tenemos civil? Uso de esta voz jurisprudencia en un sentido particular adoptado hoy por todos los escritores de administracion y que explicaré. Sabido es, señores, que jurisprudencia en el estudio del derecho civil "es la ciencia de la interpretacion de las leyes" pero esta jurisprudencia produce un efecto y es la resolucion de una porcion de

cuestiones que son dudosas y que han ocurrido en la aplicacion de las leyes. Pues bien, este hecho es lo que se llama jurisprudencia: de manera que cuando dijimos jurisprudencia hablando de administracion, tomamos el efecto por la causa, es decir, el resultado de la jurisprudencia misma, y hablando en estilo convenido, diremos que es lo que llamaban nuestros antiguos jurisconsultos casos prácticos. Pues decia, señores, que nosotros no tenemos estos casos prácticos en virtud de la organizacion del pais, ¿y por qué no los tenemos? Porque no hay una autoridad central administrativa que no sea variable segun los cambios políticos de los gabinetes, que esté fuera de las pasiones políticas que naturalmente entran en la composicion de todos ellos, que inspire respeto á los ciudadanos, que tenga autoridad legal y fuerza de interpretacion auténtica de la ley. Nosotros no tenemos lo que en otros paises se llama consejo de estado. No teniendo otra autoridad central, mas que la de los ministros, cuyas decisiones varían, segun la manera particular y segun el sistema político de cada uno, sucede que las resoluciones en muchos puntos administrativos no son constantes sino que penden de las opiniones del ministro que las ha de decidir, y esto que sucede en el cuerpo central sucede con mayoria de razon en todas las administraciones locales, en los ayuntamientos y diputaciones provinciales. Así he dicho en la leccion de ayer que un hombre que por la diputacion provincial de Madrid se declara exento del servicio militar, este mismo hombre por la diputacion de Asturias se le declara soldado; que un hombre que por la diputacion provincial de Madrid se le ha declarado inscripto en la lista electoral se declara por la de la Coruña todo lo contrario.

Tenemos, pues, no solo una confusión omnímoda en este amontonamiento de leyes

formadas durante tantos siglos, sino una diferencia y una variedad infinita en la interpretacion de las leyes, que son reconocidas como vigentes en nuestro país. Así, señores, sucede y se están viendo cada dia en la interpretacion de estas leyes, casos que convencerán á algunos, que no hayan tratado de estudiar nuestra jurisprudencia administrativa, del inmenso campo que hay que recorrer. Yo he visto consultar por una diputacion al gobierno sobre un hecho de la ley electoral de ayuntamientos pidiendo una autorizacion para tomar una medida por efecto de las circunstancias; el gobierno negó esta autorizacion, diciendo que no estaba en sus atribuciones; y pásmanse ustedes, esta autorizacion que pedía la diputacion estaba señalada en los términos de la ley que debia de servir de regla en la materia.

Otras veces sucede, y en este punto puede ser mucho mayor el desorden, que un ayuntamiento se encuentra apurado por dos autoridades, las que fundadas en leyes vivas y terminantes reclaman del alcalde ó concejales su cumplimiento. En la obligacion de obedecer el ayuntamiento, cede al mandato de la primera; y no teniendo medios de cumplir lo que la segunda pide, esta le urje, le apremia, le insulta y tiene que sufrirlo todo aquella corporacion municipal porque no le queda recurso ni medio de que valerse contra la opresion que ejerce la autoridad, fundada en la ley que el legislador no habia derogado por un olvido y que se cree viva por la confusion de nuestras leyes administrativas.

Así, señores, muchas veces creen los agentes que el gobierno tiene en las provincias, especialmente los de hacienda, que pueden servirse de ciertas leyes que no están terminantemente derogadas, pero que son incompatibles con la organizacion de la administracion actual y sis-

tema de gobierno. La ley dice, por ejemplo, "que la diputacion provincial haya de aprobar definitivamente los presupuestos de los pueblos;" pero una instruccion de rentas que no está derogada, dice tambien: "que el intendente debe ejercer en tales y tales rentas tales atribuciones;" cubre el ayuntamiento la cuota de sus contribuciones respectivas, satisface á todas las condiciones que la diputacion provincial exige de él en el presupuesto y dispone de los fondos sobrantes; viene el intendente, y en virtud de atribuciones que le concede la instruccion, dice: "esos fondos sobrantes me pertenecen á mí y debo disponer de ellos;" el ayuntamiento se resiste y el intendente le multa, le apremia, no escediéndose de la ley, pero haciendo un uso doloroso de la confusión que hay en nuestra legislacion. Pues, señores, como estos dos casos pudiera citar muchos, y solo los he presentado para hacer ver á ustedes el embrollo de las leyes de administracion, lo dificil que nos será el separarlas, y marcar con claridad la linea que hayamos de seguir, en cada una de las materias que forman el objeto del derecho administrativo.

Pero no solo tiene este por base las leyes administrativas, no solo tendrá por base la jurisprudencia administrativa, si llegamos á tenerla algun dia en la nacion, sino que debe tener por base ciertos principios inmutables é independientes de la voluntad del legislador, principios que son de todos los tiempos, de todas las leyes y que tienen aplicacion en todos los casos. Estos principios, que forman los primeros rudimentos de la ciencia administrativa, son la piedra de toque, en que se deben probar estas leyes al reducirlas á la práctica.

Decia poco há, que la sociedad es un todo, es una unidad, es un ser moral, pero que tiene su vida que le es propia y sus funciones natu-

rales; que está obligado á defenderse y á desarrollarse; pues bien, señores, todo lo que tienda á destruir el principio de la conservacion de la sociedad y á detener la marcha de su progreso, será contrario á las reglas de buena administracion.

Pero la sociedad no solo debe mirar por sí, la administracion no solo debe cuidar del cuerpo social, debe cuidar asimismo de los derechos de los particulares, procurar que sean respetados, y sobre todo, que la propiedad y seguridad individual no sean invadidas, porque ellas son los mayores goces del individuo en sociedad y las semillas del desarrollo y progreso de esta sociedad misma. Debe, pues, la administracion, y es un principio sagrado que nunca debe olvidar el administrador, procurar que la nacion que administra, tenga la mayor suma de prosperidad, que se desarrolle la felicidad del pais con el movimiento mas rápido; pero que esto sea sin herir la libertad individual, ni la propiedad particular. Si este principio sufre algunas excepciones, ocasion tendremos en las lecciones sucesivas de verlo; pero no por eso dejará de ser menos cierto así como no deja de ser cierto en fisica que los graves descienden sobre la tierra, aunque veamos algunos cuerpos que ascienden por sus cualidades particulares. Por eso, aun cuando este principio pueda sufrir algunas ligeras modificaciones propias de su naturaleza, en el curso de las lecciones sucesivas, no dejará de ser menos cierto, ni menos respetable.

Si la administracion debe procurar el bienestar de la sociedad, su progreso y desarrollo, debe procurar tambien defender los intereses de la sociedad cuando estén en lucha con los del individuo, todo lo mas posible, pero siempre sin sacrificar al individuo, sin hacer uso de

la fuerza que la sociedad tiene y defendiendo al ciudadano en sus derechos. La sociedad no puede progresar si el individuo no produce, este no produce si no tiene libertad para producir, y la firme seguridad de que será dueño de sus productos. Debe, pues, entrar tambien como una de las bases del derecho administrativo la seguridad de los productos de la industria y la propiedad del trabajo de cualquiera de los individuos, que componen el cuerpo de la nacion.

Progreso, pues en la sociedad, respeto á la libertad individual y á la propiedad particular, seguridad del producto de la industria y del trabajo de cualquiera ciudadano, son las tres bases que debemos tener siempre presente, para aplicar los principios del derecho administrativo. Si una ley, si un principio puede herir á la sociedad é impedir su progreso ó felicidad, este principio lo descartaremos en adelante del círculo de los principios administrativos; si una ley ó su aplicacion puede herir los derechos individuales dentro de ciertos límites, si ataca la libertad del individuo ó su propiedad, esta ley, diremos que es contraria á las verdaderas máximas, á las verdaderas reglas del derecho administrativo.

Recapitulando, señores, todo lo que hemos dicho en esta leccion, diremos que *administracion* es el número y la distribucion de las personas de quien se sirve el gobierno para la ejecucion de las leyes; que *derecho administrativo* es el conjunto de leyes administrativas; que *ciencia de la administracion* es la que arregla los derechos de los ciudadanos y de la sociedad recíprocamente; mas los derechos particulares que se fundan en la equidad y nacen del estado de asociacion. Por no molestar á ustedes, no repetiré ahora la enumera-

ción de todo lo que hemos dicho que compete á las atribuciones administrativas. Diremos solamente que son fundamentos del derecho administrativo, las leyes administrativas del pais, las leyes cuya ejecucion se encarga al gobierno, la ley constitucional, especialmente en su título 6o. y todas las órdenes y reglamentos que dá el gobierno en virtud de las facultades que la constitucion le concede; mas todas las leyes que se encuentran esparcidas en nuestros códigos desde el Fuero-juzgo hasta el último real decreto; que deberia entrar la jurisprudencia como parte del derecho administrativo, pero que desgraciadamente careciendo de la luz que debe alumbrarnos en camino tan oscuro, no podemos servirnos de ella, y tendremos que contentarnos con los principios de la razon natural para aplicar las disposiciones legales á los casos que ocurrán; finalmente que entran como principio y base del derecho administrativo, la conservacion de la sociedad, el empuje de esta misma á su progreso, la defensa de su industria y la seguridad de la propiedad particular, del trabajo y de la libertad individual.

Nosotros al recorrer el ancho círculo que hemos visto abraza la administracion, seguimos el camino mas natural y mas llano. Al hablar de cada una de las materias que hayan de ser objeto de este curso, trataremos de ver si nos es conocida su historia para examinar en ella los errores y faltas que se hayan cometido; presentaremos despues los principios generales, y entraremos luego, por la primera puerta que se nos ofrezca, á la aplicacion de estos principios á la administracion del pais, de manera que el estudio de nuestras lecciones sucesivas será el estudio combinado de la teoria y de la practica, de la historia pasada y de la historia presente. Despues de esplicar la teo-

ria, espondremos las leyes del pais y despues de las leyes del pais, entraremos con libertad y con mesura, á manifestar sobre ellas nuestro juicio, como es permitido á todo ciudadano que respeta las leyes, pero sin exigir que estas no sean cumplidas, ni que se atropelle el círculo que marcan, por ningun ciudadano particular, hasta que el legislador mas ilustrado sobre cada una de estas cuestiones, pueda resolverlas en el sentido que crea conveniente. Muchas veces sucederá que al explicar ciertas teorias, no podremos servirnos de la legislacion administrativa de nuestro pais, porque no hayan tenido en él aplicacion práctica, como

por ejemplo cuando tratemos de los tribunales administrativos y de otros puntos. En este caso tendremos que ir á estudiar la legislacion de otros paises, dando una idea sucinta de ella, que sea bastante para conocer la aplicacion de los principios, y veremos de qué modo su practica puede ser adoptada en nuestro pais.

Por esta noche no esplico mas, mañana trataremos de la diferencia entre el poder administrativo y el judicial y legislativo, si tenemos tiempo hablaremos de la competencia, y sino, dejaremos esta materia de suyo bastante lata para la lección del sábado.

## DE LA CIENCIA ADMINISTRATIVA\*

Manuel Colmeiro

### INTRODUCCION

Cuatro ciencias auxilian principalmente el estudio de la administracion, el derecho político, la jurisprudencia civil, la economía pública y la estadística. La primera le señala sus fuentes, la segunda le traza sus límites, le comunica sus principios la tercera y la última le sugiere datos y noticias.

Entran á componer toda legislacion dos cantidades, una fija y constante y otra variable ó móvil. Los antiguos jurisconsultos ex-

plicaban esta doctrina distinguiendo en las leyes la bondad absoluta y la bondad relativa, y Mr. Savigny la expone diciendo que son dos los elementos de todo derecho, el *técnico* y el *político*.

Constituye el elemento técnico la reunion de principios y de reglas ciertas y constantes por su naturaleza; de modo que la ley viene á ser la expresion de la verdad abstracta, susceptible de modificaciones solamente cuando grandes sucesos exigen cambios análogos. La estabilidad forma su esencia y la mudanza es una excepcion.

El elemento político del derecho es la base en que descansan la posibilidad de la ley y la utilidad de su aplicacion. Este elemento es la nación misma para quien se dicta, con sus necesidades, sus riquezas, su religion, su carácter, sus hábitos, su territorio, su industria, y en fin con todas aquellas circunstancias que consti-

\* Una de las obras que más influyeron en la formación del derecho y la ciencia administrativa en México es el *Derecho administrativo español* de Manuel Colmeiro. La obra fue editada en Madrid en 1850 por la Librería de Don Angel Calleja y en Lima en el mismo año por los señores Calleja y Olea. Reproducimos aquí el capítulo primero, del cual conservamos el título, lo mismo que la formación, redacción y ortografía. N. del D.

tuyen la historia de cada pueblo y se manifiestan en su jurisprudencia consuetudinaria. Estas leyes, por lo mismo que son de suyo variables, ceden difficilmente á la codificacion.

Cuanto mas uniforme sea el derecho, tanto mas fácil es de codificar; y de ahí nace que mientras las leyes civiles fundadas en relaciones, si no invariables, muy permanentes, fueron codificadas en casi toda Europa, las administrativas, expresion de los mas leves accidentes de la vida social, no se han sistematizado todavía en parte alguna.

A decir verdad, la codificacion del derecho administrativo compuesto de preceptos, unos de observancia constante y general, y otros contraidos á una época ó lugar, ofrecería graves inconvenientes y leves resultados bajo el aspecto de la fijeza; mas siempre será mejor para los administrados y mas favorables á la ciencia misma reducirlos á un método, que abandonarlos á la confusion actual con su libertad de razonamiento y su falta de sancion positiva. El jurisconsulto busca en vano los principios generales que pueden auxiliarle á colmar los vacíos de la jurisprudencia y á resolver las cuestiones no previstas por la ley; y el no jurisconsulto pierde mucho tiempo y trabajo en hojear voluminosas colecciones, antes de encontrar la disposicion adaptable á una especie ó caso dado.

Hé aquí el pensamiento dominante en esta obra. Codificado el derecho administrativo he intentado exponer los principios, descubrir las reglas é investigar la consecuencia en esta parte de nuestra legislacion.

Codificar es atributo del poder legislativo, cuando la codificacion emana de la autoridad

pública; mas si procede de una persona privada, no tiene otra fuerza que la correspondiente al grado de confianza individual que merece el jurisconsulto; y así establezco la misma diferencia entre la ley y este libro, que media entre un código y un tratado científico de derecho. Mi objeto ha sido ordenar por categorías las leyes y actos administrativos para facilitar su estudio á todo el mundo, su enseñanza en las aulas y á las autoridades su aplicacion.

En la disposicion de las materias he seguido un sistema enteramente nuevo y distinto de los hasta ahora recibidos. Le preferí despues de larga meditacion por su claridad y sencillez, y por la perfecta analogía que reina entre el derecho civil y el administrativo que son dos ramas paralelas de la jurisprudencia, á pesar de su divorcio en las universidades del reino. La rigorosa filiacion de las doctrinas exige desmembrar á veces un tratado ó capítulo; mas esta aparente irregularidad indica que su ordenacion no depende de una disposicion arbitraria de las ideas, sino que el análisis penetra hasta el fondo en busca de relaciones y analogías que no salen á la superficie.

Si hubiese códigos especiales para la administracion, hubiera podido concretar mas mi trabajo; pero á falta de compilaciones, he creido prestar un servicio al estado formando un copioso repertorio de legislacion y jurisprudencia administrativa, y acaso ofreciendo á las autoridades un guia que las conduzca en el ejercicio de su potestad al través del confuso laberinto de infinitas leyes, decretos, órdenes y reglamentos, ordenanzas é instrucciones.

No es sin embargo mi obra una relacion descarnada de las disposiciones administrati-

vas, sino una exposicion crítica en la cual se hallarán á cada paso enlazadas la teoría y la práctica, habiendo consultado las tres fuentes de esta clase de doctrinas, á saber, la ciencia, la historia y el derecho.

## CAPITULO I

### DEL ESTADO

#### Fundamento de la Sociedad Política

La sociedad no fué adquirida ni premeditada: el sistema de las convenciones ó pactos, como origen y fundamento de la asociacion civil, repugna á las leyes de la creacion, porque supone contingente lo que en su esencia es necesario. La sociedad coexiste y coexistió siempre con el hombre, y es una condicion inviolable de su triple naturaleza como ser físico, moral é intelectual á un tiempo. El hombre tiene horror al aislamiento, porque fuera de la sociedad no vé sino la nada, y su espíritu se agita dolorosamente en el vacío.

#### Origen y Objeto del Poder Social

Así como la sociedad nació con el hombre, así el poder apareció cuando la sociedad. Todo lo que es necesario encierra en sí mismo la razón de su existencia; y conforme no se concibe una circunferencia sin un centro, tampoco es posible imaginar una sociedad sin poder que la rija y la gobierne. El objeto del poder es el bien, su medio el órden, su instrumento la ley, su esencia la justicia. Ved ahí probada la legitimidad del poder.

#### Su Naturaleza y sus Formas

El poder es siempre uno y el mismo en todas las sociedades políticas, porque las leyes de la naturaleza son eternas é inmutables; pero las formas del poder son varias y de Institucion puramente humana. La inquietud del pensamiento, la veleidad de los afectos, lo instable de nuestras necesidades y deseos, las mismas desigualdades naturales impiden que haya un tipo originario de organizacion política, un sistema uniforme y permanente de existencia social. La Providencia nos ha señalado el término de la carrera, nos ha indicado la senda del bien y puesto cerca de nosotros los medios de practicarla breve y fácilmente: su elección pende de nuestro libre albedrío, y de la manera como usaremos de nuestra libertad, habremos de ser los únicos responsables. Esta libertad debe moverse dentro de ciertos límites; porque si bien la naturaleza no impone condiciones determinadas á la vida en sociedad, no por eso deja de dictar una ley, como fundamento de aquella existencia, á saber, que sea conforme con nuestra organizacion física y moral, al punto que, lejos de comprimir al individuo con formas políticas extrañas á su naturaleza, permitan y aun promuevan y aceleren su desarrollo hasta la perfeccion.

#### Idea del Estado

Una sociedad así constituida forma un cuerpo político al cual llaman *estado* ó *nación*.

El estado ó la nación es "un conjunto de personas que viven en comun bajo un régimen legal." Segun esta definición entran á componer el estado:

I. Un número de personas que son los miembros de la sociedad ó individuos de la asociacion, y se llaman *ciudadanos*: como tales, se hallan revestidos de ciertos derechos y están sujetos á ciertas cargas ú obligaciones.

II. Un poder supremo que dictando leyes y haciéndolas obedecer, conduce á la sociedad segun sus fines. La persona ó cuerpo revestido de este poder se denomina *soberano* ó *gefe del estado*.

### Elementos que Componen el Estado

Toda sociedad política, estado, pueblo ó nacion debe poseerse, es decir, abrigar una existencia individual bajo su forma colectiva. Esta vitalidad propia á la cual llaman *independencia* ó *nacionalidad*, se reconoce en la presencia simultánea de dos caractéres:

I. Una voluntad espontánea en su concepcion y libre en sus manifestaciones para que la ley corresponda á las ideas é intereses dominantes en la nacion. No pudiendo, ni debiendo esta voluntad colectiva ser aplicada simultáneamente, es preciso escoger órganos ó intérpretes legales de las necesidades y deseos públicos, y constituir una autoridad que ejerza la facultad de concentrar y reasumir en una voluntad simple la voluntad compleja de los asociados.

II. Una actividad tambien libre para secundar aquella voluntad, pues no basta que el pensamiento comun sea concebido, sino que es necesaria una fuerza para llevarlo á ejecucion. Como los conatos individuales encaminados á ejecutar la voluntad general producirían tentativas divergentes ó choques rudos,

debió erigirse otro poder, á quien se confiase la dirección única de la actividad social. Así se producen movimientos uniformes, lentos y suaves, en vez de impulsos desiguales y convulsiones profundas y repentinias.

### Soberanía

Por manera que toda nacion que conserve su *individualidad*, mantendrá vivas y puras las fuentes de su voluntad y de su actividad ambas libres. Solo así podrá decirse de ella que retuvo íntegro el poder supremo y conservó intacta su *soberanía*.

Ejercer la soberanía es reasumir en una voluntad y fuerza social las voluntades y las fuerzas legítimas de los individuos. Ejercer la soberanía es, usando una profunda expresion de Pascal, referir la multitud á la unidad para huir de la anarquía, y la unidad á la multitud por alejar el despotismo: es en suma alzar el régimen de la libertad política sobre los cimientos indestructibles de la libertad individual.

### Acción Social y Acción Individual

De la precedente doctrina se infiere:

I. Que ni las voluntades, ni las fuerzas legítimas de los individuos deben ser sustituidas por la autoridad social sino en tanto que aquellos no puedan ejercerlas sin peligro y sin inconveniente por sí propios. La iniciativa individual deba gozar de la mayor latitud posible, sin sujetarla á otras restricciones que las que

exigieren el respeto al derecho de cada uno y el bien de la comunidad.

Cuando el derecho de los individuos es violado, la autoridad política opriime; y si la sociedad es ofendida en los suyos, no reprime lo bastante. En la fuerza penal hay el doble carácter de freno y sancion de la libertad.

II. La autoridad social tiene, pues, el encargo de proclamar aquella voluntad y dirigir aquella fuerza, para proteger la espontaneidad de pensamiento y de accion en cada individuo. Así, el estado será un compuesto de distintas esferas de actividad, cuyo libre juego concurrirá al establecimiento y conservacion de la armonía general.

La historia enseña que la gloria y el poderío siguieron siempre á las naciones en donde la actividad individual ha sido mas respetada. Entonces la sociedad recoge el fruto del pensamiento y del trabajo de cada uno de sus miembros. Mas no por eso deben abandonarse á su propio movimiento todas estas esferas de actividad social, porque dejándolas obrar libremente pudieran destruir la unidad, es decir, romper el lazo orgánico que debe atraerlas y confundirlas en un todo. La civilizacion antigua incurrió en el extremo de aglomerar en el estado toda la vida social; y á la edad media se le increpó con justa razon, el esparcimiento de esta vida en beneficio de ciertos hombres y corporaciones. A la autoridad social corresponde conservar el equilibrio entre las fuerzas individuales que pugnan por adquirir una independencia anárquica, y las fuerzas sociales que propenden á una concentracion despótica. Es el eterno problema de la alianza del orden con la libertad.

## CAPITULO II DEL GOBIERNO

### Idea del Poder Político

Poder es querer con eficacia: donde no hay voluntad para concebir y fuerza para ejecutar allí no existe poder de ninguna especie. La voluntad sola significa un pensamiento estéril ó un deseo ineficaz: la fuerza, tambien sola, supone un instrumento ciego, un acto de obediencia pasiva. En este sentido no hay sino un solo poder político, cuya idea mas exacta es "la voluntad social expresada por el órgano de sus intérpretes legítimos, y seguida de efectos." Por manera que la vida de las sociedades se revela en el libre ejercicio de estas dos facultades, *deliberación* y *ejecucion*, que corresponden á la *voluntad* y *accion* humanas. Tan íntimo es el enlace que existe entre la organización del individuo y la del estado, entre la psicología y la política.

### Gobierno

Si *deliberar*, y *ejecutar* son funciones propias del gobierno, *gobernar* será "dirigir la voluntad y encaminar la accion social hacia el bien comun." El *gobierno* ejerce un poder general sustituido á los poderes individuales; y en este sentido se dice que el *gobierno* es la personificación del estado.

El *gobierno*, en su acepcion mas lata, resume todos los poderes públicos, ó mejor dicho, posee la plenitud de las funciones propias

del único poder social existente: dicta la ley, declara el derecho y provee al bien comun, ó *legisla, juzga y administra.*

### Clasificación y Distribucion de los Poderes Políticos

Esta triple accion legislativa, judicial y administrativa, se ha desmembrado por el influjo de las teorías políticas, que no consienten tamaña aglomeracion de fuerzas sociales en manos de una sola persona ó corporacion. "Cuando el poder legislativo, dijo Montesquieu, se reune con el pod' ejecutivo en la misma persona ó cuerpo de magistratura, no existe la libertad, porque es de temer que el mismo, monarca ó el mismo senado dicten leyes tiránicas y las hagan ejecutar tiránicamente. Tampoco hay libertad, si el poder de juzgar no está separado del poder legislativo y del ejecutivo. Si estuviese junto con el poder legislativo, la vida y la libertad de los ciudadanos quedarian á merced de un poder arbitrio. Si se uniese al poder ejecutivo, el juez pudiera llegar á oprimir."<sup>1</sup>

De aquí nació la teoría mal llamada del equilibrio ó balanza, y mejor dicha, de la limitacion de los poderes. Cualquiera que sea la organizacion política de un estado, si fuere libre, sus poderes públicos se limitarán reciprocamete, porque todo poder ilimitado, es un poder absoluto, indefinido, que destruye los derechos individuales ó puede arrebatarles su precaria existencia.

Por esta causa se depositó la legislacion en

asambleas deliberantes, la justicia en una magistratura inamovible y la administracion en un gobierno responsable.

### Poder Ejecutivo

*Administrar*, pues, equivale á *gobernar*; es decir, ejercer el poder ejecutivo. Ahora se deja ver que la palabra *gobierno* es anfibológica, pues ya no significa como antes la suma de los poderes públicos, ni determina la organizacion política de un estado ó su *constitucion*; sino que expresa solamente la idea de "un poder central que representa á la sociedad en la persona de un jefe investido con todas las facultades necesarias para hacer cumplir la ley; pero sin atribuciones en cuanto á la legislacion y á la justicia."

El gobierno, así limitado, dispone del poder ejecutivo en el cual se comprenden la *politica* y la *administracion* propiamente dicha. La primera imprime una direccion moral á la sociedad, mueve y ordena los poderes constitucionales y restablece entre ellos la perturbada armonía. Tales son sus funciones en lo interior. La politica exterior vela por los intereses colectivos del estado, dirigiendo sus relaciones diplomáticas ó comerciales, ya pacificas, ya belicosas con las potencias extranjeras.

Estas funciones son de un órden tan elevado, que puede afirmarse que la politica regular y atempera la actividad social, y concierta todos sus movimientos, imprimiéndoles una misma direccion y subordinándolos á un solo impulso.

<sup>1</sup> *Espíritu de las Leyes*, lib. XI, cap. VI.

## CAPITULO III DE LA ADMINISTRACION

### Objeto de la Administración Pura

La *administracion* considerada en abstracto, ó la *administracion pura*, es "el conjunto de principios y reglas que determinan las relaciones entre el estado y sus miembros."

La existencia colectiva de los hombres que viven bajo unas mismas leyes y están regidos por un mismo gobierno, es el origen de una multitud de conexiones nuevas de donde nacen derechos y deberes especiales. Y así como la religion determina nuestras relaciones para con Dios, la moral nuestra conducta privada, la justicia los derechos civiles y la politica exterior el derecho comun de los estados; así la ciencia administrativa estudia y señala las relaciones que conviene establecer entre los gobernantes y los gobernados; órden de derechos y deberes intermedio respecto á la justicia y á la politica internacional.

### Fin de la Ciencia Administrativa

La ciencia de la administracion abraza todos los intereses, las necesidades todas de la sociedad. Fomentar el bien, combatir el mal, ora nazcan de causas fisicas, ora procedan de un origen moral; tal es la tarea inmensa del poder administrativo. Es una verdadera Providencia de los estados, porque debe ser sabio, y estar siempre despierto y presente en todas partes:

### Objeto de la Administración Práctica

La administracion aplicada acompaña al hombre desde la cuna hasta el sepulcro, y todavía antes y despues de estos linderos del mundo tiene deberes que cumplir, porque espera á las generaciones en las puertas de la vida y vela por su reposo en la mansion de los muertos.

La administracion es cual otro ángel tutelar del hombre, porque á cada paso que damos en la sociedad corresponde un acto administrativo que nos ampara ó nos reprime; de suerte que, en medida del absoluto aislamiento de nuestros conciudadanos, todavía no vivimos solos, pues la autoridad de la administracion nos sigue á donde quiera y vela de contíno á nuestro lado.

Las escuelas públicas del arte obstetricia y los asilos de maternidad prueban que, antes de nacer, somos ya objeto de la solicitud paternal de la administracion. La débil infancia, la frágil adolescencia, la edad adulta, la achacosa senectud, hallan siempre amparo y protección en este benéfico poder. Por él halla el expósito nodriza, la juventud recibe enseñanza, la edad viril trabajo, la vejéz socorros, el enfermo la salud, el desvalido amparo, el vicioso enmienda y castigo el criminal. Si la abundancia reina en los pueblos; si la baratura proporciona alimentos sanos y agradables al mas humilde habitante; si una variedad infinita de artículos de comodidad y de lujo hacen amable la vida; á la administracion lo debemos, pues protegiendo la industria, fomenta la riqueza, y abriendo caminos ó canales, difunde el comercio. Si las maravillas del arte nos encantan y suspenden, ó el áura embalsamada de

un paseo ó de un jardin público halaga nuestros sentidos, tales placeres la administracion nos los procura, pues cuida del ornato de los pueblos y del bienestar de sus habitantes, y promueve todo género de bienes construyendo estas obras plantando aquellos árboles ó sembrando aquellas flores.

Nada hay indiferente para la administracion desde lo mas grande hasta lo mas pequeño; ó por mejor decir, nada parece pequeño á los ojos de una administracion solícita por el bien del estado, porque las cosas mínimas en la vida privada adquieren gigantescas proporciones en la existencia social; de que se infiere que su mirada debe ser penetrante, su voluntad firme, permanente su accion y su perseverancia infatigable.

El objeto, pues, de la administracion son las necesidades *materiales* y *morales* de los pueblos: su fin satisfacerlas con la mayor amplitud, y á costa de sacrificios leves cuanto fuere posible. Este principio requiere las siguientes explicaciones.

#### **Necesidades Públicas que la Administracion Satisface**

I. Por necesidades morales no se entiende tan solo las relativas al corazon, sino tambien las que nacen del pensamiento ó las *necesidades intelectuales*.

II. La administracion no solo acude á satisfacer las necesidades existentes, sino á prever las futuras, como que uno de los caractéres de la accion administrativa es participar antes del

régimen *preventivo*, que del *represivo*, mas análogo á la naturaleza de la accion judicial.

III. Estas necesidades no son tan solo del número de aquellas cuya satisfaccion es de rigor para la conservacion de la sociedad, sino tambien las conducentes á su perfeccion y adelantos.

IV. Cumple á la administracion no acudir á la satisfaccion de otras necesidades que las *públicas*, y de estas, solo atiende á las que no puedan abandonarse sin inconveniente y sin peligro á la actividad individual. Regla general: el gobierno jamás debe hacer lo que la sociedad sabe y puede hacer por sí misma.

Hay, pues una vida moral y social, separada de la vida oficial y política, y descúbrese en las naciones una marcha natural en que la administracion no puede intervenir, sin sofocar todo sentimiento individual y sin trastornar las leyes del órden, sustituyendo una voluntad ciega y forzada al movimiento espontáneo y colectivo de los hombres.

Aun dentro de estos límites la administracion abraza la existencia entera de la sociedad, su pasado, su presente y su futuro, y por eso, *prever, ver, proveer* son tres palabras que resumen todos los actos de todos los gobiernos.

### **CAPITULO IV DE LA ACCION ADMINISTRATIVA**

#### **¿Que se Entiende por Accion Administrativa?**

La sociedad es esencialmente activa, porque donde hay vida hay movimiento; pero esta

actividad no la puede ejercer por sí propia. Necesita toda nación una cabeza que piense y un brazo que obre. Su cabeza pensadora es el poder legislativo y el administrativo su brazo fuerte.

La acción administrativa es por consiguiente la misma actividad social, ó la reflexión de las fuerzas individuales, que se concentran para constituir el poder político, el cual las irradia para formar la administración. De suerte que la acción administrativa, no supone la intervención de ninguna voluntad ni fuerza extrañas; sino la organización de las fuerzas y de las voluntades ingénitas en la sociedad por el solo hecho de la asociación.

### Reglas de esta Accion

La acción administrativa debe ejercerse en los hombres y en las cosas.

En los hombres: porque como el gobierno ni absorbe ni debe absorber de tal manera al individuo que le prive de su actividad, resulta que esta justa libertad permite nacer y desarrollarse en el hombre ciertos sentimientos privados, ya favorables, ya adversos, ora convergentes, ora divergentes con respecto al objeto y al fin de la sociedad. Así que hay unas inclinaciones *sociales*, *antisociales* otras y otras *mistas*. Aquellas son las compatibles con el bien público cuya satisfacción, por esta causa, no tiene límites definidos por la ley: las siguientes son las hostiles á la felicidad general, y las últimas pertenecen á un tercer género de sentimientos *sociales* hasta cierto punto, mas allá del cual degeneran en *antisociales*.

La acción administrativa debe proteger la satisfacción de los sentimientos amigos de la sociedad, combatir los enemigos y moderar los propensos á un fácil abuso.

A la dirección que á cada individuo imprime la variedad de sentimientos e inclinaciones que determinan su conducta, llaman *interés particular*; y la suma de todos los intereses privados compone el *bien público* ó la *felicidad general*.

Cuando varios intereses privados, inocentes todos respecto á la sociedad, son antípicos entre sí, la acción administrativa debe suavizar su choque; si son simpáticos, fundirlos; si divergentes, concentrarlos; si afines, no turbar su reposo. El orden social exige que en vez de una pluralidad egoista, reine en la sociedad la unión armónica de todos los intereses; y en vez del tumulto de las hostilidades individuales triunfe un gobierno unitario y una administración moderadora.

De lo dicho se infiere que la acción administrativa no puede ser pura y simplemente negativa ó indirecta, limitada á remover los obstáculos al desarrollo del pensamiento y del trabajo individual: es preciso que sea también positiva ó directa, tomando la administración la iniciativa en los casos en que el interés particular es débil ó ciego, discordante ó sospechoso.

### Con Respecto a las Personas

La máxima de *dejar obrar ó no gobernar demasiado*, consecuencia de aquella otra libertad en todo y para todos, carece de exactitud en

el fondo y de conveniencia en la aplicacion. Si es cierto que debe la administracion respetar la actividad individual, tambien es verdad que para regularizar el ejercicio de estas fuerzas dentro del estado, se necesita un poder activo y fuerte encargado de aplicar la ley á todos los derechos y de medir con equidad todos los intereses. Todos deben ser pesados en la misma balanza; por manera, que la administracion ejecuta un trabajo de ponderacion y equilibrio, imposible de acabar con solo estar dotada de un poder negativo, de un *veto* que entorpece, pero no confiere autoridad alguna coercitiva. El gobierno no es solo un escudo; es tambien una palanca.

#### **Relativamente á las Cosas**

La accion administrativa se emplea ademas en las cosas, porque ya pertenezcan estos bienes al dominio público, ya formen la propiedad particular, son siempre medios de satisfacer nuestras necesidades y recursos de nuestra existencia; por lo cual, quien atenta contra las cosas atenta indirectamente contra nuestra vida.

Cuando las cosas tienen un carácter nocivo; si dañan á nuestra existencia en vez de favorecerla, entonces la accion administrativa interviene, igualmente para destruir ó debilitar los gérmenes del mal, ó convertirlo en bien, si fuese posible. Así es como la accion administrativa lucha aquí con los elementos oponiendo diques al mar, allí combate el rigor de los climas descepando bosques para que lleguen los rayos del sol á una tierra cenagosa, ó plantando árboles que atraigan benéficas lluvias y fecundicen ardientes arenas.

La accion administrativa con respecto á las cosas es positiva y negativa tambien, como queda dicho de las personas. Garantizar las propiedades es remover obstáculos al desarrollo del trabajo individual, y por tanto equivale á ejercer una accion indirecta ó negativa; mas desecar una laguna para purificar una atmosfera infecta, construir un camino ó abrir un canal que ponga en contacto un centro de produccion con un foco de consumo, esto es obrar, no impedir; es en suma hacer uso de un poder directo y positivo.

## **CAPITULO V**

### **CARACTERES GENERALES DE LA ADMINISTRACION**

#### **Verdad Absoluta en la Administración**

La ciencia administrativa enseña pocas reglas fijas y verdades absolutas para dirigir segun ellas la accion del gobierno con respecto á los intereses públicos. Mil géneros de necesidades todas distintas, la movilidad constante de los elementos sociales, su combinacion tan varia, hacen que tal nacion exija cuidados muy diversos respecto de otra, al parecer semejante, y que un pueblo hoy no se administre de igual manera mañana. Así como el individuo se renueva á cada instante de la vida, así tambien cambian los estados, sucediéndose unas á otras generaciones, como las olas en el mar, trayendo siempre algo nuevo la que se acerca, y llevando algo suyo la que se extingue. Por eso la ciencia de la administracion debe ser variable y el poder que la aplica muy flexible.

## Principios de la Ciencia Administrativa

No obstante la inestabilidad de las doctrinas administrativas, todavía podemos oponer á la fluctuacion de las ideas aplicables la inmovilidad de ciertos principios. Entran á componer las teorías de la administracion dos cantidades, la una fija y constante, y la otra variable é indefinida: aquella constituye la verdad absoluta y esta la verdad relativa.

### Fundamento de sus Reglas

En la economía política, que es la ciencia de la administracion pura, debemos buscar las reglas del arte de gobernar los estados, cuidando siempre de distinguir con suma claridad lo abstracto de lo concreto, esto es, lo que exige la verdad científica que inquiere el filósofo, de lo que reclama la verdad de conveniencia que debe realizar el estadista.

### Teoría General de la Ciencia

Como no se descubre fácilmente la analogía entre los actos del órden administrativo, puesto que su prodigiosa multitud impide clasificarlos por categorías, su aislamiento no permite establecer comparaciones exactas y su variedad infinita no consiente sujetarlos á reglas uniformes de protección y fomento; de ahí viene que no tengamos una teoría general de la ciencia administrativa y que con la experiencia ó práctica de los negocios se adquiera, mas que con los estudios teóricos, aquel don del acierto para guiar los estados que solemos

llamar tacto gubernativo, ó *don del consejo*, en lenguaje de Alvarez Osorio.

No presentaremos, pues, máximas vagas acerca de los deberes generales de la administración ó doctrinas controvertibles de utilidad incierta y aplicación dudosa. Agrupando las ideas afines podremos, sin embargo, desentrañar lo que hubiere de mas comun en su variedad y de mas constante en su fluctuación.

## Organización Administrativa

Mas si la ciencia enseña tan poco en cuanto á la acción general de la administración, algo de mas concreto se descubre en las doctrinas tocantes á la organización administrativa.

### Caractéres de Toda Administración

A cinco pueden referirse todas las condiciones orgánicas de la administración ó los caractéres propios de la organización administrativa de cualquier estado.

### Analogía

I. *La administración debe ser análoga á las instituciones políticas de cada nación.*

Vieo, hablando del derecho común, asentó la máxima que los gobiernos debían ser conformes con la naturaleza de los gobernados; y á los cambios que sufrieron los elementos constitutivos de la sociedad romana, atribuye el sabio escritor la sucesión de aquellos períodos legales que los jurisconsultos llaman época de la jurisprudencia *antigua, media y nueva*.

Si esto es verdad en cuanto á las leyes civiles, con mas razon puede aplicarse y se aplica en efecto á las instituciones administrativas, las cuales, como emanan directa é indirectamente de las políticas, nacen ó perecen, se perfeccionan ó corrompen con ellas.

El código político, regulariza el principio de la autoridad, determina las relaciones del estado con los ciudadanos y de estos con el estado, clasifica y distribuye los poderes: la administracion practica lo que el código establece, anima la ley y trasforma en precepto vivo una letra muerta.

La misma conexion íntima que hay entre los principios y sus necesarias consecuencias, la misma existe entre las leyes fundamentales del estado y las orgánicas de la administracion, y entre estas y las secundarias; porque si aquellas erigen los poderes, la administracion señala á cada uno su manera de ser y obrar, comunica á todos el espíritu reinante en la ley política y les imprime formas exteriores homogéneas y simétricas relativamente á la organizacion constitucional y á la naturaleza de sus respectivas funciones. Por esta razon coexisten siempre tales principios políticos con tales instituciones administrativas que las desarrollan; y por eso tambien se observa que cuando una constitucion se modifica, la administracion sufre al instante reformas análogas; de suerte que el cambio es casi simultáneo en la cabeza y en los miembros. El órden natural de las sociedades y la fuerza de los principios pugnan sin cesar por introducir la unidad en las leyes y la analogía en las instituciones de cada pueblo.

### Actividad

#### *II. La administracion debe ser esencialmente*

*activa.*

El poder legislativo delibera; la administracion ejecuta su carácter es la actividad, el movimiento.

#### *Condiciones de la Accion Administrativa*

Cuatro son las condiciones esenciales de la accion administrativa: generalidad, perpetuidad, prontitud y energía.

*Generalidad*, quiere decir que la administracion aplica las leyes del fuero comun y es por tanto *esencialmente civil*; porque no solo las autoridades civiles abarcando la universalidad de los intereses sociales representan, con exclusion de otra cualquiera, al gobierno en todos los centros administrativos, sino que en la fuerza organizada no se hallan las condiciones de templanza en la deliberacion y sobriedad en el mando necesarias para velar por los intereses de los pueblos. Los hábitos militares son opuestos á los caractéres del buen administrador; y por eso jamás debe considerarse la milicia como parte de la administracion activa, sino como un auxiliar poderoso, pero subordinado, que nunca obra sin ser requerido por una autoridad responsable á quien compete moderar el empleo de la fuerza pública. Toda autoridad civil ejerce un imperio ó una jurisdiccion de derecho comun; un jefe militar ejerce siempre un poder de excepcion, el cual, por lo mismo, no se extiende sino á los casos expresamente señalados en la ley. Si tal vez algun jefe militar se sobrepone á la autoridad civil, es que ejerce una dictadura que él se arroga ó de que leyes excepcionales le revisten; pero de todas suertes la sociedad se halla en una situacion anormal y transitoria.

*Perpetuidad*, porque la gestion de los intereses públicos no consiente las alternativas de actividad, y descanso que observamos en el poder legislativo. No seria necesario, ni útil tampoco dictar una ley cada dia; mas la defensa de las personas, el respeto á las propiedades, el fomento; de la riqueza y del bien general, requieren un poder asiduo, atento siempre á estudiar y muchas veces á prever las causas del progreso ó decadencia de las naciones. Si la vida de los pueblos supone una modificacion continua en los elementos constitutivos de la sociedad, la accion administrativa debe estar dotada de una movilidad igual á la rapidez con que se verifican aquellas trasformaciones.

*Prontitud*, porque una administracion lenta descubre ó falta de saber para calcular el grado bondad de tal medida ó falta de resolucion para llevarla á cabo. La lentitud en la accion administrativa, no solo arguye ignorancia ó debilidad en el poder, sino que priva á sus resoluciones del mérito de la prevision y de la oportunidad. Una disposicion tardia rara vez es bien acogida, porque rara vez cuadra á los intereses que la reclamaban en otro tiempo. Juzga la administracion lo que es, por lo que fué, y se olvida que con el cambio de los tiempos ocurren graves mudanzas.

No obstante que la administracion debe ser pronta, negocios hay árduos ó cuestiones importantes cuya solucion requiere maduro examen y una deliberacion prévia como garantias del acierto. Por eso admite la administracion ciertos cuerpos consultivos que la ilustran en casos semejantes; pero habrán de estar de tal manera, organizados y con tales atribuciones revestidos, que ni coarten la espontaneidad de la administracion, ni entorpezcan su accion mas de lo justo, ni quebranten la unidad de

este poder, ni menos den pretesto á la irresponsabilidad de sus actos.

*Energía*, porque jamás debe cejar delante de los obstáculos que opusieren á su marcha los particulares ni aun so pretesto de intereses lastimados, ó de derechos ofendidos. La ley determina cómo los intereses obtienen la merecida proteccion, y en cuanto á los derechos, señala recursos y tribunales donde se defiendan contra los atentados de la administracion misma. Una administracion lánguida, sea por defectos inherentes á su organizacion accidental, ó a causa del carácter personal de los administradores, está perdida en el concepto público; y sin fuerza moral, cuando se acordare de exigir obediencia á las leyes, ya no podrá emplear la voz que persuade, sino acudir á la espada que hiere y á todos los medios mas duros de coaccion. La administracion, como poder paternal, debe ser justa, pero fuerte, huyendo de caer en los extremos de una degradante flojedad y de una violenta tirantéz. El consejo debe reinar en sus deliberaciones, y en sus actos de energía.

## Centralización

### III. *La administracion debe estar centralizada.*

#### *Idea de la Centralizacion Administrativa*

La centralizacion administrativa es la concentracion en el poder ejecutivo de cuantas fuerzas son necesarias para dirigir los intereses comunes de una manera uniforme. La centralizacion es la unidad en la nacion y en el poder, ó la unidad en el territorio, en la legislacion y en el gobierno.

Centralizar es someter todas las personas y todos los intereses á la ley de la igualdad, y

distribuir equitativamente los beneficios y las cargas ajenas á la cualidad de ciudadano. Es al mismo tiempo establecer una regla de órden imprimiendo á las fuerzas sociales una dirección única, y robusteciendo el poder que vela por la paz interior y por la independencia nacional.

"Quien divide sus fuerzas, dice Mr. Cormenin, las pierde: quien apetece la libertad, desea el órden: quien quiere el órden quiere un pueblo arreglado: quien quiere un pueblo arreglado, quiere un gobierno fuerte, y quien quiere gobierno fuerte, quiere gobierno central."

#### *Su Necesidad en el Orden Administrativo, en el Político y en el Civil*

La necesidad de un régimen homogéneo y de una autoridad centralizadora es igualmente imperiosa para todos los gobiernos: que cambie la centralización de formas ó de medios, no cambiará de objeto. Apenas habrá vencido una revolución hecha en nombre del pueblo contra tal poder absoluto, y ya tendrá planteado el poder triunfante un sistema de centralización regular ó irregular, tan fuerte como sea necesario para oponer vigorosa resistencia á toda tentativa de contrarrevolución.

La centralización es una reacción contra el sistema de incoherencia antiguo, pues el período histórico donde se advierte una excentralización mayor, es la época del régimen feudal, cuando los señores, los prelados y las corporaciones ejercían el derecho de acuñar moneda y administrar justicia en sus respectivos territorios. Es también una reacción contra el régimen no menos enérgico de la independencia municipal, cuando cada ciudad y aun

cada villa tenía un fuero particular y constituía un pequeño estado con sus privilegios y magistrados cada uno, sin vínculos que los ligaran entre sí y sin subordinación á un poder común. Entonces no había espíritu nacional ni existencia colectiva; solo se reconocían grupos de intereses divergentes ó encontrados y sentimientos de un egoísmo local, incapaces de elevarse hasta la concepción de la idea generosa de un bien público.

La suerte de la libertad, así política como civil, está, pues, ligada al predominio de un régimen administrativo que ensalze el bien común disminuyendo y ordenando los intereses locales. Ninguna parcial resistencia debe entorpecer la acción administrativa central, cuando fiel intérprete de las necesidades y deseos de la nación, la encamina hacia su prosperidad. Una sola voluntad y una sola fuerza constituyen el todo político á que llamamos estado.

#### *Límites Inciertos de la Centralización*

La centralización es un principio cuyas aplicaciones pueden ser muy varias. No hay una medida exacta del radio de la acción administrativa central, ningún punto fijo por donde trazar la línea demarcatoria de las funciones propias de la existencia común y de la vida local. Hay sin embargo una regla de prudencia para el gobierno y de conveniencia para los pueblos, á saber, sujetar á una centralización máxima los negocios de importancia suma, á una centralización media los de mediano interés y los leves á una centralización mínima ó excentralizarlos completamente.

Los hábitos de gobierno adquiridos por la nación á consecuencia del prolongado goce de

una grande libertad municipal, fruto otras veces de la ilustracion comun ó efecto del espíritu de actividad y de las costumbres populares, contribuyen á determinar el grado de centralizacion útil á cada estado.

Tambien debe el gobierno contar con el influjo de las conciencias al resolver este problema administrativo, porque es ley constante de la sociedad que cuantos menos vínculos morales mas políticos; cuanto menos religión mas poder.

Que jamás la centralizacion administrativa degenera en abuso, ni el principio de orden se convierta en instrumento de tiranía o en máxima de monopolio. No consiste la verdadera centralizacion en atribuir á las mismas manos la dirección de todos los intereses y sujetar á iguales trámites el depacho de todos los negocios, así de particulares como de corporaciones, tanto de pueblos como de provincias; estriba en la existencia de un poder central, destinado á imprimir un movimiento uniforme á todas las partes del estado, á procurar á todos sus miembros el goce de unos mismos bienes y á repartirles equitativamente las mismas cargas y obligaciones.

Mezclarse sin necesidad en la vida social es acostumbrar á la nación á vivir en perpetua minoría y á mendigar la tutela del gobierno en los actos mas sencillos de su existencia. A fuerza de ver que nada se hace sino por orden ó mediante la autorización del poder central, la actividad individual se adormece y los particulares se habituan á no contar con sus propias fuerzas y á requerir protección é impulso donde solo debe otorgárseles libertad. El espíritu público tambien se vicia y la opinión se corrompe, haciéndose á considerar como regla

de todos los actos administrativos, no la legalidad, sino la voluntad de la administración. Entonces el respeto al poder sustituye en los ánimos al respeto á la ley, cuya idea se oscurece y al fin se eclipsa ocultándose detrás del magistrado. Por otra parte, en un régimen administrativo excesivamente centralizado, el ministro no puede elevar su inteligencia á las altas cuestiones de legislación, de política, de economía y su genio espira abrumado con el peso de los expedientes.

#### *Unidad, como base de la Centralización Administrativa*

No obstante que la justa centralización es un bien, puede á veces no convenir á tal pueblo cuyas circunstancias físicas ó morales repelen temporalmente la aplicación de un régimen uniforme á la administración del estado. Entonces debe la administración empezar por introducir la unidad, y sobre esta base establecer la centralización, corrigiendo las ideas ó atemperando los intereses opuestos á dicho principio, porque no es la centralización quien conduce á la unidad, sino esta quien nos guía hacia aquella. La unidad se funda en vínculos morales; mas toda centralización facticia solo existe por la fuerza.

#### *Causas de la Unidad Administrativa*

Varias son las causas de que depende la unidad material y moral de los pueblos, y que por consiguiente facilitan ó dificultan el establecimiento de una administración central: las principales pueden referirse á las siguientes.

*Topografía*, en primer lugar las condiciones topográficas de cada región, porque aquellos territorios que por efecto de sus límites natu-

rales quedan como encerrados y viven en un casi completo aislamiento de los contiguos, carecen de mancomunidad de ideas é intereses con sus vecinos, y no comprenden otra vida colectiva fuera de la existencia puramente local. Este inconveniente puede combatirlo y vencerlo toda administracion celosa, abriendo vias faciles de comunicacion á cuya influencia benéfica se deberá que el valle escondido salga á la luz del dia, entre en cambios con las tierras comarcanas y sus moradores formen parte de una grande familia de la cual vivieron hasta entonces alejados.

*Historia*, en segundo lugar las tradiciones históricas, cuando cada fraccion del territorio nacional ha formado un estado independiente con sus leyes y dialecto particulares, con sus principios y magistrados distintos, con sus glorias y reveses aparte. Remover un obstáculo semejante es obra del tiempo, no porque todo haya de abandonarse á la accion corrosiva de los siglos; sino porque la administracion no puede ejercer aquí su imperio mandando en los caractéres, en los hábitos, en el lenguaje y recuerdos de un pueblo entero. En tal caso es preciso influir en la opinion, modificar los intereses, desarraiglar las costumbres ofreciendo á este pueblo, en cambio de los beneficios de su antigua existencia local, otros mayores en la vida colectiva moderna. El fomento de la agricultura, la proteccion á las artes y al comercio, y un buen sistema de enseñanza pública infiltrarán una sangre nueva en esa sociedad caduca, la cual, así rejuvenecida, aceptará sin repugnancia los vínculos de fraternidad que se le ofrecen, y ahogará sus sentimientos de egoísmo local en otro no menos vehemente y mas generoso, en el espíritu nacional.

*Legislacion*, tambien obsta á la unidad de

los pueblos, y por consiguiente á su centralización, la falta de uniformidad en sus leyes; pero estas divergencias, cuando no arraigan en las causas anteriormente dichas, se combaten con facilidad suma. Es óbvio que no debe existir en cada nacion sino un código civil y un solo fuero, salvas aquellas leves excepciones que la justicia ó la conveniencia reclamaren, como el fuero eclesiástico, el militar y algun otro.

*Economía*, la falta de armonía entre los intereses económicos de las distintas fracciones del territorio embarazan igualmente la accion de todo poder central; porque, cuando son extensos los estados, abrazan regiones desiguales por razon del clima, del carácter de sus habitantes y de los productos de su suelo y de su trabajo. En los pueblos septentrionales predominan comunmente las artes, así como la agricultura en las tierras del mediodia. El espíritu industrial propende á un sistema comercial restrictivo; y por el contrario, la agricultura se inclina mas hacia la libertad del comercio. De aquí nacen pretensiones opuestas difíciles de conciliar y por consiguiente devenir con la unidad en la legislacion administrativa. En tales circunstancias debe la administracion, lo primero, ilustrar la opinion general, procurando se difundan y hagan populares aquellas doctrinas de las cuales penden el feliz desenlace de las mas árduas cuestiones de la economía pública; y debe, lo segundo, intervenir aplicando las ideas á los hechos, transigiendo entre los intereses antiguos y las tendencias modernas, pero con prudencia, con imparcialidad, sin afecciones de escuela, ni espíritu de provincialismo, dando á cada dificultad, no tanto una solucion rigorosa conforme á los principios, cuanto una solucion conveniente segun las circunstancias de espacio, tiempo y lugar que suavizan la aspereza de las teorías.

*Religion*, la falta de uniformidad en las creencias es el obstáculo mas poderoso á la centralización administrativa. La unidad política, si no se destruye, se debilita sin la unidad religiosa. El vínculo sagrado de las conciencias que liga á todos los hombres con el mismo Dios y los postra ante el mismo altar, tiene, ademas de una importancia esencialmente divina, un interés puramente humano. Si es útil para la consolidación de los estados ser regidos por una sola ley civil, es útil tambien profesar igual religion. Entonces ni el espíritu de secta los divide, ni la diversidad de preceptos los separa. La sociedad política y la sociedad religiosa, cada una con sus lazos, forman un doble vinculo compuesto de preceptos divinos y leyes humanas que recíprocamente se auxilian.

Ninguna religion iguala al catolicismo para fundar la unidad política en la unidad religiosa. Lo invariable del dogma, la autoridad de la Iglesia y el orden gerárquico de sus ministros, le atribuyen una superioridad incontestable respecto á las sectas protestantes y á otras creencias cualesquiera. Es un deber, pues, de la administración conservar esta feliz unidad que en medio de las discordias civiles mas sangrientas puede todavía moderar los excesos populares, ó ayudar á restablecer la concordia entre los ánimos divididos por la exaltación de las pasiones; pero este deber habrá de cumplirse sin imponer á la conciencia leyes de rigor, sin faltar al principio de la tolerancia.

#### *Inconvenientes y Peligros de la Centralización*

La centralización ofrece en efecto bienes á la sociedad; pero no puros, sino en cambio de algunos males.

*Orden público*, con la centralización administrativa todos los resortes sociales se reunen

en un punto, y todas las fuerzas confluyen en la ciudad donde tiene su asiento el gobierno de la nación. De allí parten las leyes y el impulso que comunica un movimiento uniforme á toda la máquina del estado. Si una invasión extranjera ó una revolución interior triunfan a un instante de la capital, se organizan al momento y dominan todo el territorio acostumbrado á prestar dócil obediencia á su metrópoli; de suerte que el poder queda á merced del primer ocupante.

Este peligro es real, es positivo; mas está contrabalanceado con la ventaja de que también en una capital preponderante se reúnen mas medios de resistencia á los enemigos interiores y exteriores del reposo público. Hé aquí como Mr. Cormenin espone en su habitual estilo las ventajas de la centralización para repeler una agresión extranjera. "En un solo instante el gobierno quiere, el ministro manda, el prefecto comunica, el alcalde ejecuta, los ejércitos marchan, las escuadras navegan, se toca á rebato, retumba el cañón y la Francia está en pie". Iguales medios se emplean para sofocar una conmoción interior ó una guerra civil.

*Libertad política*, el segundo peligro verdadero es que una centralización desmedida amenaza la libertad de los ciudadanos cuyos derechos corren el riesgo de ser absorbidos por un poder robusto y fuerte. Sin embargo, este peligro no es tan formidable que no tenga su correctivo natural.

Bajo cualquier forma de gobierno, el poder ejecutivo será siempre un agente subordinado al legislativo, quien le dicta su organización y señala límites á su autoridad. La independencia del poder legislativo descansa en la fuerza de las instituciones, estas en la opinión, y la opi-

nión se apoya en la libertad de imprenta. Mientras este derecho político exista, los ciudadanos no vivirán sin garantías; y si el poder central lo conculta, queda aun la opinión ferviente y unánime que defenderá las instituciones, y detrás de ella viene un poder público que exigirá la responsabilidad á sus mandatarios. Si estos frenos no bastan, es porque las instituciones no son todavía ó dejaron ya de ser adecuadas para aquel pueblo, cuyo espíritu nacional requiere otras distintas. El daño no está en la organización administrativa, sino en la organización política que exige un cambio.

#### *Argumentos en Contra de la Centralización*

Si se objeta á la centralización que la sociedad debe fundarse en la unión y no en el aislamiento de los hombres, contestamos que la centralización no aisla al hombre, antes por el contrario sustituye á una agregación tan limitada como la que constituye un pueblo, otra agregación indefinida que forma el estado.

Si se combate diciendo que importa no extinguir la vida local, los intereses de pueblo y las afecciones íntimas y casi familiares de nacimiento ó vecindad, replicamos que una centralización bien entendida respeta, y protege aquellos efectos é intereses locales que pueden coexistir con el bien público, los ordena y combina y les señala su esfera legal.

Si, en fin, repelen el principio en nombre de la economía ó considerando que la administración no puede ejercer el cúmulo inmenso de atribuciones que la centralización deposita en sus manos, respondemos que la verdadera centralización es el orden y el orden es también economía; y por último, proclamar el

principio, no es defender los abusos cometidos en su aplicación.

#### *La Centralización mas Necesaria en los Gobiernos Populares*

Toda nación cuyo régimen político consistiere en la descomposición del poder social en varios poderes públicos, ha menester, mas que los otros, de la centralización administrativa, porque cuanto el poder pierde en energía por efecto de aquella desmembración, otro tanto con esta concentración debe ganar en fuerza. Así sucede que a ninguna organización política cuadra mejor la centralización administrativa que á los gobiernos en donde se ejerce el derecho electoral; ó en donde los ciudadanos son llamados á emitir sus sufragios para la constitución del poder y á participar de la administración del estado. Y no solo la necesidad de erigir un gobierno fuerte, sino también el espíritu reinante en los pueblos así constituido los inclina hacia la centralización, porque "elegir, dice Mr. Cormenin, es asociarse, y asociarse es centralizar."

#### *Independencia*

#### *IV. La administración debe ser independiente.*

Los obstáculos invencibles al movimiento libre de la administración comprometerán los intereses públicos cuya defensa requiere una vigilancia y una previsión constante. De aquí nace que el poder ejecutivo á cuyas manos está confiada la gestión de los intereses comunes, debe caminar con independencia absoluta del poder legislativo. No es decir que la admi-

nistracion no reconozca la superioridad de la ley, que no deba recibir de ella la organizacion conveniente, ni haya de obedecer las reglas señaladas á su accion, ó que pueda salvar impunemente los límites trazados á su actividad.

Dejar expedito el curso de la administracion es cuanto conviene á la mútua concordia de ambos poderes. Una autoridad colectiva es apta para la deliberacion, y para la ejecucion una autoridad, unipersonal, y por eso, tan impropio seria de toda asamblea legislativa obrar, como discutir ageno de la administracion.

#### *Potestad Coercitiva de la Administracion*

La independencia de la administracion estaria comprometida si no tuviese, ninguna potestad coercitiva ó careciese absolutamente de facultades para exigir la fiel observancia de sus actos, aplicando penas pecuniarias ó corporales dentro de los límites de una simple correccion ó por via de disciplina. El poder legislativo delega en la administracion esta parte de funciones propias del orden judicial, á fin de robustecer su accion y completar su existencia, reservando el conocimiento de las faltas graves y de los delitos contra la autoridad á los jueces competentes.

#### **Responsabilidad**

##### *V. La administracion debe ser responsable.*

Todos los actos administrativos deben estar sujetos á responsabilidad, porque toda administracion es un poder subordinado al poder legislativo cuya voluntad ejecuta. La ley señala límites á la autoridad administrativa, como á todos los poderes del estado; pero estos límites serian ilusorios y las transgresiones frecuentes, si no tuviese la administracion un freno

en la responsabilidad de sus agentes. Tanto mas severa habrá de ser la responsabilidad, cuanto mas independiente la accion administrativa, á fin de que ni el gobierno, ni sus mandatarios abusen de las facultades coercitivas que la ley les confiere como necesario complemento de su autoridad.

#### *Amovilidad de los Agentes Administrativos*

De esto se sigue que los agentes del orden administrativo ejercen cargos amovibles á voluntad del jefe supremo en el orden gerárquico, el cual habrá de reasumir en su persona la responsabilidad de todos sus subalternos. Por tanto es preciso que sea libre la eleccion, pues á nadie se obliga á responder sino de un hecho propio ó de los actos de su mandatario. Suele la ley, no obstante, circunscribir la eleccion á un determinado número de personas revestidas de ciertas cualidades; mas como nunca la eleccion queda tan concreta que falte la espontaneidad del nombramiento; y como por otra parte se acepta ó se retiene el poder con aquella condicion, jamás una excepcion semejante es razon para atenuar la responsabilidad de quien mueve la máquina administrativa.

#### **Resumen del Capítulo**

En suma, analogía con las instituciones políticas, actividad, centralización, independencia y responsabilidad, son los caractéres comunes á cualquiera administracion, ó las leyes generales de toda organizacion administrativa. El examen de dichos caractéres nos ha conducido á esponer una serie de principios y doctrinas relativas á la administracion pura que hallarán conveniente desarrollo y aplicación oportuna en el discurso de esta obra. La teoría nos abrirá las puertas de la práctica; la ciencia de la administración iluminará el derecho administrativo.

## NATURALEZA, LIMITES Y ORGANIZACION GENERAL DE LA ADMINISTRACION\*

M.R. Veytia

### ESPOSICION DEL CONTENIDO DE ESTE OPUSCULO\*\*

\* Entre 1851 y 1852, es decir, en la época en que Teodosio Lares imparte y publica sus famosas *Lecciones de derecho administrativo*, aparece en la Ciudad de México el *Nuevo Febrero Mexicano* (subtitulado: "Obra completa de Jurisprudencia teórico-práctica"), compuesto en cuatro tomos: primero y segundo, parte teórica; tercero, juicios y tribunales; cuarto, derecho administrativo. Su editor es don Mariano Galván Rivera. El cuarto tomo, sin embargo, en buena parte se dedica al derecho castrense y sólo casi un centenar y medio de páginas comprenden el valioso *opúsculo de derecho constitucional y administrativo* compuesto por M.R. Veytia, Opúsculo del que se escogió el Título 3o. que lleva la sugestiva denominación "De la naturaleza, límites y organización general de la administración" —que sirve su vez de título a nuestra edición—, no sin antes ser precedido por un pasaje dedicado al tratamiento de los ministros y las Direcciones Generales. Se mantuvo composición, redacción y ortografía, tal y como aparecen en el original. N. del D.

\*\* Conservamos este proemio por considerarlo de interés para el lector, por cuanto agrega una idea de conjunto del Opúsculo. N. del D.

Como he llegado á entender que muchas personas se han figurado que mi ánimo fuese combatir el sistema federal que nos rige, ó cuando menos, manifestar los huecos y vacíos de nuestra constitución política, los defectos de que adolece, y los remedios ó reformas que debieran adoptarse: y como tampoco faltan otras que se han imaginado, que el derecho administrativo sea una ciencia desconocida en su totalidad, y esperan por lo mismo que se les diga y descubra alguna cosa enteramente nueva; me apresuro á desvanecer estos dos conceptos equivocados. En cuanto al primero, protesto que jamás he tenido intención de entrar en el peligroso exámen de cual sea la forma de gobierno que mas convenga á los mexicanos, ni si lá federativa es adaptable ó no á nuestras circunstancias: dando por sentada su existencia, no haré mas que esponer sus preceptos buenos ó malos, sin calificación de ningun género, y tales cual la constitución

los contiene. En cuanto al segundo, debo advertir que el derecho administrativo es tan antiguo como lo son los gobiernos, que á las sociedades dirigen; pues no consiste en otra cosa, sino en el conjunto de medios por los cuales se hacen obedecer las leyes; y así como no puede concebirse una sociedad bien organizada sin gobierno; así tampoco puede haber gobierno sin administracion; pero ésta podrá variar segun la diversidad de formas, de que aquél es suceptible, de suerte que el derecho administrativo en una monarquía debe ser distinto del de una República.

Contrayéndome, pues, al caso presente, haré una ligera reseña de este opúsculo. Esuestos algunos axiomas constitucionales, y hecho una sinopsis, acerca de la estension territorial de la República mexicana, me haré cargo del gobierno particular de los Estados, de sus obligaciones y restriccion de sus poderes y autoridades, para venir despues á tratar del poder legislativo de toda la República, de sus atribuciones y de las que compete á cada una de las cámaras de que se compone. En seguida hablaré del derecho administrativo, esponiendo su base, su objeto, su fin, sus fuentes, sus límites; de las diferentes misiones del legislativo y ejecutivo, de la línea que los separa, y de las diferencias y semejanzas que entre ellos existen; de los límites entre el poder ejecutivo y el judicial, de sus discrepancias y sus puntos de contactos de los caracteres de la accion administrativa: de la persona en quien se deposita el ejecutivo, de su eleccion y de sus preeminencias: de los ministros ó secretarios del despacho, de su consejo, de sus atribuciones individualmente, de su número y responsabilidad: de las direcciones generales, de su utilidad é inconvenientes: de los gobernadores de los Estados y del gobernador del distrito; y finalmente de las municipali-

dades ó ayuntamientos, que son las posteriores autoridades en el órden gerárquico de la administracion. Respecto de estas últimas, se transcribirán varias disposiciones vigentes, las ordenanzas municipales publicadas en tiempo del virey conde de Galves, y las expedidas por la junta departamental de México; pues aunque parece natural que en éstas se encuentren refundidas las primeras, y que las posteriores se consideren derogatorias en la parte que á aquellas fueren contrarias, de hecho, no sucede así, porque algunas veces se hace uso de las antiguas, suponiendo que las modernas no están en vigor, y en otras ocasiones es al contrario: por esa razon me ha parecido conveniente insertar ambas, y que cada cual juzgue lo que le pareciere segun su criterio.

Hé aquí en compendio esplicado el objeto y plan de este opúsculo, en él nada hay puesto de caudal propio, pues cuanto contiene se ha tomado, bien de las disposiciones de que se hace referencia, ó bien de algunos distinguidos escritores contemporáneos.

Si las doctrinas que contiene mereciesen la aprobacion de los inteligentes quedará complacido el—R.

## TITULO 2o.

### CAPITULO IX\*

#### DE LOS MINISTROS

##### De los Ministros en General

Los ministros son *los empleados funcionarios del poder ejecutivo que firman y son responsables*

*sables de cuanto el Exmo. Sr presidente manda ó dispone en el ejercicio de su autoridad.* Deben ser considerados como los primeros agentes que tienen la misión de imprimir en el cuerpo político del movimiento y la acción que reciben del presidente.

Su empleo es el superior en el orden administrativo, y por lo tanto, de ellos dependen todos los agentes de la administración que son amovibles y están sujetos á los ministros, en quienes reside el derecho de revisar y enmendar sus actos.

El presidente los nombra individualmente; pero procurando antes que se avengan, tengan un solo pensamiento político, y acepten la responsabilidad solidaria por sus actos. Nominados así, forman un cuerpo que se llama *Consejo de ministros*. Este es presidido por el presidente, y en su defecto por el que éste elija por presidente, del que toma nombre la administración, y que es la expresión de la marcha del gabinete. Para mas fácil inteligencia debemos manifestar sucesivamente las atribuciones del consejo de ministros, y las individuales de sus miembros.

#### Del Consejo de Ministros

El consejo de ministros solo tiene autoridad propia cuando el presidente le preside: fuera de su presencia, solo formula proyectos que adquieran fuerza ejecutiva por el asentimiento de aquel. Las deliberaciones son siempre

\* Han sido omitidos los capítulos I-VIII, que tratan de las facultades de los poderes legislativo y ejecutivo.

acerca de los graves asuntos del Estado, del mantenimiento de las prerrogativas del poder ejecutivo, propuestas de ley á los cuerpos legislativos, sanción de las leyes, y seguridad interior y exterior de la nación.

#### De las Atribuciones de los Ministros Individualmente

Pasamos á tratar de los ministros cuando no obran colectiva sino individualmente. Esto lo hacen de dos modos. 1o. Autorizando lo que el presidente dispone en uso de sus prerrogativas constitucionales. 2o. Determinando por sí, en virtud de la delegación que reciben al ser investidos del alto carácter de ministros, si bien usan siempre de la fórmula *de orden del Exmo. Sr. presidente*, para indicar el origen de su autoridad delegada.

Los ministros autorizan lo que el presidente hace cuando trascriben los decretos en que habla, y que solo se espiden para asuntos de grave interés público, ó para nombrar funcionarios de alta categoría en el Estado.

Los ministros determinan por sí, en virtud de la delegación, cuando espiden, si bien con la cláusula dicha, órdenes para diferentes asuntos del servicio público. Esto lo verifican.

Vigilando la ejecución de las leyes, y formando y espidiendo los oportunos reglamentos al efecto.

Dando órdenes e instrucciones á los agentes administrativos, que de ellos dependen, y censurando ó premiando su conducta.

Ordenando los presupuestos de la nacion, disponiendo á su tenor la inversion de fondos, y haciendo contratos en nombre del Estado.

Ejerciendo el derecho supremo de tutela sobre los pueblos y establecimientos públicos.

Teniendo una autoridad directa sobre los particulares por medidas reglamentarias y por decisiones individuales.

### **Responsabilidad Ministerial**

Para contener al poder ejecutivo en sus verdaderos límites, está instituida en los gobiernos representativos la responsabilidad ministerial, que es una garantía para asegurar á los asociados el uso legal de los beneficios de la asociación. La Constitución la establece dando el derecho de acusación ante cualquiera de las dos cámaras, excepto en los casos en que la de senadores obra con el carácter de jurado de sentencia.

### **Responsabilidad en General**

La responsabilidad será solidaria en las cuestiones de gabinete, y en cuantos asuntos deben ser tratados en consejo de ministros, é individual en los demás casos.

### **Falta de Leyes Especiales en la Materia**

No existiendo entre nosotros una ley especial de responsabilidad, deberán ser juzgados los ministros por los crímenes de traición, cohe-

cho, soborno, concusión, abusos de poder, ó dissipación de los bienes públicos con arreglo á la legislación común, que castiga á los que las cometan.

### **Número, Atribuciones y Organización Interior de los Ministerios**

El número y atribuciones de los ministros, y su organización interior solo deben variarse cuando lo exija la facilidad y conveniencia del servicio. El número de ministerios y las atribuciones de cada uno lo fija el presidente por ser una atribución del poder ejecutivo, de que está revestido: el orden interior lo establece el ministro: como responsable que es del despacho de los negocios confiados á su inspección: cuatro son los ministerios hoy existentes: de relaciones interiores y exteriores, de justicia, de hacienda, y de guerra y marina.

## **CAPITULO X. DEL DESPACHO DE LOS NEGOCIOS DE GOBIERNO**

Respecto de los ministros dispone nuestra Constitución federal lo siguiente.

Para el despacho de los negocios de gobierno de la República, habrá el número de secretarios que establezca el congreso general por una ley.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Art. 114. *Const. Fed.*

Todos los reglamentos, decretos y órdenes del presidente, deberán ir firmados por el secretario del despacho del ramo á que el asunto corresponda, segun reglamento; y sin este requisito no serán obedecidos.<sup>2</sup>

Los secretarios del despacho serán responsables de los actos del presidente, que autoricen con sus firmas, contra la Constitucion, la Acta constitutiva, leyes generales, y constituciones particulares de los Estados.<sup>3</sup>

Los secretarios del despacho darán á cada cámara, luego que estén abiertas sus sesiones anuales, cuenta del estado de su respectivo ramo.<sup>4</sup>

Para ser secretario del despacho se requiere ser ciudadano mexicano por nacimiento.<sup>5</sup>

Los secretarios del despacho formarán un reglamento para la mejor distribucion y giro de los negocios de su cargo, que pasará el gobierno al congreso para su aprobacion.<sup>6</sup>

## CAPITULO XI.

### DE LAS DIRECCIONES GENERALES

#### Su Origen y Atribuciones en General

El cúmulo de negocios con que están recargados algunos ministerios, ha dado origen a las

direcciones generales. Aquí, bástanos decir que el principio de la responsabilidad ministerial no permite que sus facultades se consideren sino en concepto de delegadas, y que por lo tanto ni pueden ser muy estensas ni independientes de los ministros.

#### Su Utilidad

Las ventajas de estas direcciones consisten principalmente en que la inspección sea mas eficaz, mas activa y mas inmediata, y de consiguiente mas fáciles las reformas y mejoras administrativas.

#### Sus Inconvenientes

Sus inconvenientes, especialmente cuando no están bien organizadas, son los de debilitar, retardar y dificultar á veces la acción del gobierno.

#### Modo de Evitarlos

Estas ventajas e inconvenientes han dado lugar á que hoy sea problemática para muchos la utilidad de las direcciones. Nosotros no tendríamos inconveniente en defenderlas, si variando su organización actual se redujeran las atribuciones de los directores generales á auxiliar á los ministros, dándoles cuenta verbal y frecuente de los asuntos de gravedad, y resolviendo por sí los que expresamente se les delegaran. Así los directores, como hombres especiales y científicos, podrían ilustrar la marcha

<sup>2</sup> Art. 115, *idem, idem.*

<sup>3</sup> Art. 116, *idem, idem.*

<sup>4</sup> Art. 117, *idem, idem.*

<sup>5</sup> Art. 118, *idem, idem.*

<sup>6</sup> Art. 119, *idem, idem.*

de la administracion y las direcciones vendrian á ser secciones de los ministros.

### TITULO 3o.

#### *DE LA NATURALEZA, LIMITES Y ORGANIZACION GENERAL DE LA ADMINISTRACION*

*Despues de haber espuesto la organizacion y forma del cuerpo legislativo y ejecutivo segun nuestro derecho constitucional, pasamos á hablar del administrativo, considerandolo en abstracto y trascibiendo al efecto las doctrinas de uno de los mas célebres y modernos escritores, amoldándolas á nuestra actual forma de gobierno.*

#### **CAPITULO I** **DEL DERECHO ADMINISTRATIVO**

##### **Division del Poder Ejecutivo en Administrativo y Judicial**

Dos medios existen en todos los pueblos para ejecucion de las leyes; uno es el de accion y el otro el de decision: esto hace que el poder ejecutivo sea dividido en poder administrativo ó ejecutivo en su accion rigorosa, y en poder judicial. El ejecutivo está encargado del cumplimiento general de las leyes, de la seguridad del Estado, del mantenimiento del orden público y de las necesidades colectivas de la sociedad: al judicial corresponde la aplicacion

de las leyes á hechos particulares, la decision de las contiendas individuales y el castigo de los delitos. El derecho comun, civil y penal, es la regla de conducta del poder judicial, mientras que los agentes del ejecutivo reconocen en el derecho administrativo su mision y la estension de sus deberes.

##### **Significacion de la Palabra Derecho**

La palabra *derecho* unas veces significa la reunion de leyes de un mismo género, y otras, los títulos creados por estas mismas leyes, títulos que en la administración no son tan absolutos y precisos como en la legislacion comun, sino que por el contrario, se someten siempre á las exigencias de la equidad; la primera acepcion es la propia de este lugar.

##### **Definicion de la Administracion**

Tampoco es siempre el mismo sentido de la palabra *administracion*; tomada latamente, comprende la formacion y ejecucion de las leyes, y está encomendada á los poderes legislativo y ejecutivo; pero en su significacion estricta y rigorosa, que es la de nuestro propósito, se limita al poder ejecutivo, y es la accion de sus diversas partes, ó lo que es lo mismo, el conjunto de medios por los cuales las leyes se ejecutan.

##### **Definicion del Derecho Administrativo**

Manifestado ya el verdadero sentido de las palabras *derecho* y *administracion*, debemos

ahora definir el derecho administrativo, que es la colección de reglas, que teniendo por norte el interés general de la sociedad, fijan las relaciones necesarias del Estado con los ciudadanos, y de los ciudadanos con el Estado. Esta definición por sí sola nos indica la naturaleza, la importancia y la extensión del derecho definido.

#### Base del Derecho Administrativo

El derecho administrativo tiene por base al derecho público, con el que está intimamente ligado, y el que puede considerarse como consecuencia. Fundado en él, desarrolla sus reglas, las acomoda á las necesidades de cada época y de cada localidad, desciende á mas pormenores, es mas variable y mas susceptible de modificaciones.

#### Su Objeto

De la base del derecho administrativo puede inferirse que su objeto son las obligaciones y derechos recíprocos, en los puntos en que el interés personal de la asociación roza con el de los asociados; así es que en él siempre encontramos á la sociedad para cumplir con un deber ó reclamar un derecho, á diferencia de la legislación común que tiene por objeto el interés de cada uno.

#### Su Fin

Ni es menos noble el fin del derecho administrativo, que consiste en poner en armonía todos los medios para la ejecución de las leyes, y organizar en sus diferentes partes el poder ejecutivo.

#### Sus Fuentes

Las fuentes del derecho administrativo, son: 1o. Las disposiciones fundamentales del derecho público, que al constituir los altos poderes del Estado, confían al poder ejecutivo sus atribuciones generales. 2o. Las leyes que expresamente confieren al gobierno funciones especiales. 3o. Los reglamentos e instrucciones que, para medidas del servicio público espide el gobierno en cumplimiento de la ley fundamental ó de otras expresas.

#### Sus Límites

Solo nos resta hablar aquí de los límites del derecho administrativo, comparando sus atribuciones con las del poder legislativo y con las del poder judicial. Estos límites los marca la ley fundamental cuando establece la línea en que deben ejercer sus funciones los poderes públicos; pero la importancia de esta materia exige que tratemos de ella con la conveniente separación.

### CAPITULO II

#### DE LOS LIMITES ENTRE LOS PODERES LEGISLATIVO Y EJECUTIVO

##### Diferente Misión de los Poderes Legislativo y Ejecutivo

La misión del poder legislativo es dictar reglas generales, permanentes y uniformes, que reci-

ben el augusto carácter de leyes, y que son actos de soberanía: la del poder ejecutivo es proveer á la ejecución de las mismas leyes, suplir con frecuencia su silencio, su laconismo ó su insuficiencia; entrar en muchos pormenores sutiles y minuciosos; estos son actos de magistratura. De aquí se infiere que el poder ejecutivo relativamente al legislativo, es lo que el hecho al derecho, ó como figuradamente se ha dicho, el poder legislativo es la cabeza, y el administrativo es el brazo del cuerpo político. Si pues este es solo una consecuencia de aquel, evidente es que en todo debe estarle subordinado, y que en sus determinaciones solo puede tener por objeto el cumplimiento de las leyes.

#### Línea de Separacion entre ellos

Las atribuciones que corresponden á estos poderes de que acabamos de hablar, marcan la línea de separacion que entre ellos existe, y enseñan que el poder ejecutivo empieza á ejercer sus funciones en el punto mismo en que el legislativo terminara las suyas.

#### Facultad del Gobierno para Espedir Decretos y Reglamentos

La uniforme ejecución de las leyes exige que sean entendidas de un mismo modo por todos los agentes de la administracion. Esta necesidad, la de suplir sus imperfecciones, y la de descender á muchos pormenores, ha introducido la facultad que en los gobiernos representativos tiene el poder ejecutivo de expedir los decretos, reglamentos é instrucciones que sean

conducentes al objeto. Lugar es este de manifestar hasta donde deben esténdese las leyes, y desde donde debe prevenir el gobierno. La ley crea, instituye y establece en cada materia las reglas fundamentales y las formas esenciales; las disposiciones del gobierno recaen sobre cosas que exigen la vigilancia de la administracion, detalles al ser ejecutadas, precauciones temporales, ó medidas variables. De lo dicho se infiere que las determinaciones del gobierno no pueden ser extensivas á derogar las leyes existentes, ó á prevenir su inobservancia, por que esto degeneraria en ataque á la ley fundamental.

#### Diferencias y Semejanzas de los Poderes Legislativo y Ejecutivo

Las leyes y los decretos del gobierno tienen de comun que comprenden á todos los ciudadanos y que todos están obligados á la obediencia. Pero en cuanto á sus diferencias son mayores; además de las que dejamos indicadas en este título, podemos añadir que al gobierno no le es lícito crear poderes públicos, ni autorizar impuestos, ni elevar algunos hechos á delitos, ni señalarles pena, ni perjudicar á los derechos públicos ni particulares, cosas todas que están en la esfera del poder legislativo, como lo demuestra la doctrina antes establecida. Pero aun hay mas: el poder ejecutivo, siempre vigilante, tiene una acción continua, se deja ver inmediatamente donde le reclaman las necesidades de la sociedad, y en perpetua actividad alcanza á todos los tiempos y á todas las circunstancias, mientras que el poder legislativo tiene una marcha lenta que le es indispensable para el prestigio y la madurez de sus resoluciones.

### Limitacion del Poder Legislativo

Ni debe ser el poder legislativo menos escrupuloso en no mezclarse en las atribuciones del ejecutivo. Limitado á legislar, no gobierna, dejando este cuidado á los ministros responsables, que en el sistema representativo suelen salir por lo comun de la mayoría de los cuerpos colegisladores.

## CAPITULO III DE LOS LIMITES ENTRE EL PODER EJECUTIVO Y EL JUDICIAL

### Base de los Límites entre Ambos Poderes

Establecido el poder judicial para proteger los derechos de la razon y de la debilidad contra las pretensiones de la osadía y de la fuerza, y afianzar así la paz y el imperio de las leyes, no puede confundirse con el ejecutivo, del que dimana, segun dejamos manifestado. La Constitucion consagra su justa independencia, principio santo, sin el que ni el fallo de los jueces fuera libre, ni la inocencia estaría exenta de perecer en el cadalso del crimen, ni el crimen dejaría de obtener la recompensa debida á la virtud. Ni es menos respetable la independencia del poder ejecutivo relativamente al judicial; porque compuesto éste de funcionarios inamovibles é independientes, si se mezclara en asuntos de gobierno, destruiría la division de poderes, y la Constitucion, que quiere que la administracion, dominada siempre por circunstancias del momento, sea, si es lícito

decirlo así, ministerial. Esta distincion, hija del testo de la ley y de la naturaleza de la sociedad, es tan interesante, que no puede concebirse administracion de justicia, cuando el gobierno ó sus agentes pueden influir en los fallos judiciales, ni hay gobierno cuando el poder judicial invade los actos de la administracion. La base de esta division consiste en que al poder ejecutivo, como hemos espuesto antes, toca la ejecucion general de las leyes, y al judicial su aplicacion en los juicios civiles y criminales, no pudiendo ejercer mas funciones que juzgar y hacer que se ejecute lo juzgado. De aquí se deducen las principales diferencias del poder judicial y de la administracion, y los puntos de contacto que los aproximan.

### Diferencias entre ellos

Prolijo fuera referir todas las diferencias que existen entre el poder ejecutivo y el judicial, por lo que nosotros solo marcarémos aquí las cardinales, orígen de las demás, y que bastan á dar una idea exacta de la linea de separacion que escrupulosamente deben guardar las autoridades. Estas son:

1a. El poder judicial es constante, grave y rigoroso en sus formas.

El ejecutivo por el contrario, es rápido y se plega á las circunstancias.

2o. El poder judicial decide de cuestiones entre particulares, limitándose á declarar un hecho, un derecho ó una obligacion; sus determinaciones aprovechan ó dañan á los individuos, y solo secundariamente y por la influen-

cia que pueden tener en el órden público interesan á la sociedad.

El ejecutivo entiende de los negocios públicos, y de particulares solo, en cuanto afectan de un modo directo al interés público.

3a. El poder judicial aplica las leyes á casos previstos ordinariamente por ellas, sobre derechos positivos, y sobre hechos preexistentes.

El ejecutivo, teniendo mas ancha esfera, estiende su imperio á casos no previstos por las leyes, crea muchas veces el derecho, prevee los acontecimientos, aleja los peligros de la sociedad, le prepara bienes, y con menos trabas puede atender mas á la conveniencia pública.

4a. El poder judicial castiga los delitos, el ejecutivo los previene, y hace menos sensibles sus consecuencias.

De esta division nace la diferencia entre la policía administrativa y la judicial: el objeto de la primera es mantener habitualmente el órden de la sociedad, y cuando no alcanza á evitar un crimen, entonces la judicial descansando en las pruebas que aquella debe ministrarle, aun buscándolas tambien, procura su castigo.

5a. El poder judicial debe ser requerido ó provocado para su ejercicio.

El ejecutivo obra espontáneamente, y sin necesidad de escitaciones.

6a. El poder judicial es ejercido por funcionarios responsables inamovibles.

El ejecutivo por funcionarios responsables amovibles. Diferencia que conserva á cada una de estas instituciones el carácter que les corresponde.

#### **Puntos de Contacto entre Ambos Poderes y Puntos en que la Administracion se Somete y Auxilia al Poder Judicial**

No son menos en número los puntos de contacto entre los poderes ejecutivo y judicial que las diferencias que acabamos de notar. Por esto no debemos considerarlos como aislados, sino como mútuos auxiliares y unidos estrechamente. Así el poder ejecutivo respeta los títulos de propiedad, los contratos, el estado de las personas, y la autoridad de cosa juzgada; se somete al derecho comun en las cuestiones de dominio, y de derechos privados, respeta las declaraciones é informaciones judiciales, y presta auxilio á los tribunales, velando por la protección de los ciudadanos, garantizando su seguridad y libertad, y previniendo los delitos.

#### **Auxilio que el Poder Judicial Presta á la Administracion**

El poder judicial á su vez consagra el ejercicio de la autoridad administrativa, y la hace respetable con sus juicios criminales.

#### **Independencia entre las Autoridades Judicial y Administrativa**

Las diferencias y puntos de contacto entre los poderes judicial y ejecutivo, exigen que trate-

mos de la independencia y armonía que debe haber entre las autoridades de una y otra línea. En este párrafo nos limitaremos solo á la independencia.

### Su Origen

La diversa índole de las funciones judiciales y administrativas es causa de que no puedan ser ejercidas por una misma persona. Confundidos en el antiguo régimen todos los poderes, confiada en gran parte la administración del Estado á funcionarios del orden judicial, no existía esta incompatibilidad; pero hoy, sin turbar la armoniosa división de los poderes, no se sostendría tal amalgama, imposible con la amovilidad de los agentes administrativos, y la inamovilidad de los judiciales. Mas esta misma distinción de personas que consulta al orden, y á la dignidad de los poderes públicos, exige que sus agentes se respeten en el uso de las funciones á cada uno confiadas.

### Sus Bases

La línea de su mutua independencia está marcada por las prohibiciones que tienen las autoridades de una y otra clase.

#### Prohibiciones de las Autoridades Judiciales Relativamente á la Administración

Las prohibiciones de las autoridades judiciales relativamente á la administración son las siguientes:

1a. No pueden hacer reglamentos, dar órdenes generales, ni dirigir la voz á los ciudadanos; porque su misión se limita á la aplicación de leyes á casos especiales.

2a. No pueden disturbar á la administración en el ejercicio de sus funciones, ni impedir la ejecución de sus órdenes.

3a. No pueden conocer, sin previa autorización del gobierno, de los actos de las autoridades administrativas, que por hechos relativos al ejercicio de sus funciones no responden inmediatamente á los tribunales á no ser que contra ellas se entable una acusación.

#### Prohibiciones de las Autoridades Administrativas Relativamente á las Judiciales

Está prohibido á las autoridades administrativas relativamente á las judiciales:

1o. Impedir las funciones judiciales en el círculo de la administración de justicia.

2o. Comunicar órdenes á los tribunales cuya independencia consagra y garantiza la constitución: esto es internándose en el conocimiento de los negocios privativos á aquellos, pues en general sí debe velar sobre la pronta y recta administración de justicia.

3o. Conocer de derechos que versen entre particulares concernientes á su patrimonio, ó á su estado y por lo tanto mezclase en las cuestiones de derecho común, como las de

dominio, servidumbres, sucesion, contratos y cuantos dimanan de títulos particulares.

4o. Imponer penas personales, pudiendo solo usar de las pecuniarias en los términos que las leyes lo permiten.

### **Armonía entre las Autoridades Administrativas y Judiciales**

La independencia de las autoridades administrativas y judiciales hace mas necesaria la armonía para su mayor fuerza. Esta se conserva prestandose en los límites de sus respectivas atribuciones el auxilio indispensable. En este punto deben seguirse los principios siguientes:

1o. Las autoridades administrativas y judiciales deben preguntarse y responderse mutuamente para el mayor acierto de sus resoluciones.

2o. Deben pedir y aceptar mutuamente auxilio la una de la otra.

3o. En los casos en que se ofrecieren dos cuestiones administrativa y contenciosa, y una de ellas sea prejudicial<sup>7</sup> de la otra, debe esta resolverse previamente, suspendiendo sus procedimientos entre tanto la autoridad á quien compete el conocimiento de la segunda.

4o. El poder judicial debe reconocer á la administracion, como representante de la sociedad cuando comparece en los tribunales en cuestiones sometidas á su exámen, en concepto de tutor de los establecimientos públicos, como testigo auténtico, ó como agente del patrimonio del Estado.

5o. La administración debe facilitar al poder judicial los gastos indispensables para la administracion de justicia, para sus edificios, cárceles, sostenimiento de presos pobres, establecimientos penales, y auxiliarlo en las indagaciones contra los criminales y en la ejecucion de las sentencias.

### **Competencias entre las Autoridades Judiciales y Administrativas**

#### **Prerogativas de decidirlas**

Las cuestiones de competencia entre las autoridades administrativa y judicial toman un carácter político, pues que tienen por objeto la distinción, separación é independencia plena, absoluta y recíproca de los poderes del Estado, y son por lo tanto un acto de gobierno. Su decisión debía corresponder á una autoridad independiente de ambos poderes para que tuviera el carácter de total imparcialidad. No podría confiarse esta facultad á ninguno de los dos cuerpos contendientes, porque por autorizados que fueran, era de temerse que sostuvieran los intereses del orden á que respectivamente pertenecieran. (Nuestra constitución federal no previó este caso y es uno de tantos vacíos que contiene.)

<sup>7</sup> Usamos de la palabra prejudicial, que es jurídica, por ser en nuestro concepto la más oportuna para significar la idea que enunciamos, y así por cuestión prejudicial entendemos la que debe ser ventilada preliminarmente, á otra que al mismo tiempo se presente relacionada y dependiente de ella.

## CAPITULO IV DE LA ACCION ADMINISTRATIVA

El ejercicio de la administracion se desarrolla ya de un modo activo, ya por vía de decision. No estando entre nosotros establecida la division de agentes bajo estos dos diferentes conceptos, reputamos tambien como accion de la administracion las decisiones que hoy toma, sin darles el carácter, en parte contenoso, que su índole reclama. Los modos de esplicarse esta accion, son:

1o. Como órgano de instrucción: en este sentido, la administración promulga las leyes, establece lo necesario para su ejecución, inspecciona cuanto al bien público conviene, provoca, reune y trasmite datos y noticias.

2o. Como instrumento de operaciones materiales así dirige los bienes comunes, contrata relativamente á ellos, ejerce en su representación acciones judiciales, paga gastos, y cuida de las obras públicas.

3o. Como poder moral: esta es una misión altamente humana y benéfica, aunque indeterminada en su extensión: cumpliéndola la administración, instruye, recompensa, auxilia, anima y fomenta, sirve de guía á los pueblos, y vigila y autoriza actos relativos á sus intereses.

4o. Como autoridad: mandando lo que fuese para el bien de la sociedad, sea con relación á las cosas, como estableciendo servidumbres públicas ó expropiando por causas de utilidad general, ó con relación á las personas, pudiendo servir de ejemplo las medidas para

conservar el orden, prever desgracias, y recordar y procurar la ejecución de las leyes.

5o. Como distribuidor de cargas y aprovechamientos comunes: á esta clase pertenecen los repartimientos de las contribuciones directas y de hombres para el servicio de las armas, la prestación de la mayor parte de servicios personales, y el goce de los bienes públicos indivisibles de que todos gozan en común, de los que no pudiendo ser disfrutados así, son enajenados por el interés público, y de los divisibles que se reparten entre todos, como los de riego, pastos y otros semajantes.

6o. Como inspector de gastos públicos: exigiendo cuentas de los bienes del Estado, de los pueblos y de las corporaciones que dependen de la administración á los que los han manejado.

7o. Como medio de represión: cuando castiga con las multas, y en los términos que permiten las leyes y reglamentos, la violación de las disposiciones administrativas.

## CAPITULO V DE LOS CARACTERES DE LA ACCION ADMINISTRATIVA

### Caracteres de la Acción Administrativa

La acción administrativa exige unidad en su ejercicio, dependencia inmediata, responsabilidad efectiva y residencia fija en sus agentes, para que no pierda el carácter de fuerza que debe distinguirla.

**Unidad**

La unidad consiste en el poder, de que está revestido el gobierno para vigilar, y disponer la acción general de la administración. Este poder lo ejerce por medio de sus agentes, á los que en toda la nación da un mismo impulso y una misma dirección. Origen es la unidad de la fuerza y del engrandecimiento de los pueblos, tanto que sin ella no pueden tener buena administración: de aquí dimana el orden gerárquico administrativo.

**Dependencia**

Los diferentes agentes de la administración tienen atribuciones particulares, y funciones propias, íntimamente encadenadas entre sí, y que partiendo de un centro común, se estienden á la circunferencia, y de ésta á su vez, salen para el centro. Este centro entre nosotros es el jefe del ejecutivo, grado supremo y jefe de todo el orden gerárquico de la sociedad, que por el nombramiento libre, y revocabilidad absoluta de los agentes de la administración, da fuerza con las altas prerrogativas de su dignidad al principio de la responsabilidad de los que administran.

**Responsabilidad**

Los agentes de la administración no pueden tener otra voluntad que la de la ley, á la que están sujetos, y cuya ejecución deben promover. La responsabilidad es la garantía material de que no abusarán de sus funciones; tiene por

objeto, crear órganos fieles de la ley, y por fin, el sujetarlos al castigo de que sus omisiones, ó sus excesos los hagan merecedores.

**Residencia**

Por residencia entendemos la obligación que tiene todo funcionario de residir en el punto á que le llama el cumplimiento de sus deberes. Tan interesada está en ella la acción de la administración, que de otro modo las leyes y reglamentos no tendrían la ejecución pronta, cumplida y inspeccionada en todos los momentos que exige la índole del poder ejecutivo.

**CAPITULO VI****DE LOS DIFERENTES AGENTES  
DE LA ADMINISTRACION****Orden Gerárquico Administrativo**

El presidente, en quien recide el poder ejecutivo, no puede ejercerlo por sí mismo; lo que ha dado origen á la necesidad de delegarle á diversos agentes, que constituyen un orden gerárquico en la administración. Partiendo éste de los altos funcionarios, encargados inmediatamente de la ejecución de las leyes, á quienes el presidente honra con su confianza, desciende primero á las grandes divisiones de territorio, y después á cada pueblo en particular, llegando de este modo la acción del gobierno á todos los puntos, á todos los ciudadanos. Nosotros en este título, solo comprendemos

la organizacion general de la administracion, dejando para sus respectivos lugares hablar de los agentes subalternos que, encargados de un ramo especial, no tienen un roce inmediato con todos y con todas las clases.

### **Division de Agentes en Individuos y Corporaciones**

La accion y la deliberacion, son los elementos de la administracion. La primera es cosa de uno solo, pues que requiere unidad, rapidez y responsabilidad; la segunda resulta mas esclarecida por el concurso de inteligencias. De aqui nace que la organizacion administrativa se compone de funcionarios, que administran, y de corporaciones que deliberan acerca de negocios administrativos; division esencial muy interesante, de la que sin embargo se desvía en mucha parte nuestra actual legislacion, si bien es de creer que las reformas que

en ella sucesivamente se introduzcan, consagren en la practica un principio incontestable á la luz de la razon y de la ciencia. El funcionario que administra, es un magistrado; el cuerpo que delibera, es un consejo; uno y otro son indispensables: el magistrado como medio de accion, y el consejo para auxiliarla, darle fuerza y hacerla mas respetable.

### **Subdivision de estos Mismos Agentes**

A la cabeza de los funcionarios, reside entre nosotros el presidente, centro de la administracion á quien preside, de cuya autoridad asi como de la de los ministros y directores nos hemos ya ocupado, restandonos solo hablar de los gobernadores, conocidos antiguamente con el nombre de jefes políticos, y de los Ayuntamientos, que son tambien unas corporaciones administrativas.

## EL CARACTER CIENTIFICO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA\*

José María del Castillo Velasco

### AL LECTOR

El deseo de cumplir con mis deberes como profesor en la Escuela especial de Jurisprudencia, que me animó á escribir y publicar mis *Apuntamientos sobre el estudio del derecho constitucional*, me ha inspirado ánimo para escribir el presente *Ensayo sobre el derecho administrativo mexicano*, no obstante que conozco y confieso mi insuficiencia para escribirlo con acierto.

Tal conocimiento me obliga á suplicar al lector vea con indulgencia este ensayo, que necesariamente y por mas de una causa ha de tener mil defectos. La confesion sincera de mi insuficiencia para tratar tan difícil asunto como es el que me ocupa en este ensayo, ya por lo importante y delicado que es la ciencia de la administracion en general, ya por la novedad de una obra sobre el derecho administrativo mexicano, hará sin duda comprender al lector que recibirá con respeto y aprovechará con gratitud toda advertencia, toda enmienda que se dignen hacerme las muchas personas entendidas que pueden corregir los errores en que yo incurra. A estas personas no pueden ocultarse las graves y á veces insuperables dificultades que suelen ofrecerse á quien emprende obras del género de la presente.

\* José María del Castillo Velasco escribe su *Ensayo sobre el derecho administrativo mexicano* en el año de 1874, y la edición corrió a cargo del Taller de Imprenta de la Escuela de Artes y Oficios de Mujeres. En sus tres primeros capítulos trata la materia de la administración como ciencia. Esta triada integra el cuerpo de este trabajo, de cuyo espíritu y cabeza del capítulo I hemos obtenido este título convencional. Se conservó composición, redacción y ortografía original. N. del D.

Entre las que por mucho tiempo me han detenido fué una la de conseguir todos los datos relativos á la administracion interior de

los Estados que forman la Federacion mexicana, supuesto que he deseado dar en esta obra idea de dicha administracion y no reducirme á la especial del Distrito federal y territorio de la Baja-California, única que está á cargo del gobierno federal. Con mucho trabajo he reunido esos datos que en su mayor número son oficiales; completando aquellos cuando estos me han faltado, con las instrucciones que se han dignado darme personas capaces de hacerlo con acierto y exactitud.

Si la publicacion de esta obra es de alguna utilidad para el público, siquiera porque en ella encuentre fácilmente disposiciones que están esparcidas en muchos y diversos volúmenes de la legislacion patria: si esta publicacion sirve de ayuda en sus afanes á la juventud estudiosa, quedaran satisfechos mis deseos.

## CAPITULO I LA CIENCIA ADMINISTRATIVA

Aseguran los pueblos su propia libertad por medio de las constituciones ó códigos políticos y apoyándose en esta robusta base, buscan los mismos pueblos en el acierto de las instituciones administrativas su desarrollo físico y moral y el mejoramiento incesante á que aspira el hombre en fuerza de su organizacion. Lo que se ha llamado don de gobierno y es propiamente la ciencia administrativa, consiste en el conocimiento de las causas comunes á todas las naciones y de las particulares de cada una de ellas que pueden producir el desarrollo y adelantamiento de los pueblos ó su decadencia y postracion, así como de los medios propios para obtener aquellos bienes y evitar esos males.

La ciencia administrativa provee al bien del hombre desde ántes de su nacimiento y lo sigue durante la vida y lo acompaña hasta el sepulcro. Cuida del mejoramiento de las razas y del progreso de las generaciones, difunde la enseñanza en todos los ámbitos de la sociedad, forma y mejora las costumbres, protege la industria, el comercio y las artes, favorece el desarrollo del talento y del trabajo, combate la miseria, y haciendo sentir por todas partes su benéfica influencia, logra el bien de las sociedades y el bien de los individuos.

Concurren á formar la ciencia administrativa los principios de todas las ciencias, todos los conocimientos humanos aplicados en bien de la humanidad para el desarrollo social y para el bienestar moral, intelectual y material del hombre.

Creado este para vivir en sociedad, porque á ella lo llevan forzosamente así las fuerzas de su entendimiento como su organizacion física, la sociedad ha sido y es necesaria, y necesario tambien el ejercicio del poder público, considerado como la reunion, como la concentracion de las fuerzas individuales para conseguir en favor de los individuos y de la sociedad la realizacion de la ley inmutable de la creacion, que es el desarrollo completo, el perfeccionamiento incesante de los seres. "El objeto del poder es el bien, su medio el orden, su instrumento la ley; su esencia la justicia".

Dividida la sociedad humana en naciones independientes, cada una de estas tiene una vida propia é intereses y conveniencias que le son particulares, y por consecuencia el derecho de exigir de las otras naciones que de ninguna manera intervengan en esa vida, ni se ingieran en esos intereses y conveniencias;

pero todas las naciones tienen la indeclinable obligacion de respetar los derechos de la humanidad, es decir, los derechos del hombre en general.

Esos intereses, esas conveniencias, esa vida propia de cada nacion que constituyen su independencia y su soberanía se componen de todas las esferas de actividad así individual como social que giran dentro de la nacion y cuyas órbitas no deben chocar jamas entre sí.

La conservacion de la armonía entre esas diversas esferas de actividad, que no estaría bastante asegurada por los individuos aisladamente considerados, es el objeto del ejercicio del poder público y lo que constituye el deber del gobierno; pero como el hombre ha sido organizado para pensar y para obrar, el gobierno no puede limitar la libertad del hombre, ni la actividad individual, ni la sociedad conceder al gobierno el poder de verificar tal limitacion, que seria contraria á la esencia de aquella y á la organizacion humana.

Resulta de lo expuesto que la ciencia administrativa provee al desarrollo y perfeccionamiento del individuo y de la sociedad, á la armonía de las diversas esferas de actividad que forman una nacion libre y soberana, y respeta y fomenta y asegura la actividad individual que es la base de la fuerza y del poderío, de la prosperidad y engrandecimiento de las naciones.

Dividido el ejercicio del poder público como lo exige la naturaleza de sus funciones en legislativo, ejecutivo y judicial, asegurada esta division en los Estados Unidos Mexicanos por medio de la constitucion federal, al poder legislativo corresponde únicamente la facultad

de legislar y al ejecutivo quedan confiada la política y la administracion: la política, cuyo objeto debe ser el exacto cumplimiento de la constitucion y de las leyes y cuyo fin es mantener en el interior la armonía entre todos los elementos políticos del país para que los principios constitucionales sean una verdad y las leyes aseguren la libertad del hombre, y adquirir y conservar en el exterior, en las relaciones con el mundo, el respeto á la soberanía nacional; la administracion, cuyo objeto se forma de las necesidades materiales, morales é intelectuales de la sociedad, y cuyo fin es satisfacer esas necesidades.

Y así como para el ejercicio de las funciones políticas, el gobierno tiene límites determinados por los preceptos constitucionales fuera de los cuales la accion del poder público se convierte en tiranía y en despotismo, para el ejercicio del poder administrativo hay tambien limitaciones generales determinadas por la naturaleza de la institucion del poder público y comprobadas por las severas lecciones de la historia.

Nunca debe hacer el gobierno lo que la sociedad sabe y puede hacer.

Nunca debe limitar la libertad del hombre ni la actividad individual.

Nunca debe enervar las fuerzas del pueblo ni impedirle que atienda al gobierno de sí mismo.

Si la administracion debe imitar á la Providencia velando por el bien público y por el bien particular; si debe amparar al individuo en donde quiera que esté, esta accion incansante no debe convertirse jamas en la accion de la

tiranía, ni el cuidado de la sociedad y del hombre en una tutela que sería igual al despotismo.

Así como la ciencia administrativa difiere de la ciencia política, así la acción del poder en la administración difiere de la acción del poder en la política.

Malo sería que esta tuviera por fundamento el exclusivismo bajo cualquiera de sus fases, porque él producirá inevitable aunque insensiblemente la tiranía y enervará las fuerzas del pueblo ó lo impelerá á la revolución; pero mucho más peligroso sería el error de asentar como base de la administración pública, el exclusivismo en favor de determinados intereses.

La ciencia política busca el establecimiento de la armonía de todos los elementos políticos en una dirección determinada: la ciencia administrativa busca la armonía absoluta entre todos los intereses sociales y entre todos los intereses individuales. En el ejercicio de la acción política la mayoría de los ciudadanos tiene el poder de sobreponerse á las minorías. En la práctica de la administración no es lícito sacrificar ningún interés por pequeño que sea. La política satisface las necesidades generales sin detenerse ante los intereses políticos individuales: la administración estudia las necesidades del individuo para satisfacer las necesidades comunes. La política considera siempre el conjunto de la Nación y del Estado: la administración se empeña en la consideración de cada parte de las componentes de ese conjunto que forma la Nación ó el Estado.

Entre la ciencia política y la ciencia administrativa hay la diferencia de que aquella no

es suficiente por sí sola y sin auxilio de esta para obtener la felicidad de los pueblos y de los individuos, cuando la ciencia administrativa sin el auxilio de la política puede ser bastante para obtener el progreso material de las naciones, y hasta cierto punto el adelantamiento moral é intelectual de la sociedad y del individuo; aunque de ninguna manera tienen los pueblos verdadera fuerza y vigor, si no viven bajo los ardientes rayos de la libertad, si los asociados carecen de iniciativa individual y los pueblos no atienden al gobierno de sí mismos.

Tal es la ciencia administrativa: llámase derecho administrativo el conjunto de leyes y disposiciones que en cada nación forma su administración particular.

## CAPITULO II

### LA ACCION ADMINISTRATIVA

Siendo como es una verdad fundamental que la sociedad existe necesariamente y emanando de esta existencia la necesidad del establecimiento del poder público que declara en la forma legítima la voluntad de los asociados, es indispensable que tal poder tenga la acción necesaria para hacer cumplir y ejecutar esa voluntad, y de conformidad con ella lo que sea conveniente para el bien de las sociedades y de los individuos.

Por esta causa la acción administrativa que está confiada á los funcionarios investidos del poder público, se ejerce para asegurar el bien común y el interés particular, reprimiendo todo agravio contra el uno ó contra el otro,

conciliando toda divergencia entre ambos, y dando á este efecto una direccion adecuada al particular.

Se ha dicho ántes y es conveniente repetir que la administracion no debe sacrificar ningun interes legitimo ni aun á la mayoria de otros intereses contrarios. La verdad de esta proposicion se comprende con solo reflexionar que habiendo sido creado el hombre para la sociedad y teniendo necesidades ineludibles para su desarrollo intelectual, moral y fisico, contrariar cualquier interes individual legitimo, es decir, necesario para el desarrollo referido, seria tanto como impedir ese mismo desarrollo y frustrar la naturaleza y organizacion del individuo que lo llevan forzosamente á la sociedad con sus semejantes. La falta de autoridad para imponer tal sacrificio que importaria una violacion del derecho individual y con ella una violacion del derecho natural, exige que la accion administrativa prevea para evitarlos todos aquellos casos en que pudiera aparecer alguna contrariedad entre el interes particular y el bien publico, y que llegado alguno de esos casos concilie al uno con el otro.

Hay que notar sin embargo, que estas verdades se refieren á intereses individuales legitimos, justos y verdaderos, y al bien publico que tenga las mismas cualidades, porque con ellas muy dificil y raro sera, si no es que imposible, que llegue á haber contrariedad entre ambos, y de ninguna manera debe entenderse que la accion administrativa puede salvar un interes por mas que pudiera convenir á la mayoria, siempre que fuese contrario á otro ya particular ya general que tuviera las calidades de legitimidad, justicia y verdad ántes referidas.

Infiérese de esto que la accion administrativa se ejerce en los hombres y en las cosas que estan bajo su dominio; pero no solamente sobre estas, sino aun sobre aquellas que no estan bajo el dominio particular como acontece siempre que la accion administrativa tiene á mejorar las condiciones naturales de un lugar en bien de la salubridad publica, en provecho de la agricultura ó del comercio, ó con otros objetos semejantes.

Extendiéndose la accion administrativa por la inmensa esfera que comprende á los hombres y á las cosas, el ejercicio de tal accion ofrece muy graves dificultades. La ciencia administrativa que como ántes se ha dicho se compone de todas las ciencias, adelanta cada dia con el progreso de estas y por tal motivo no ha llegado aún á poseer tal suma de principios universales ó verdades absolutas, que pudieran ser suficientes para dar á los preceptos administrativos la fijeza y estabilidad que tienen los códigos del orden civil. Y de esta manera el ejercicio de la accion administrativa depende en mucho del talento y de la instrucion de los funcionarios encargados de ese ejercicio, y de cierta capacidad especial que se ha llamado don de gobierno, el cual no es por cierto ni vulgar ni comun.

No debe, sin embargo, comprenderse por lo expuesto que la ciencia administrativa se halla actualmente en el estado de un embrion ni menos que la accion del poder administrativo sea verdaderamente arbitraria. Posee la ciencia en su estado actual principios incontrovertibles, verdaderos axiomas que deben formar y forman de hecho la base de toda buena administracion, porque sirven de punto de partida para llegar á las deducciones que se converti-

rán á su vez en resoluciones ó decisiones administrativas.

Para el acierto en ellas la organizacion administrativa debe tener ciertas condiciones que son indispensables.

*I. La administracion debe estar en perfecta armonía con las instituciones políticas.*

Si la autoridad nace de la voluntad del pueblo, si su ejercicio está determinado por los códigos políticos, no puede concebirse de qué manera pudiera ejercerse el poder público legítimamente si hubieran de contrariarse en algo los principios establecidos en dichos códigos. Una legislacion administrativa contraria á las instituciones políticas necesariamente ha de producir ó la arbitrariedad y el despotismo que le son consiguientes, ó el desprecio del pueblo á las leyes que es nada ménos que el germen de la disolucion social, ó la parálisis de las fuerzas de la sociedad que de una manera inevitable habria de producir su ruina.

La política y la administracion tienen objetos diferentes; pero estrechamente enlazadas entre sí deben seguir un mismo sendero, sin desviarse de él para no crear ni favorecer intereses contradictorios que llegarian á producir un verdadero caos.

Las dificultades con que la República Mexicana ha tropezado en su desarrollo y el progreso que le es consiguiente han consistido en su mayor parte en la falta de perfecta armonía entre sus instituciones políticas y su legislacion administrativa. Son por lo mismo de la mayor importancia todos los esfuerzos que el poder público y los ciudadanos han hecho y en lo sucesivo hicieren para establecer

esa armonía cuya falta produce males incalculables y que es un estorbo para el adelantamiento de la República.

Como por instinto busca la sociedad esa armonía, y el poder público necesariamente tiende á ella porque se comprende que de otra manera su accion seria verdaderamente ineficaz. ¿Cómo es posible que haya armonía entre instituciones democráticas tan liberales como son las de México y una legislacion administrativa que en parte todavía proviene de la autoridad absoluta de los monarcas?

*II. La administracion debe ser independiente, esencialmente activa y responsable.*

Así como la facultad de legislar corresponde exclusivamente al poder legislativo y la de juzgar, exclusivamente al poder judicial, así la facultad de administrar corresponde exclusivamente al poder ejecutivo. Para la formacion de las leyes el ejecutivo coadyuva con sus observaciones; pero el poder legislativo no está sujeto á ellas y ejerce sus facultades con absoluta independencia de los otros poderes. Esta independencia, que no debe confundirse con el aislamiento ó absoluta separacion de los poderes que darian orígen á un antagonismo de muerte, es una de las mas sólidas garantías de la libertad.

Determinada por la constitucion la órbita de las facultades del poder ejecutivo y su esfera de accion, es indispensable que dentro de ella pueda girar con libertad si la administracion ha de ser activa y responsable.

Si la sociedad confia el ejercicio del poder administrativo á los funcionarios encargados de él, es porque no seria posible que cada ciu-

dadano asegurara por sí solo el bien particular y el bien público. Por este motivo desde el momento en que ambos bienes se confian á la autoridad, esta tiene el deber de no descansar un solo instante en la gestion de dichos bienes. Si la sociedad por sí misma, provee á su bien y desarrollo, la administracion debe ayudarla en sus esfuerzos y abstenerse de toda ingerencia cuando estos sean bastantes para su objeto; pero siempre que la sociedad no obre por sí misma, la administracion debe hacerlo con eficacia.

Generalmente se tiene como un axioma el principio de que el mejor gobierno es el que gobierna poco ó no gobierna y esta proposicion expresa el deseo de todo pueblo á quien las autoridades oprimen con un exagerado afan de gobernar y con la profusion del ejercicio del poder ú oponiéndose al desarrollo de la iniciativa y actividad individuales. En los Estados en que los reglamentos sofocan á la libertad, en que el impuesto por su exceso ó por su inconveniencia mata la produccion, en que la administracion es arbitraria, el principio referido llega á ser un verdadero axioma; pero es forzoso confesar que una administracion inerte, inactiva, ineficaz, comenzaria en efecto por no ser molesta y acabaria, con toda certeza, por ser una rémora para el desarrollo progresivo de la sociedad, llegando á ser impotente para asegurar la libertad y dar seguridad á los ciudadanos.

La administracion debe ser esencialmente activa; pero imitando á la naturaleza cuya accion es incesante y nunca precipitada, ni violenta, ni opresiva: esencialmente activa pero siempre fundada en la razon y en la justicia: buscando siempre su apoyo en la verdad y en la ciencia.

Como caracteres de la actividad la administracion debe tener prontitud y energía; porque la falta de prontitud hace presumir que la administracion es ignorante ó débil ó perezosa y la falta de energía hace presumir que la administracion no tiene seguridad de conciencia para dictar sus resoluciones y acaso ni respeto á las leyes; pero ni la actividad, ni la prontitud, ni la energía deben excluir jamas el examen profundo que requieren algunas arduas y difíciles cuestiones administrativas.

El ejercicio de un poder tan amplio como es el administrativo, necesariamente debe ser limitado por la responsabilidad de los funcionarios, sin la cual el mismo poder llegaría á degenerar de justo y conveniente en arbitrario y despótico.

Nada es mas opuesto á los fundamentos de justicia, de razon y de ciencia en que siempre debe apoyarse la administracion, que la desigualdad en el ejercicio de su poder, que el establecimiento de privilegios ó exenciones. Desterrados aquellos y estas de los códigos mexicanos de conformidad con los principios políticos sancionados en la constitucion, seria monstruosa la idea de una administracion que no fuera esencialmente civil. "Los hábitos militares, dice el Dr. Colmeiro en su Derecho administrativo español, son opuestos á los caracteres del buen administrador, y por eso jamas debe considerarse la milicia como parte de la administracion activa, sino como un auxiliar poderoso, pero subordinado que nunca obra sin ser requerido por una autoridad responsable á quien compete moderar el empleo de la fuerza pública. Toda autoridad civil ejerce un imperio ó una jurisdicción de derecho comun; un jefe militar ejerce siempre un poder de excepcion, el cual, por lo mismo, no

se extiende sino á los casos expresamente señalados en la ley. Si tal vez algun jefe militar se sobrepone á la autoridad civil, es que ejerce una dictadura que él se arroga ó de que leyes excepcionales le revisten; pero de todas suertes la sociedad se halla en una situacion anormal y transitoria."

Los artículos 13, 16, 21 y 26 de la constitucion mexicana de 1857 dan un carácter esencialmente civil á la administracion en toda la Republica y la ley que determine las facultades de la autoridad militar en el estado de guerra habrá de tener necesariamente esta consideracion como punto de partida para sus disposiciones.

¿Debe la administracion estar centralizada? Hé aquí una cuestion que se ha debatido extensamente y cuyo exámen ofrece muy robustos fundamentos en favor y en contra de la centralización. Y sin embargo, ni los partidarios de esta pretenden que ella se convierta en instrumento de tiranía, ni sus adversarios predicen la anarquía que es siempre y forzosamente tiránica. De esta manera los dos extremos de la cuestion se acercan en busca de un término razonable el cual está indicado por la naturaleza y organizacion de las sociedades en la época actual. La centralizacion completa solo podria existir bajo el dominio de un monarca absoluto y enervaría á no dudarlo las fuerzas del Estado y del individuo, debilitando al uno y al otro hasta hacerlos incapaces de proveer á su propia defensa. Tal centralizacion es enteramente inconcebible y verdaderamente impracticable conforme á las instituciones políticas de la República Mexicana formada de Estados libres y soberanos en su régimen interior y que no tienen la facultad de ingerirse en la administracion federal.

Los Estados y el Distrito de México se dividen en partidos ó distritos, los cuales tienen sus intereses particulares así como los tienen las municipalidades que se reunen para formar cada uno de sus partidos ó distritos.

Mas si cada una de estas partes componentes del Distrito, del Estado y de la Federacion tiene necesidades é intereses que le son peculiares y el mas pleno y perfecto derecho para satisfacer esas necesidades y proteger esos intereses, no es ciertamente con una entera segregacion de las demás partes que concurren á formar cada una de esas entidades, porque tal segregacion daria por resultado el antagonismo entre ellas y con tal antagonismo sobre vendrian la anarquia y la muerte. Para evitar estos males tanto la constitucion federal como las constituciones de los Estados han establecido la division de poderes y entre estos el ejecutivo á quien se encarga la administracion pública. Si cada distrito, si cada municipalidad hubieran de ser soberanos en su administracion, tendrian que serlo bajo todos aspectos, porque la soberanía es indivisible por su naturaleza, y desaparecerian los Estados y acabaria la Federacion.

Del mismo modo desaparecerian aquellos y esta con una administracion pública completamente centralizada.

Organizadas actualmente las sociedades con divisiones ó fracciones que concurren á formar un cuerpo completo, es decir, la Nación ó el Estado, cada una de esas fracciones tiene y representa intereses determinados que le son peculiares. La municipalidad tiene intereses propiamente municipales que son diversos de los intereses de distrito, aunque estos participen en algo de la naturaleza de aquellos, y el

distrito tiene á su vez intereses propios y diversos de los del conjunto que forma el Estado, que no obstante esa diversidad los comprende y abraza á todos. Es indispensable que cada una de esas fracciones que representa intereses diversos tenga su administracion propia y completa, con la libertad de accion que es necesaria para que sea oportuna y justa y con la subordinacion que es conveniente para que ninguna administracion pueda salir de los límites que le estén señalados por las leyes, lo cual produciria el caos administrativo y el mas absoluto despotismo, ni pueda sobrevenir la segregacion de las partes componentes del Estado, la cual como ántes se ha dicho produciria la destruccion y el aniquilamiento del mismo Estado.

La satisfaccion de ciertas necesidades, el cuidado de ciertos intereses de los pueblos, el buen servicio público requieren conocimientos especiales, en determinadas ciencias, en determinados ramos de la administracion, y tales circunstancias exigen el establecimiento de cuerpos especiales bien sean de simple consulta, bien sean para el ejercicio de determinadas atribuciones.

Pero nunca debe olvidarse que así como la delegacion del poder público que establece la constitucion y ejercen los poderes supremos no significa ni importa la delegacion de la soberanía del pueblo que por su naturaleza no puede cederse ni delegarse, así tambien el ejercicio del poder administrativo en ninguna de sus funciones significa ni importa la delegacion de la soberanía en ninguna de las corporaciones, autoridades ó funcionarios establecidos por las leyes para ejercer funciones y facultades administrativas.

La accion administrativa se ejerce en virtud de las leyes, y no obstante hay mucho en su ejercicio que depende de la prudencia y acierto de los funcionarios; porque siendo variables las necesidades públicas y variables tambien las circunstancias en que ha de ejercerse la accion administrativa, no es posible que las leyes de esta clase comprendan todos los casos, ni la legislacion puede tener la fijeza é inmovilidad por decirlo así de los códigos civiles, por mas que aquella y estos tengan un mismo fundamento: la justicia; por mas que las leyes sean su fuente comun.

### CAPITULO III

#### INDEPENDENCIA DEL PODER ADMINISTRATIVO.—SU EXTENSION Y SUS LIMITES

Así como la existencia de la sociedad proviene necesariamente de la organizacion humana, la administración pública proviene necesariamente de la existencia de la misma sociedad, de cuyos intereses y necesidades está encargado el poder administrativo. Existieron por tal causa la ciencia y el derecho administrativo ántes de que fuera conocido su nombre, y su ejercicio estuvo confiado á diversas autoridades hasta que la division de los poderes públicos vino á clasificar el administrativo como parte del ejecutivo.

Comprendido el derecho administrativo entre las disposiciones del derecho civil, debió como este buscar sus fundamentos en los principios eternos de la justicia. Y en efecto, esos principios son y serán siempre la fuente sagrada de donde deben brotar las resoluciones del derecho, iluminadas por la luz de la ciencia.

Nada importa que esas resoluciones hayan de ser variadas á medida que varían las circunstancias y las necesidades públicas. La justicia misma exige esas variaciones, no porque sus preceptos sean variables, sino porque el primero de ellos es el respeto á la libertad del hombre y de la sociedad y su fin el desarrollo e incesante mejoramiento de la humanidad.

Tales son por lo mismo los objetos que debe tener siempre presentes el legislador cuando dicta leyes del órden administrativo, y el poder ejecutivo cuando las reglamenta y las pone en práctica y cuando pronuncia sus resoluciones sobre los casos que ocurren. En el desempeño de estas funciones el poder administrativo ejerce actos de imperio y actos de jurisdicción: los primeros, cuando en uso de su autoridad pronuncia resoluciones sobre las cuestiones administrativas; los segundos, en todos aquellos casos en que hay intereses contrarios y se suscita respecto de ellos la discusion entre las partes interesadas, y en los cuales el poder administrativo pronuncia una verdadera decisión.

Mas no tiene esta conforme á nuestras instituciones la fuerza de una sentencia ejecutada, porque no impide que quien con ella crea violado su derecho ocurra á los tribunales para defenderlo, en solicitud de una reparación completa, bien sea ante los tribunales federales por el recurso de amparo cuando se trata de violación de una de las garantías individuales consignadas en la constitución general, ó por un juicio formal siempre que se intente una demanda contra el gobierno de la Federacion, bien sea ante los tribunales de los Estados cuando se trate de resoluciones administrativas que emanen de sus autoridades particulares.

Aunque siendo las cosas de esta manera parece que el poder judicial tiene ingobernabilidad en las funciones administrativas: que por tal causa el ejecutivo está hasta cierto punto subordinado al judicial, lo que contradice el principio de la division de los poderes, la verdad es que el administrativo es independiente en su ejercicio y que la autoridad judicial no decide ni pronuncia sentencia ni declaración contra el mismo acto administrativo sino que juzga y falla respecto del derecho que se alega por parte del interesado en la formal demanda que intenta contra el gobierno ya sea este el federal, ya sea el particular del Estado.

Fundase esta teoría así en la naturaleza misma de las funciones de los poderes ejecutivo y judicial como en los principios establecidos en los artículos 101 y 102 de la constitución federal en virtud de los cuales las leyes y las autoridades deben conservar siempre aquellas su magestad y estas su prestigio, á fin de evitar pretextos para el trastorno del órden público y que se relajen los resortes de la máquina social, acostumbrándose el pueblo á mirar con desprecio sus propias leyes y autoridades; en cuyo caso las unas y los otros son inútiles y hay que temer el desarrollo de la anarquía.

En todo caso, exceptuándose la suspensión autorizada por la ley orgánica del recurso de amparo creado por la constitución de 1857, la resolución administrativa subsiste hasta que por la fuerza de la sentencia judicial tiene que ser aquella modificada por el mismo poder administrativo que la dictó. Debe tenerse presente, como ántes se ha dicho, que el poder judicial no pronuncia una resolución sobre la conveniencia de la disposición administrativa que da origen á la queja, ni mucho menos

hace respecto de ella una declaracion general, sino que se limita y debe limitarse al caso especial de que se trata.

Siendo como es una verdad constitucional la independencia del poder administrativo en el ejercicio de su autoridad y dentro de la órbita determinada por las leyes y por los principios de la justicia, parece conveniente determinar hasta dónde se extiende la potestad administrativa, supuesto que es tambien una verdad y verdad de hecho, que las leyes no preveen todos los casos en que sea necesario el ejercicio de esta potestad, y que la administracion no debe ser inerte sino por el contrario activa y eficaz.

Y desde luego se advierte que los límites de la esfera de accion del poder administrativo están determinados por las leyes siempre que las haya referentes al caso en que dicha accion ha de ejercerse y que nunca debe ella ponerse en estado de contradiccion con los principios eternos é inmutables de la justicia, los cuales son la guía siempre segura del poder administrativo, y finalmente, que este poder debe proveer al bien público y al bien individual en cuanto este se relacione con la sociedad. Por consecuencia de lo expuesto hay que inferir que los límites de la autoridad administrativa están señalados por las leyes, por los principios incontrovertibles de la justicia y por las necesidades á cuya satisfaccion tiene que atender el poder público en lo relativo á la administracion, y sobre todo por el mas profundo respeto á la libertad y al derecho del individuo y del pueblo.

La fórmula con que hace la protesta de cumplir lealmente con su encargo el presidente de los Estados Unidos Mexicanos y que está

expresada en la constitucion, determina claramente los deberes del poder administrativo y los límites de su esfera de accion. Protesta el depositario del poder ejecutivo desempeñar leal y patrioticamente su encargo conforme á la constitucion y *mirando en todo por el bien y prosperidad de la union*, es decir el conjunto cuyo poder administrativo se confia al presidente.

Los límites de la autoridad en los Estados mexicanos están determinados por sus respectivas constituciones en algunas de las cuales se confia el ejercicio del poder administrativo á diversos funcionarios, aunque subordinados como es forzoso á la autoridad de los gobernadores.

Al del Distrito federal cuyo cargo fué creado por la ley de 18 de Noviembre de 1824 está confiada la administracion en el mismo Distrito; pero bajo la inmediata y absoluta dependencia del ejecutivo de la Union, excepto en los casos que dicha ley determina y son los comprendidos en las atribuciones que á los jefes políticos en la última época del gobierno vireinal designaba la ley de 23 de Junio de 1811.

Bajo la misma dependencia, aunque no tan eficaz como es en el Distrito federal, á causa de la distancia y la lentitud de los medios de comunicacion, el poder administrativo está encargado á un jefe político de nombramiento del gobierno de la Union.

Excusado parece decir que el poder administrativo en la República Mexicana en ningun caso puede imponer penas ni otras correcciones que las que autoriza el art. 21 de la constitucion federal, que declara que "la aplicacion

de las penas propiamente tales es exclusiva de la autoridad judicial. La política ó administrativa solo podrá imponer como corrección hasta quinientos pesos de multa, ó hasta un mes de reclusión, en los casos y modos que expresamente determina la ley”.

Establecida constitucionalmente la división de poderes, es de todo punto claro que tampoco tiene facultad el administrativo para intergerirse en cuestiones del orden judicial ya sean

estas criminales ó meramente civiles; pero sí tiene la facultad, que frecuentemente ha puesto en práctica, tanto de excitar á las autoridades judiciales para administrar pronta y debida justicia, como de pedir en aquellos casos en que por la gravedad de algún crimen se alarma la sociedad, que se le dé cuenta de la marcha del proceso que se instruye, sin que por esto se entienda que el poder administrativo se ingiere ni en la sustanciación ni en la resolución del mismo proceso.

## **PODER EJECUTIVO Y PODER GUBERNAMENTAL\***

Juan M. Vázquez

### **PROLOGO**

Consumada la independencia de la Nueva España, la Nación, en la necesidad de constituirse, se encontró en las condiciones siguientes:

Leyes dadas por una monarquía absoluta, que en la última época consultaba con el "Consejo de Indias," formado de españoles residentes en España.

Costumbre de obedecer sin réplica, afirmada por el trascurso de 300 años.

Costumbre de pedir como merced, y de recibir con agradecimiento, el uso de algunos derechos propios del hombre; de respetar el maltrato que diera todo español; de aceptar, sin discusion, las doctrinas sobre deberes sociales y derechos individuales que imponía el clero único existente en la Nación.

Por último, se encontró con más de cinco millones de naturales del país, que solo sabían poder pagar el tributo y tener derecho á los repartimientos.

Con estos elementos, los mexicanos, ilustrados como lo habían permitido los conquistadores, se dividieron en opiniones acerca de la nueva organización que debiera adoptarse: unos querían que la Independencia nacional fuera simplemente crear aquí un Rey igual al

\* *Curso de Derecho Público* de Juan M. Vázquez (publicado en México por Tipografía Literaria de F. Mata, en el año de 1879) es uno de los primeros tratados de esta materia, que dedica una parte sustancial de su contenido al estudio de la administración pública municipal, estatal y federal. Fueron seleccionados de la cuarta parte, que trata de la "Federación", los capítulos relativos a los poderes ejecutivo y gubernamental, así como el concerniente al ministerio público. Se conservó la formación, redacción y ortografía original. N. del D.

de España, conservando todo exactamente lo mismo; otros querian que se adoptara la república federal; y unos y otros tomaban aisladamente las disposiciones legales de España y de otras monarquías, ó las doctrinas republicanas y socialistas que se proclamaban en algunas partes de Europa; resultando por consecuencia, una lucha no interrumpida; lucha más terrible y más tenaz, por cuanto estas implantaciones se hacían en un pueblo que no tenía vida propia, hasta que, por fin, el partido liberal dijo su última palabra en la Constitución de 57, y el partido conservador en el Imperio, de tristes recuerdos.

Actualmente en que los partidarios de todos colores se cubren con las garantías de la Constitución, parece que es oportuno tratar del Derecho público; es decir, del Derecho que debe enseñar con claridad los derechos y deberes del hombre, los derechos y deberes del ciudadano, y los derechos y deberes del Gobierno; y esto, hasta donde sea posible, con presencia de los antecedentes de la Nación Mexicana y de los adelantos en las ciencias respectivas.

Además, con este estudio se llena una necesidad que ya se hace sentir demasiado, y se enseñarán á la juventud principios que, á su vez, ampliará ó rectificará, para resolver conforme á la ciencia cuestiones puramente constitucionales, ó para hacer, enmendar ó reformar la ley de las leyes: la Constitución. Esta necesidad es tanto más imperiosa, si se tiene presente que en la República, todos, sin distinción de clases, pueden ocupar puestos públicos de la más grande importancia.

Una obra de esta clase, que por su tamaño pueda servir de texto en las escuelas, y por su

contenido pueda adaptarse á los principios fundamentales de la República, no la conozco; puedo asegurar que no la hay, porque las que existen, á mas de costosas, siempre contienen las doctrinas consiguientes á la monarquía más ó menos liberal de las naciones en que ven la luz: doctrinas directamente opuestas á las republicanas. Por esto me atrevo á dar á la prensa el presente Manual, que podrá llenar del momento la necesidad indicada.

He tomado como base la doctrina orgánica y armónica de Krause, por ser la que á juicio de escritores eminentes llena las condiciones de adaptarse á las necesidades sociales y al destino del hombre: he tomado los principios de eterna verdad y justicia establecidos por hombres que se han tenido por idealistas, porque de esos principios aún nos ocupamos para hacerlos prácticos; por fin, he consultado y aceptado todo lo que he creido conveniente y ha estado á mi alcance, procurando hacer las deducciones y aplicaciones rigurosamente lógicas.

Comprendo las dificultades inherentes á una obra de estilo didáctico; dificultades que empiezan desde el método que deba seguirse, analítico ó sintético; pero creo que por ser la primera de su clase que se imprime en la República Mexicana, y quizás en el continente, son disimulables los errores y vacíos que se noten; errores y vacíos que corregirá y llenará la voz viva del maestro.

Por último, como la situación de la Nación Mexicana, segun queda delineada, fué y es, con pequeñas diferencias, favorables ó adversas, la de todas las poblaciones que fueron *Colonias españolas*, quizás sea útil tambien á éstas.

## PODER EJECUTIVO

Damos por principio de este título lo que queda escrito en la Tercera parte al hablar del Poder ejecutivo del Estado.

En todas las naciones que se gobiernan conforme á los principios democráticos, se dá el nombre de presidente al ciudadano encargado del Poder Ejecutivo; y así como en las antiguas monarquías el rey era el *primer caballero*, así en las actuales repúblicas el presidente debe ser el *primer ciudadano*; porque estas palabras marcan bien la diferencia que hay entre el hombre caballero de la Edad Média y el hombre ciudadano de la república actual, y señalan el espacio corrido por la civilización desde el rey, primer caballero, hasta el presidente, primer ciudadano.

En las esferas sociales puede asentarse por regla general, que los funcionarios públicos deben durar más tiempo y ser mejor recompensados, miéntras más elevadas sean las funciones que desempeñan y las esferas á que corresponden esas funciones. El primer término de esta regla se funda, en que para *conocer* las personas y las cosas que se comprenden dentro de un círculo ámplio y extenso, se necesita un tiempo mayor que para adquirir iguales conocimientos, tratándose de un círculo más reducido; que el alto interés de los negocios que se tratan en las esferas superiores, exige más estudio y meditación; que es conveniente seguir, con variaciones poco sensibles, si las variaciones son necesarias, la conducta del antecesor funcionario, que para conocer la relación de simpatía ó antipatía que los *negocios de palacio* tienen entre sí, se necesita de algún tiempo, y, por último, que fijar con cer-

teza una línea de conducta en cada negocio, y la armonía de todos, es obra que supone el estudio, el conocimiento y la meditación de todos y cada uno de los negocios de la cosa pública: y *esto demanda tiempo*.

De lo dicho se infiere, que el tiempo que debe durar en el ejercicio del Poder ejecutivo la persona que se encargue de desempeñar las funciones del mismo, es el que corresponde para llenar los objetos indicados y para percibir los frutos de la marcha determinada. Téngase presente que el encargado del Poder ejecutivo es *un solo individuo*, que no hay otro, ú otros, con quien dividir el trabajo, igualmente responsables y electos. Las constituciones señalan un tiempo diverso; observándose que el tiempo mayor es de ocho años y el menor de cuatro. Parece, por lo visto hasta aquí, que es mas conveniente el tiempo de ocho años, y que aleja todo peligro aceptar el de seis años, prohibiendo la reelección en ambos casos.

Es tanta la influencia ó el magnetismo que ejerce la acción, ó ejecución, de lo que mandan los Poderes legislativo y judicial, que á pesar de que el Poder ejecutivo es simple ejecutor, viene á ser el centro nacional. Obsérvese con cuidado que, en todas las naciones se destaca bien el encargado del Poder ejecutivo, y que no se perciben igualmente ni los otros Poderes, ni los hombres de autoridad decisiva en los mismos: es que los hechos deslumbran.

Las facultades naturales del Poder ejecutivo, son todas las que necesita para dar cumplimiento á las leyes, y para que continúe el movimiento y progreso de las fuerzas vivas; son las que se desprenden de las leyes que se expidan con los dos objetos indicados: uno gene-

ral, que comprende las "Obligaciones," otro especial que comprende los *Derechos de la Union*.

Es opinion uniforme que el Ejecutivo debe tener las facultades siguientes:

Promulgar las leyes, ejecutar los fallos judiciales ó dar el auxilio necesario para que se ejecuten.

Hacer los reglamentos para la ejecucion de las leyes que necesiten reglamentarse.

Nombrar y remover con libertad á los secretarios del despacho y á todos los empleados de la administracion.

Recaudar los impuestos decretados.

Hacer los pagos en el modo y formar señalados en el Presupuesto de egresos.

Disponer de las fuerzas de mar y tierra.

Admitir y despedir á los individuos que forman el ejército y la marina. En algunas naciones esta facultad no se extiende hasta nombrar á los jefes superiores del ejército.

Cuidar de que las elecciones periódicas y extraordinarias se hagan conforme á la ley.

Presentar al Poder legislativo las personas aptas para ministros, cónsules, vicecónsules y demás que formen el cuerpo diplomático.

Llevar la correspondencia con las otras naciones.

Dirigir las negociaciones diplomáticas.

Recibir ministros y enviados, ordinarios y extraordinarios, de las otras naciones.

Conceder el *exequatur* de los cónsules y vicecónsules de las otras naciones.

Expedir patentes de navegaciones y de correos conforme á las leyes.

Hacer lo conveniente para que los puertos de altura y de cabotaje tengan las seguridades y conveniencias necesarias.

Dirigir y disponer á su arbitrio, las plazas fuertes, las maestranzas y los depósitos de armas y municiones.

Cuidar de la independencia y dignidad nacional, así como de la integridad del territorio, dictando las medidas convenientes en caso necesario, miéntras se reúne ó dispone cosa alguna el Poder legislador.

Por fin, iniciar, dirigir y terminar *el hecho* que se llama guerra nacional.

Es tal la situación, el organismo y el peso del Poder ejecutivo, que bien merece hacer un examen detenido de él, y compararlo ligeramente con los otros Poderes porque es notable, como se ha observado, que el mero ejecutor de los otros Poderes sea la figura más prominente.

El encargado de las interesantísimas funciones del Poder Ejecutivo, es *un individuo*, porque todas ellas requieren uniformidad y prontitud; sin embargo, ese encargado nada puede hacer y de poco es responsable. Es cosa particular que, el solo encargado de hacer una cosa no la deba hacer solo, aunque pueda.

En todas las naciones regidas constitucionalmente, monarquías ó repúblicas, se previene al encargado del Poder ejecutivo nombre secretarios ó ministros de su confianza, se le señala el número de ministros que debe tener, y se decreta que ninguna de sus órdenes, reglamentos y circulares sean obedecidas, ni aun las leyes que solo promulga, si no son autorizadas por el ministro encargado del ramo respectivo; pero tambien se decreta, que el ministro es responsable de todas las infracciones que se cometan, y que el encargado del Poder ejecutivo solo es responsable de algunas *grandes faltas* que se designan cuidadosamente. En conclusion: el encargado del Poder ejecutivo no es uno, sino que son dos en cada ramo, uno que es el nombrado y otro que elige él; el encargado del Poder ejecutivo, que es el responsable ante la nación, se encuentra amarrado y sin libertad de abusar.

La especial situación que se acaba de indicar, es el resultado del *poder* que tuvieron los antiguos reyes, y de los medios que buscaron y encontraron los republicanos para hacer benéfico ese *poder*, sin destruir los tronos: es el paso sucesivo que era posible dar para llegar á la democracia. El poder del rey, y el correctivo que se le puso, se expresan bien en las siguientes máximas de aquella época: "La persona del Rey es sagrada é inviolable," "Los ministros son responsables."

En las repúblicas en que se encarga el Poder ejecutivo temporalmente y á una persona, se comprende todo lo que vale el ejercicio de este Poder, la posibilidad de que se abuse de él, y, sin embargo, la necesidad de que el encargado no sea removido fácilmente ni sustituido en un período de corto tiempo; por esto proba-

blemente, se aceptó la práctica mencionada; y, además, porque las transiciones en las ciencias sociales no se hacen con prontitud, por la fuerza que oponen las doctrinas y prácticas que se quieren dejar.

Supuesto lo dicho, es oportuno ya, ver de frente la situación de los tres Poderes en que se divide el ejercicio del gobierno; es la siguiente: los individuos encargados del Poder judicial son responsables por *todo fallo* que pronuncien en que se ataque la Constitución, ó una de las leyes existentes; el encargado del Poder ejecutivo es responsable *so/á* por ciertas *grandes faltas* y no por todas; los encargados del Poder legislativo no son responsables, ni por sus opiniones, ni por su voto, aunque ambas cosas ataquen ó infrinjan la Constitución. El Poder judicial debe obrar conforme á la ley y de ello es responsable; el Poder ejecutivo debe ejecutar la ley y de ello puede ser responsable; el Poder legislativo puede dar una ley contra la Constitución y de ello es *irresponsable*. Esta diversa situación de Poderes que tienen un mismo origen y un mismo objeto; que son partes de un mismo todo, y, en fin, que son iguales, no puede ser buena ante la ciencia del Derecho, ni consecuente ante la lógica. Si el Poder judicial es responsable, tambien lo deben ser el ejecutivo y legislativo; si uno de ellos es irresponsable, tambien lo deben ser los otros dos; en conclusion: los tres Poderes deben ser igualmente responsables ó irresponsables, siquiera para no presentar la diferencia ascendente que se ha marcado. ¿Será la solución de esta dificultad, que el Poder judicial no debe ser responsable cuando ejerce funciones políticas ó gubernamentales? ¿Será tiempo de sostener en el Derecho público la responsabilidad de los Poderes por infracciones claras de la Constitución?.....

Hablaremos de los secretarios del Presidente. En el organismo del Ejecutivo se viene percibiendo un personal que no es electo por el pueblo para ejercer un Poder, un personal que no tiene autoridad alguna marcada en derecho, y que sin embargo, funciona y dispone como si tuviera autoridad, como si fuera electo para desempeñar las funciones del Poder ejecutivo. Lo expuesto nos lleva naturalmente á ver estas cuestiones. ¿En qué se funda la necesidad del *poder ministerial* en una república? ¿Cuál debe ser la extension del poder de los ministros y cuál su efecto sobre el cuerpo político? porque los hombres de política buscan la significacion política de un gabinete ó de un ministro. Pero nos parece que estas cuestiones son más elevadas de lo que conviene á una obra como la presente; y por lo mismo, concluimos esta materia diciendo: que la eleccion de la persona que debe encargarse del Poder ejecutivo, manifiesta que la nacion tiene confianza en su honradez, patriotismo é ilustracion, y es de creerse que nombrará personas que profesen los mismos principios que él, para que bajo su direccion, se encarguen de la administracion de un ramo y de la buena inversion de las cantidades que al mismo ramo se destinan.

Los ministerios que exige la naturaleza del gobierno son tres: el del interior, el del exterior y el de hacienda; pero la práctica ha enseñado que el del interior debe dividirse en gobernacion, fomento y justicia; y que á uno de estos debe encargarse el ramo de instrucion pública; que el del exterior debe dividirse en relaciones y guerra, y que el de hacienda debe ser uno solo. En algunas naciones ha habido, además, Ministerio del tesoro, y hasta ministro sin cartera; pero lo más usual es aceptar los seis ministerios dichos.

Las facultades naturales de los ministerios son las siguientes:

El Ministerio de gobernacion conserva las relaciones de los Estados con la Union, vigila las administraciones de correos y de telégrafos, y que se hagan las elecciones.

El Ministerio de justicia vela por la observancia y cumplimiento de la Constitucion y las leyes federales, y porque sean castigadas por los jueces federales las infracciones que se cometan de las leyes dichas. Al efecto, debe entenderse con los representantes del Ministerio público.

El Ministerio de fomento está encargado de la construccion y conservacion de los caminos y telégrafos nacionales, puertos, escuelas de agricultura y de ingenieros, de la estadística, y de la construccion de toda clase de planos geográficos, topográficos, etc.

El Ministerio de guerra debe cuidar de la organizacion é instruccion del ejército, de su distribucion conveniente segun las necesidades de los otros ministerios; de las plazas fuertes, de las maestranzas y depósitos, y de las escuelas militar y naútica.

El Ministerio de relaciones, de los negocios todos que toquen á la nacion y en que se versen los tratados internacionales, el derecho consuetudinario ó el derecho de gentes, por lo mismo, debe entenderse con el cuerpo diplomático.

Por fin, el Ministerio de hacienda debe recaudar los impuestos decretados, distribuir conforme al Presupuesto las existencias del tesoro; estudiar la situacion agrícola y comercial; la importacion y exportacion, y presen-

tar las iniciativas convenientes para atender á los gastos de la nacion.

El interesante ramo de instrucion pública puede estar á cargo del Ministerio de gobernacion ó del de justicia, ayudado por el de relaciones para conocer y adquirir los últimos libros ó descubrimientos que se hagan en las otras naciones. En la república (México) está á cargo del Ministerio de justicia.

Es natural que cada uno de los ministros dé cuenta periódicamente del estado que guarde el ramo que es á su cargo, y que presente las iniciativas correspondientes, tanto para perfeccionar el mismo ramo como para aumentar los ingresos.

No debe olvidarse que los ministerios son divisiones especiales de un solo Poder, no son Poderes, y por lo mismo, que sus funciones deben tener lugar sin entorpecerse mútuamente; que por el contrario, deben ayudarse dando las órdenes respectivas, comunicándolas con oportunidad, y estar siempre en contacto para evitar algun inconveniente. En fin, los ministerios deben presentar un todo uniforme, para que el *gabinete* sea uno y acorde consigo mismo; evitando que presente el aspecto de un hombre que no está de acuerdo consigo mismo.

Los ramos indicados como pertenecientes á cada ministerio, se separan de unos y se agregan á otros, son objeto de mayor ó menor atencion, segun las necesidades de actualidad, la situacion topográfica de la nacion, y sus productos y consumos dominantes. La atencion preferente á un ramo es efecto de la estimacion que de él hace el encargado del Ejecutivo; pero nunca debe olvidarse que las ciencias

todas, y las industrias todas, se ayudan entre sí; y que juntas, producen el bienestar general y presenten la prosperidad y cultura de la nacion.

Ya se ha dicho que el gobierno federal no *debe* hacer todo lo que *puede*, porque no es un poder omnipotente, sino establecido, creado, con objeto de proseguir bienes que no podrá obtener un Estado, y de hacerse respetar tanto como no puede un Estado; que el *poder* del gobierno está limitado por su objeto y por el Derecho en principio; pues bien, ahora es oportuno y necesario recordar: que el Poder legislativo no debe decretar contribucion alguna que ataque la soberanía de los Estados, ó subalterne en algun modo sus autoridades á las federales; que el ejecutivo, mediante el Ministerio de hacienda en este caso, y mediante los otros ministerios en los otros casos, debe cuidar del respeto á la soberanía de los Estados; por fin, que es conveniente que la contribucion consistente en el 25 por ciento de toda contribucion federal ó de los Estados, no deba exigirse en las contribuciones municipales.

## MINISTERIO PUBLICO

La institucion del ministerio público, segun algunos es de origen frances; y segun un escritor frances (H. Corne) "Encuéntrase en embrion la idea de un ministerio público en las ordenanzas de Carlos Magno, y posteriormente se ve ya instituida en la época de los parlamentos."

El Ministerio público tiene por objeto representar el interés de la sociedad en el castigo

de los delitos todos, y representar al gobierno en los intereses del gobierno; el Ministerio público es lo que ántes se conocia con el nombre de "Abogado del rey, abogado de la corona," porque el rey era el soberano, por que los derechos y prerrogativas de la corona formaban las bases del gobierno; pero la representacion del Ministerio público es actualmente por lo que ahora se entiende por gobierno y por ley: por gobierno los tres Poderes, por ley el precepto necesario que dimana de la Constitucion; por consecuencia, el Ministerio público no debe formar parte del Poder legislativo, ni del ejecutivo, ni del judicial, ni alguno de estos Poderes puede reclamar con derecho su nombramiento; pues, repetimos, no es agente ni miembro de un Poder sino el representante del gobierno y de la sociedad.

Los intereses que están á cargo de este ministerio le dan personalidad para demandar y ser demandado en nombre de la federacion; para pedir la averiguacion de los delitos y el castigo de los delincuentes en materia federal; consecuencia de lo dicho es, que los Poderes deban facilitarle los documentos y pruebas que pida; que deben darle oficialmente las instrucciones que sean conducentes, aunque no las pida, y que pueda estar en relacion oficial con las autoridades. Lo expuesto de ninguna manera quiere decir que represente oficialmente á la nacion en los negocios internacionales; pues tal cosa corresponde al Ministerio de Relaciones, sino que representa á la Federacion; la diferencia entre Nacion y Federacion queda explicada ántes.

Las instituciones que debe pedir y debe recibir de los Poderes respectivos, son respecto de los hechos y no mas; pues respecto del de-

recho, debe proceder conforme á las leyes vigentes en el caso de que se trate, y conforme con el derecho en principio cuando no haya leyes sobre el caso. Lo expuesto no quiere decir que rehuse recibir las instrucciones que ilustren la materia de que se trate, sino tan solo que no debe estar obligado á seguir las instrucciones que se le dén para pedir alguna cosa. Así, por ejemplo, tratándose de un delito, puede y debe recibir las instrucciones que conduzcan á probar el delito y el delincuente; pero no está obligado á pedir lo que no conste de autos, ni la pena que está fuera de la ley, ni el máximum de la que está comprendida dentro de la ley, si á su juicio tal pena no corresponde al delito. La peticion del ministerio debe ajustarse, lo más que se pueda, á la ley, á la razón, á la moral, al derecho en principio; la peticion del Ministerio no debe llevar ni la pasion del ofendido, ni la indulgencia del ceno-bita; debe llevar la sinceridad de la honradez.

En todas las naciones generalmente se divide el ejercicio del Ministerio público en sus dos partes naturales, una civil y otra criminal; llamando Procurador al encargado de la primera, y Fiscal al encargado de la segunda. Esta division es conveniente, y ha producido muy buenos resultados, tanto porque los estudios son completamente distintos, como porque los fines que deben proponerse, y los medios consiguientes que deben ponerse en practica, pertenecen á escuelas muy distintas. Pero, á nuestro juicio, no es conveniente ni lógico, agregar, ó hacer que uno de los representantes del Ministerio público, ó los dos, formen parte del Tribunal de Justicia, que tengan voz y voto, y hasta asiento mas honorífico que su contra-parté; el Tribunal no puede ni debe componerse mas que de jueces, en la acepcion técnica del derecho, y son jueces

los que se ocupan solo de *aplicar* el derecho en los negocios que corresponden al Tribunal, y no de *pedir* en determinados negocios que van al Tribunal.

Repetimos que el Ministerio público no puede ni debe formar parte de uno de los Poderes, ni alguno de éstos puede reclamar con riguroso derecho su nombramiento, sino que representa al gobierno federal y á la sociedad que está bajo su protección en los casos de la Federación; por lo mismo, en todos los lugares en que se infrinje una ley federal ó en que puedan tratarse intereses federales, allí debe haber un representante, un funcionario del Ministerio público; pero como esto es imposible, por las razones expuestas al tratar del número de jueces de primera instancia, sí debe haber un funcionario de esta clase en todos los lugares en que haya jueces federales.

Es conveniente y justo que todos los representantes del Ministerio público estén en relación con el que resida en donde funcionan los Poderes federales, porque así podrán recibir las instrucciones convenientes sobre los hechos, uniformar la conducta que deba seguirse, y establecer una oficina, un lugar, en donde pueda saberse el número de juicios civiles y criminales en que interviene el Ministerio público, el número en que sea actor, el número en que sea reo, y las cantidades que importan los juicios civiles. Estas noticias son de estimarse para formar la "Estadística" y para formar las iniciativas de ley. Pero decir que los diversos representantes del Ministerio público deben estar en contacto, no quiere decirse que el empleado cerca de un juzgado de primera instancia esté subordinado al residente en la capital (Procurador, Fiscal ó como se llame), hasta estar obligado á pedir conforme se le indique; nó; todos los funcio-

narios del Ministerio público representan los intereses federales, con su ilustración, con su conciencia, con su saber, y no con su obediencia de consigna; por lo mismo, deben proceder con su conciencia y con su saber, procurando ilustrarse y ponerse de acuerdo en lo posible, mas si esto no sucediere, deben separarse del empleo que ejercen.

El Procurador, el Fiscal y todos los representantes funcionarios ó empleados del Ministerio público, deben ser responsables de sus actos y de los males que causen, en el cumplimiento de sus obligaciones, sea por abandono ó ignorancia, y es de gran interés que esa responsabilidad pueda hacerse efectiva.

Es difícil, supuesto lo dicho, opinar quien deba hacer el nombramiento de los representantes del Ministerio público, mas puede decirse que debe hacer tales nombramientos el Poder que corresponde según el carácter dominante de la Constitución. Suponiendo que la Justicia federal y nacional está formada como queda indicado, creemos que los encargados de las funciones de que se trata deben ser nombrados por suerte ó por elección, de entre los mismos individuos electos por los Estados para formar el tribunal de la nación, ya sea que funcionen por meses, por años, ó por circuitos; y que los individuos que en los Estados desempeñen tales funciones deben ser nombrados por el Poder ejecutivo.

## PODER GUBERNAMENTAL

Dejamos dicho en diversos lugares de esta obra, que no deben confundirse las *funciones naturales* de los Poderes en que se divide el

ejercicio del gobierno, con otras funciones que solo tienen por objeto *conservar la unidad de accion para conservar la unidad del todo* que se llama gobierno; funciones en que algunas veces se suprime una verdad legal, una verdad jurídica, ó el sistema que pudiera aceptarse de los varios que existan para desarrollar un principio. Cumpliendo aquella oferta pasamos á ver esta materia por final de la presente obra, por que á nuestro juicio es la cima de la federacion *conservar la union* y conservar las prácticas republicanas, evitando los choques que pudieran darse por la adopcion de sistemas opuestos. Las contradicciones que resultan ó puedan resultar en la actividad de las entidades federales, se llaman *conflictos*, y su existencia no solo es posible, sino natural, supuestos los diversos centros de accion que hay en una república y la libertad económica y doméstica de cada individuo, de cada municipio, de cada Estado y de los Poderes que componen los Estados y la Nación.

En efecto consignados en una Constitucion solo los *principios generales* aceptados, y conteniendo las *leyes orgánicas* el desenvolvimiento de esos principios sin descender á la parte *reglamentaria*, el *conflicto* es natural y preciso; y la existencia de una autoridad, de un Poder, que decida esos conflictos, es una necesidad.

Los conflictos pueden ser de varias clases. *Primero*; puede ser el conflicto de leyes. *Segundo*; puede ser de verdades jurídicas. *Tercero*; puede ser por infraccion de la Constitucion que no llegue hasta constituir un delito. Cada uno de estos casos es de grave y difícil resolucion por que ataca al Derecho en principio, ó por que puede poner en juego las pasiones humanas y producir la paralizacion de la marcha social ó los desastres de la guerra civil.

*Primero.* El conflicto de leyes puede tener lugar por leyes opuestas que en ejercicio de su soberanía expidan las entidades federales; por leyes de una entidad federal que se opongan á las expedidas por la Federacion; por leyes que expida la federacion y que ataquen los derechos del Estado ó la soberanía del mismo; por reglamentos que decrete la autoridad ejecutora federal y que envuelvan verdaderos preceptos legales. En estos casos, suponiendo, como se supone, que cada persona moral ó cada Poder, obra conforme á su derecho, no hay esfera superior (individuo, municipio, Estado, Federacion) que pueda derogar, conforme á la Constitucion, la ley de que se trate; y mientras existan esas leyes hay un inconveniente que es preciso remover. Tal sucedería, por ejemplo, si en la Constitucion se aceptó el principio de "Economía" que suprime las alcabalas, la Federacion no expide las leyes convenientes para sustituirlas, y un Estado las suprime en efecto y otro colindante las deja existentes; tal sería si aceptada la libre *portacion de armas*, ó no diciendo cosa alguna acerca de ella, unos Estados prohibieran el uso de algunas armas y otros permitieran el uso de todas, resultando que al pasar los límites de ambos Estados el hecho inocente y permitido se convetia en delito.

En el conflicto de leyes puede reclamar un individuo, ciudadano ó extranjero, una sociedad colectiva, ó el Estado mediante su Procurador, pero no sabrá á quien reclamar, ni ante quien, ni en qué forma; y es deber del gobierno *remover los obstáculos* que impidan el libre movimiento, castigar los delitos y decidir las disputas por autoridades y leyes previamente establecidas.

*Segundo.* El conflicto de *verdades jurídicas*

tiene lugar cuando dos autoridades judiciales, competentes, han pronunciado sentencias opuestas en un mismo negocio, si estas sentencias ó autos han causado ejecutoria, sea por que no admitan recurso ó porque no se haya interpuesto *en tiempo y forma* el recurso permitido. Supuesta la fuerza de la *verdad jurídica*, de la *ejecutoria*, no es posible dar un paso mas en la tramitacion ni en la ejecucion, y el principio de la justicia quedaría burlado (dar á cada uno lo que es suyo, castigar los delitos); y los intereses de que se tratara quedarían en suspenso. Si el hecho posible que se supone, tiene lugar entre jueces de un Estado y la Federacion la dificultad sube de punto.

Nótese que en el presente caso no se habla de *competencia de jurisdicción*; pues este caso es enteramente diverso del supuesto.

*Tercero.* Puede darse el caso de que el hecho de que se trate sea una violacion de la Constitucion sin llegar á constituir un delito, ó siendo delito. En este último caso el interesado, ó el peticionario, puede no intentar la accion criminal, sino pedir solamente la conservacion de la garantía que llamaremos *constitucional*; pero no conoce el *Juez conservador de la Constitucion*. El caso en que una autoridad política juzgara y sentenciara un delito, ó en que una autoridad judicial ó política impusiera una pena ó una correccion mayor de la que señala la ley, y otros por el estilo, reclaman la existencia de una autoridad, de un Poder, que remedie los males dichos.

Los casos supuestos no son fruto de la imaginacion, son hechos que han pasado en pocos años incluyendo el presente; hechos que no se refieren por no hacer mas largo este tratado, y todos ellos reclaman, como queda dicho y re-

petido, la existencia de un *Poder* que resuelva tales conflictos. Los casos que se suponen son opuestos, no diversos; ó uno solo, pero que no es soportado por el individuo ó persona de cuyos intereses ó autonomía se trate. Buscar una solucion posible y pacífica es deber del derecho público y por esto nos ocupamos de las dificultades dichas.

B. Constant, M. Macarel y otros, ya habian notado la necesidad de una autoridad que pueda resolver estos conflictos, y en esta necesidad apoyan las prerrogativas de la corona, la superioridad del Rey sobre todos en la monarquía, y la ventaja de esta forma de gobienno. E.D. escritor francés, 1845, y Ahrens escritor aleman. Edic. de 1876, tambien notan la necesidad indicada y la conveniencia, mas imperiosa en los países organizados constitucionalmente, de que el derecho público estudie y fije el modo de resolver los conflictos constitucionales. Para precisar mejor la doctrina que nos ocupa copiamos en seguida un párrafo del escritor francés; dice así: "Esta (la lógica) reclama imperiosamente la unidad del gobierno. Admite la division de poderes, pero no puede ni debe sufrir que estos se hagan oposición; puesto que ha de tender unidos al mismo objeto, aunque no por los mismos medios; la division de poderes ocasiona forzosamente la division de atribuciones. No, no hay ni puede haber en el Estado mas que un solo pensamiento. De cualquier parte que vengan todas las fuerzas constitutivas deben bajo pena de choque y explosión, concurrir á la ejecucion del pensamiento gubernamental."

Conformes los publicistas en la necesidad de un *Poder* que resuelva las dificultades indicadas, encuentran grandes inconvenientes en su establecimiento, por que temen, y con ra-

zon, que ese poder venga á ser el que domine á todos, el absoluto en la nacion, supuesto que puede calificar y suprimir las verdades legales y las verdades jurídicas que se hallen en oposición, interpretar la Constitucion, y ampliar ó restringir la libertad de los individuos, de los municipios, de los Estados y aun de los Poderes federales; dando por final resultado la falta del equilibrio que se busca en la division de Poderes.

En vista de lo dicho, algunos opinan por que se críe un *Poder gubernamental* y un *Poder conservador*; encargándose á este la inviolabilidad de la Constitucion y á aquél todas las demás dificultades que ocurran; pero á esto observan otros, que la Constitucion y la marcha social son relativas y están íntimamente unidas; que tambien puede haber competencia y conflicto entre estos dos Poderes; resultando mayor el número posible de conflictos, supuesto que es mayor el número de Poderes sociales. La situación dicha es la que actualmente guarda la materia que nos ocupa, sin que hasta ahora se haya impreso (que sepamos) un autor que presente alguna idea, alguna doctrina que salve esta situación.

Véamos en primer lugar la *naturaleza* de los Poderes en que se divide el gobierno, para deducir, si es posible, la solución que deba darse á la dificultad que nos ocupa. Los Poderes legislativo, judicial y ejecutivo, no son mas que una division del ejercicio de los deberes del gobierno; division que tiene por objeto hacer mas posible los derechos naturales, civiles y políticos de los individuos y personas colectivas y morales: y tambien los derechos del gobierno, en su conjunto, para cumplir aquellos deberes; por lo mismo, los Poderes son iguales en *poder* aunque el número de sus fa-

cultades sea desigual; son fracciones que caminan á un mismo fin, porque el todo de que forman parte tiene un solo objeto; son Poderes diversos pero no contrarios; distintos pero no opuestos; en fin, su origen y el objeto de su creación deben servir de norma para evitar un desacuerdo que pueda producir un choque, siempre de fatales consecuencias; pero si apartar de lo dicho viniere el desacuerdo, entonces lo primero que debe hacerse es inspirarse en el *objeto del derecho*, y en el especial de la serie de funciones que está encomendada á cada Poder, para corregir ó reformar aquello en que haya error ó exceso.

Pero es tal la naturaleza humana, y los sentimientos que se crian ó despiertan en las esferas altas del gobierno son tan especiales que, sin embargo de practicar lo expuesto en el párrafo anterior, sin embargo de esto, repetimos, los hombres que componen los poderes públicos no pueden avenirse. Y no es solo esto, sino que presentando á la población las razones de su procedimiento ó de su inflexibilidad, buscan el apoyo de la opinión, despiertan pasiones poco nobles, presentan oportunidad á los que la desean como medio de vivir, para que digan, griten, ofrezcan y amenazan, con el fin de hacerse de prosélitos y obtener el triunfo de la idea ó resolución que produjo el conflicto. Cuando el caso ha llegado á este extremo, está determinada una facción, y es posible la guerra civil con todos sus odiosos rencores, con la división entre familias que se ven dia por dia, con la muerte de personas que se estiman; la guerra civil que derrama sangre de hermanos y que hace huérfanos innecesarios: tal situación, repetimos, debe evitarse, y toca al derecho estudiar y presentar los medios conducentes, hasta que alguno obtenga la aprobación nacional.

Supuesto que, á pesar del exámen de la *naturaleza* de los Poderes sociales, es posible un conflicto, veamos en *segundo lugar* lo que han hecho y hacen las repúblicas, sin fijar reglas especiales á su doctrina.

Las *funciones naturales* de los Poderes que componen el gobierno federal son las siguientes: el Poder legislativo solo debe *naturalmente* hacer leyes para el objeto de la Federacion; el Poder ejecutivo solo debe *naturalmente* ocuparse de la ejecucion de las leyes federales; el Poder judicial solo debe *naturalmente* ocuparse de hacer justicia federal, (dando á cada uno lo que es suyo ó castigando los delitos federales); luego cualesquiera funciones que ejerzan los Poderes dichos, fuera de las que les son *naturales*, son funciones que pertenecen á otro Poder; pero como las funciones que ejercen además de las naturales, no son las que corresponden á los Poderes nombrados, resulta que esas funciones son de Poder gubernamental ó del Poder conservador. En este supuesto, que *despues presentarémos como un hecho*, no se supone que el Poder legislativo haga justicia, ni que el ejecutivo expida leyes, ni que el judicial *ejecute* las leyes federales, nó; se supone que cada uno de los Poderes ejerce funciones á más de las que le son naturales, sin tomar ninguna función de las que corresponden naturalmente á otro de los Poderes en que se divide el ejercicio del gobierno, porque si tal sucediera, habria confusión de los Poderes legislativo, ejecutivo y judicial.

Con presencia de lo escrito y solo por lo que toca á la materia que nos ocupa, vemos que la Constitucion de los Estados Unidos del Norte, 1787, faculta á los Poderes en que se divide el gobierno, para algo más de lo que corresponde á sus funciones naturales; vemos

tambien que la Constitucion de la República Argentina, 1860, faculta á los Poderes legislativo, ejecutivo y judicial, para algo más que para hacer leyes, hacer justicia y ejecutar leyes. Y en vista de esto deducimos: que las facultades que corresponden al *Poder gubernamental* se reparten entre los tres Poderes en que se divide el ejercicio del gobierno; resultando que tal reparto produce el equilibrio entre los mismos Poderes.

Tomamos las Constituciones de los extremos Norte y Sur del continente americano, porque son la primera y la última que conocemos expedidas en el mismo continente, porque una sirve á la república en que domina la raza anglo-sajona, y otra sirve á la república en que domina la raza latina, porque tomando la primera constitucion, que es la del extremo Norte, y la última, que es la del extremo Sur, podemos decir que las repúblicas del continente americano, aunque situadas en distintas zonas y practicadas por distintas razas, tienen un mismo carácter. Razonarémos sobre algunos artículos de la Constitucion mexicana, porque es la Constitucion de nuestro país, y creemos que será más útil á la juventud conocer ésta. Además, así presentamos *como un hecho* que los Poderes en que se divide el gobierno ejercen funciones del *Poder gubernamental*.

Repetimos que el reparto de facultades no está hecho conforme á reglas fijas, sino que cada nación lo ha hecho como lo ha creido conveniente; pero es de desear que las facultades del Poder gubernamental se repartan buscando la afinidad de las funciones naturales de cada Poder y su organización especial.

En la Constitución de la República Mexicana se observa tambien el reparto de que habla-

mos, y para demostrarlo, copiamos en seguida, y en lo conducente, las razones que fundaron el voto del que esto escribe en el negocio Escolar. Creemos, además, que la insercion que se hace puede servir de guía para razonar sobre las otras Constituciones.

Dice así:

"El punto de estudio es éste: ¿Cabe el recurso de amparo contra los procedimientos y resoluciones de la Justicia federal: La resolucion que se tome en esta cuestión es de gran interés en la ciencia del Derecho público y en los resultados de la práctica; en lo primero, porque presenta el derecho público nacional comprendido en el espíritu del Derecho público en general; lo segundo, porque la práctica del derecho trae la armonía de los intereses sociales: aquello es la expresion de cultura, esto trae por consecuencia la paz."

Con el temor y respeto que causan tan grandes pensamientos, paso á manifestar mi opinion.

Cuando las naciones eran gobernadas por un solo hombre, habria torpeza ó habilidad en el mandato, bondad ó maldad en la intencion, pero no habia ni podia haber contradiccion, ni conflicto, porque un hombre no puede contradecirse á sí mismo. Ante la ciencia el resultado era este: *unidad de accion, de colorido*, ó como se dice hablando de testamento, *unidad de contexto*; mas luego que se dividió el ejercicio del gobierno en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, tres partes que hasta hoy están aceptadas como únicas y naturales, fué posible el desacuerdo entre los funcionarios de cada una de estas partes, como es posible entre tres personas que ponen en práctica una

ciencia que acaba de nacer como ciencia. Despues, cuando la monarquía y la república central se sustituyeron con la Federacion de Estados libres y soberanos, Estados cuyo gobierno se divide á su vez en tres partes iguales, el desacuerdo no solo fué posible sino necesario, como resultado de la actividad de gran número de entidades sociales, de los Poderes en que se dividen éstas y de la imperfeccion de las obras humanas.

El producto del desacuerdo dicho es, ante la ciencia *falta de unidad, de colorido, de contexto* como se dice en materia de testamentos, y ante la sociedad el choque (no la resistencia) de cada uno de los centros de actividad; y el resultado de todo esto, la paralizacion de la gran máquina que se llama gobierno, y, muchas veces, la alteracion de la paz.

Los hombres que estudian el Derecho por amor á la ciencia, han notado, y opinan uniformes, que es necesario crear un Poder que en las monarquías constitucionales resuelva los conflictos en el sentido del Derecho, y que esta necesidad es más urgente en las Repúblicas constitucionales. A este Poder le llaman "Conservador" unos, y "Gubernamental" otros. Tambien han notado que las funciones del Poder gubernamental pueden tener lugar en varios casos ó serie de funciones, pues si puede haber conflicto entre los diversos Poderes judiciales de las entidades de una Federacion, tambien puede haberlo entre los diversos Poderes legislativo y ejecutivo, entre las entidades federales ó entre los Poderes de la Union. Los autores que tratan esta materia dan su opinion razonada; opinion que ni siquiera extracto, porque la conocen los señores magistrados.

Respetando yo, como respeto, las doctrinas mencionadas, deduzco estas consecuencias:

*Las funciones del Poder gubernamental son independientes de las funciones naturales de cada uno de los Poderes legislativo, ejecutivo y judicial. El ejercicio de las funciones que corresponde al Poder gubernamental, puede dividirse entre otros Poderes si no existe el Poder gubernamental.*

Con estas consecuencias, y prescindiendo en la presente cuestión, de la posibilidad de que el Poder gubernamental llegue á ser despótico, de la conveniencia de que exista ese Poder, y de los beneficios que traería en la práctica que el ejercicio de las funciones del Poder gubernamental se dividiera entre los Poderes legislativo, ejecutivo y judicial; prescindiendo de todo esto, repito, procuro aplicar las doctrinas expuestas á nuestro Derecho constitucional, y veo que la Constitución de 57 que nos rige, encomienda á los Poderes legislativo, ejecutivo y judicial, funciones que son muy diversas de hacer leyes, ejecutarlas y decidir cuestiones; y de aquí deduzco, que las funciones del poder que los publicistas llaman *"Gubernamental"* están divididas entre los tres Poderes que componen el gobierno federal, y que esto dá por final resultado el equilibrio de los tres Poderes y la no creación del repetido Poder gubernamental.

El Poder legislativo, por ejemplo, tiene facultad "para formar nuevos Estados dentro de los límites de los existentes," previos ciertos trámites y condiciones. "Para arreglar definitivamente los límites de los Estados terminando las diferencias que entre ellos se susciten, menos cuando esas diferencias tengan un carácter contencioso." "Para dictar leyes

sobre vías generales de comunicación y sobre postas y correos." En fin, tiene facultad, como dice la frac. 30 del art. 72. Para expedir todas las leyes que sean necesarias y propias para hacer efectivas las facultades anteceden tes, y *todas las otras concedidas á los Poderes de la Unión.*

Yo no censuro las facultades concedidas, tan solo señalo las facultades que no están íntimamente ligadas con el Poder legislativo de una Federación: arreglar los límites de los Estados y legislar sobre postas y correos, me parece que corresponde, lo primero, á la justicia, y lo segundo, á la administración.

Lo expuesto se refiere á las dos Cámaras que componen el Poder legislativo; pero hay otras cosas que se conceden *solo* á una Cámara, y esas cosas demuestran con evidencia, que sus actos no son leyes sino funciones muy distintas; tales son, por ejemplo: elegir, en su caso, presidente de la República y magistrados de esta Suprema Corte; calificar y decidir la renuncia de los funcionarios dichos; erigirse en jurado de acusación respecto de los altos funcionarios, y otras que están señaladas á *solo* la Cámara de diputados. Igual calificación merecen las siguientes facultades que, entre otras, ejerce *solo* la Cámara de Senadores: "Ratificar el nombramiento que el presidente de la República haga de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, etc." "Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado"..... "Declarar..... que es llegado el caso de nombrar un gobernador provisional....." "Erigirse en jurado de sentencia conforme al art. 105 de la Constitución."

Los señores magistrados saben que las fun-

ciones dichas se encomiendan á una de las Cámaras que componen el Poder legislativo, como pudieron encargarse á otra de las mismas Cámaras ó á uno de los Poderes, pues no son funciones exclusivas del Poder legislativo: Si se dudara de este aserto, bastará confrontar el art. 105 de la Constitucion con el reformado, pues aquel dice que esta Suprema Corte sea el jurado de sentencia, y éste que el Senado ejerza aquellas funciones; y para destruir hasta el más pequeño escrúpulo, será bien consultar el art. 95 de la Constitucion, que dice: "El cargo de individuo de la Suprema Corte de Justicia solo es renunciable por causa grave justificada por el Congreso....." En los recesos de éste la calificación se hará por la Diputación permanente, y la fracc. 2a, letra A del art. 72, que dice ser facultad *exclusiva* de la Cámara de diputados: "Calificar y decidir sobre las renuncias que hagan....." ó los magistrados de la Suprema Corte de Justicia. Y no podría haber esta movilidad de funciones si no fueran funciones del Poder gubernamental, en su caso, sin infringir el art. 50 de la misma Constitucion, que habla sobre la division de los Poderes.

Para no hacer más largo el presente escrito, me limitaré respecto del Poder ejecutivo, á señalar lo siguiente que no está comprendido en la facultad de *ejecutar las leyes*: "Recibir ministros y otros enviados de las potencias extranjeras." "Facilitar al Poder judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones," son facultades del Poder ejecutivo conforme al artículo 85 de la Constitucion. Respecto de lo primero no hay duda que recibir ministros y dirigir las relaciones diplomáticas está fuera del círculo que tiene por objeto *ejecutar las leyes*. Respecto de lo segundo, los señores Magistrados saben las dificultades que ocurren con frecuencia.

Lo que acabo de exponer acerca de los Poderes legislativo y ejecutivo, me hacen creer que esos Poderes ejercen, conforme á nuestra Constitucion, algunas funciones de las que los publicistas creen necesarias para *conservar la unidad de acción, de colorido ó de contexto*.

Paso á ocuparme del Poder judicial federal, y en esta materia seré más conciso que en las anteriores, tanto porque los señores Magistrados conocen muy bien el desempeño de sus funciones, como porque he sido más difuso de lo que pretendía.

El objeto de la justicia es *dar á cada uno lo que es suyo*, decidiendo, *Judicando*, sobre los casos que se le presenten en el ramo civil, y *castigar á los delincuentes*, de oficio ó á petición de parte según sea la materia, en el ramo criminal. La justicia, en el ramo civil, se practica por respeto al Derecho en principio, y en el ramo criminal por respeto al mismo Derecho y por conservar el orden social en sus relaciones con las verdades legales. Por esto los señores Magistrados fallan un negocio civil aunque estén ciertos de la muerte ó insolvencia del condenado, y sobretodo en un negocio criminal cuando el acusado ha muerto.

Pero el juicio de amparo no tiene por objeto final *dar á cada uno lo que es suyo ni castigar al delincuente*. El juicio de amparo tiene por objeto que los hombres sean juzgados por las autoridades señaladas en la Constitucion, autoridades que funcionan, segun creemos, conforme á los últimos datos de la ciencia; por consecuencia de lo dicho deduzco; que el juicio de amparo está encomendado á la Justicia federal, como el jurado de acusa-

cion está encomendado á la Cámara de diputados, como el jurado de sentencia está encomendado á la Cámara de Senadores, como está encomendado al ejecutivo recibir ministros diplomáticos y dirigir las relaciones internacionales; es decir, porque los legisladores constituyentes creyeron, con razon á mi juicio, que las facultades dichas son las que tienen más afinidad con las funciones naturales del Poder á que se agregan.

El objeto directo del juicio de amparo, en su ramo, es *conservar* incólume la Constitucion, y este objeto bien pudo encomendarse, aunque con ménos razon, á otro Poder que no fuera el judicial. Si esto es así, como á mi juicio lo es, la *conservacion* de la Constitucion debe tener lugar no solo respecto de los Poderes legislativo y Ejecutivo, sino tambien respecto del Poder judicial; es decir, debe cuidarse que tambien la Justicia federal no infrinja la Constitucion, y que si la infrinje, restituya las cosas al estado que tenian ántes de la infraccion: este es el objeto del juicio de amparo.

Para fundar mi opinion ó variarla, he consultado otra vez la Constitucion y su Historia, y encuentro que el art. 101 manda que los tribunales de la Federacion resuelvan *toda* controversia que se suscite. 1o, Por leyes ó actos de *cualquiera autoridad* que viole las garantías individuales; y encuentro que los diputados constituyentes dijeron, al discutir el art. 101 citado, que su intencion era que

la Justicia federal fuera el poder conservador de la Constitucion.

El espíritu de la discusion demuestra que á la Suprema Corte se encomendaron facultades que no son exclusivamente judiciales, pues seria redundante é inconveniente por demás: *recomendar que la Justicia hiciera justica.*

Recordando en este momento las doctrinas indicadas al principio, deduzco, que la Justicia federal ejerce algunas facultades del Poder conservador ó gubernamental, que tiene por objeto conservar la Constitucion al abrigo de los ataques de *cualquiera autoridad*.

Consignare, por ultimo, una razon que para mí es decisiva. Es necesario y conveniente distinguir las funciones judiciales en su fin moral, y hasta ético, cual es el *de dar á cada uno lo que es suyo*, y de *castigar á los delincuentes*, de las funciones que tienen por objeto estudiar el Derecho público y hacer práctico el Derecho constitucional; porque aquellos son invariables, moralizan y tienen el respeto de todos los hombres; y estas están sujetas al estado móvil de la ciencia, son combatidas por los que profesan doctrinas contrarias, y es posible que varíen; porque las primeras siempre existirán y nunca pueden ser odiosas, mientras que las segundas pueden dejar de existir y llegan á ser odiosas. Y es de nuestro deber conservar á la justicia y á su institucion con todo el brillo que ella tiene.

## LAS SECRETARIAS DE ESTADO\*

Eduardo Ruiz

### PROLOGO

El derecho constitucional ya no es entre nosotros el lote de unos cuantos jurisconsultos privilegiados. Algunos de éstos hay que, ajenos de egoísmo y acaso hasta sacrificando sus propios intereses, han puesto todo su afán en generalizar los principios de la ciencia; y deber nuestro es considerar, como en primer término de entre ellos, á los Sres. Licdos. José María del Castillo Velasco\*\* é Ignacio Luis Vallarta:

aquel fué quien en su libro "Derecho Constitucional," inició en México el estudio de este importante ramo del derecho; éste, el que con una meditacion más profunda y con vistas eminentemente jurídicas, ha extendido entre los abogados los conocimientos de nuestra Constitucion en innumerables opúsculos, en su notabilísima obra "El Juicio de Amparo y el Writ of habeas corpus" y en sus "Votos," discursos pronunciados en los negocios más notables, durante la época en que fué Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Al lado de estas obras importantes figuran las de otros varios escritores de la Capital y de los Estados, siendo de notarse por su buen método y criterio, la de los Sres. Emilio Pardo (jr.) y Pablo Macedo, dedicada á las clases obreras y cuyo título es: "Compendio de los derechos y obligaciones del hombre y del ciudadano."

\* Eduardo Ruiz publica su *Curso de derecho constitucional y administrativo* en la ciudad de México en el año de 1888, a través de la oficina tipográfica de la Secretaría de Fomento. Se escogieron las lecciones XXI y XXII del tomo segundo, que tratan de las Secretarías de Estado y de las memorias que deben presentar sus titulares, y a su vez dieron el título a esta edición. Se ha conservado la formación, redacción y ortografía originales. N. del D.

\*\* Ver en esta Revista: Castillo Velasco, *El carácter científico de la administración pública*. N. del D.

Sin embargo, los libros del Sr. Vallarta, valiosos para la consulta, no tienen un plan adecuado á la enseñanza de las escuelas de Derecho; el del Sr. Castillo Velasco se resiente de la época en que fué escrito, cuando el estudio de la ciencia comenzaba, haciendo precisamente por primera vez en sus páginas, impregnadas de patriotismo, pero ajenas aún de la práctica constitucional.

Hay un tratado escrito con sobra de talento y con una crítica más que severa, el del Sr. Lic. Ramon Rodríguez: el autor vió nuestra Constitución al través de los encantos de la democracia pura, y en el laberinto de sus ideas se pierde allí el principio de autoridad, se desconoce el sistema peculiar de los gobiernos americanos, y, lo que es más raro, destinado ese libro al colegio militar, en donde dura aún como texto, se considera al ejército como una institución enemiga de la democracia y extraña á toda noble virtud cívica.

Los demás trabajos á que nos hemos referido son deficientes, por estar destinados á la enseñanza primaria y popular, en su carácter de compendios.

Nosotros hemos copiado nuestras instituciones de las de los Estados Unidos del Norte; pero hemos estudiado el derecho político en las obras francesas, cuando es bien sabido que en Europa no se ha practicado nunca el sistema federativo tal como existe en las naciones de América. Y ménos se comprende esta forma de gobierno en Francia, en donde la República ha sido siempre *una é indivisible*, y en donde la centralización administrativa es proclamada como la única fuerza social que da circulación intelectual, política é industrial á un pueblo.

Los derechos del hombre son allí meras teorías que las constituciones proclaman, pero que no hacen efectivos por procedimiento alguno constitucional. La división de poderes se entiende haciendo al Judicial una rama del Ejecutivo; y el Ejecutivo con su gabinete parlamentario, con su procedencia misma de los cuerpos legislatores, no es otra cosa que un elemento para hacer resaltar más la omnipotencia de las Cámaras. Allí los funcionarios tienen toda suma de facultades, á ménos que alguna de ellas les esté expresamente prohibida.

Con tan radicales diferencias respecto de nuestra organización política, comprenderemos cuán difícil, si no cuán contraproducente, es explicar nuestra Constitución con las doctrinas de los publicistas franceses, por otra parte tan inteligentes y tan entusiastas por la democracia.

Resulta de lo expuesto que, así como vamos á buscar las fuentes de nuestro derecho civil en los códigos y en los comentadores del Derecho romano, es lógico y propio ocurrir á los tratadistas del derecho constitucional americano para el estudio de nuestra Constitución; y es todavía más lógico y más propio, si consideramos que el derecho constitucional de los Estados Unidos no es sólo un precedente histórico, sino que es el mismo derecho constitucional nuestro, con muy pocas diferencias, diferencias que, dicho sea para satisfacción nuestra, aventajan á aquel en gran manera. Allí está la fuente; nosotros hemos engrosado el caudal.

Excusado es decir ya, que en la elaboración de la presente obra se han tenido á la vista las doctrinas de los autores americanos, y que al-

gunas veces hemos ocurrido tambien á los publicistas europeos de reconocida autoridad; pero sí es fuerza expresar que siempre que hemos podido confirmar nuestra opinión con citas de escritores mexicanos, las hemos colocado con legítimo orgullo en el lugar preferente.

Estos trabajos consisten en haber explicado nuestro derecho constitucional y administrativo con las sanas doctrinas de aquellos eminentes publicistas: de esta manera se tiene la ventaja de saber cuáles son las obras que pueden consultarse en los casos prácticos que se ofrecen al abogado, al empleado, al hombre de negocios, que necesiten la aplicación de esta clase de conocimientos. Para el estudiante, el libro forma un cuerpo de doctrina bajo un plan uniforme, á fin de evitarle una lamentable confusión de ideas, extravió tanto más fácil en las inteligencias poco expertas todavía, cuanto que se las pone enfrente de opiniones contradictorias ó que no se derivan de la misma escuela.

Se citan en los lugares oportunos las leyes que forman nuestro actual derecho administrativo; pero téngase en cuenta que ellas están variando frecuentemente para ir de acuerdo con el progreso de la Nación.

Abrigamos la esperanza de que este libro sirva en algo para dar á conocer la excelencia de nuestras instituciones, y sea útil á la juventud estudiosa que emprende la carrera de la abogacía, y que puede llevar, en no remotos días, al terreno de la política activa, su contingente de moralidad y de saber para realizar lo que esperamos de ella; que haga feliz y próspera á la patria.

Así contribuimos con nuestra pequeñez á la noble tarea del actual Gobierno, que se afana en abrir cátedras en todos los colegios civiles para la explicación de los principios de nuestra Constitución.

En la Escuela Nacional de Jurisprudencia hay dos diversas clases que se ocupan de dar amplitud á la enseñanza constitucional, una dedicada exclusivamente al estudio del derecho constitucional patrio, y otra en que se le compara con el de los Estados Unidos y con nuestras propias constituciones, anteriores á la de 1857. De esta manera se trabaja por difundir los conocimientos de aquella parte del derecho público, cuya práctica tanto influye en la marcha regular de las sociedades.

#### SECRETARIAS DE ESTADO. DISTRIBUCION DE LOS NEGOCIOS

#### Artículo 86

Para el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación habrá el número de secretarios que establezca el Congreso por una ley, la que hará la distribución de los negocios que han de estar á cargo de cada secretaría.

Los Secretarios del despacho ó ministros, como se les llama generalmente, son después del Presidente de la República los más altos funcionarios del Estado: están bajo la inmediata autoridad del Supremo Magistrado, y sus funciones son á la vez políticas y administrativas. Son cada uno, en su ramo, el órgano de comunicación entre el Presidente, los re-

presentantes de los demás poderes, las potencias extranjeras y los particulares.

El conjunto de los Secretarios del despacho es lo que comunmente se llama *gabinete*, y la oficina que cada uno de ellos dirige, *ministerio*.

Bajo el punto de vista político, son ante el gran jurado nacional y ante la opinión pública los responsables de los delitos oficiales ó de los desaciertos del Gobierno. Comparten con el Presidente la responsabilidad que conforme al artículo 103 puede hacerse efectiva en éste por traicion á la patria, violacion expresa de la Constitucion y ataque á la libertad electoral, y son por sí solos responsables de los demás delitos oficiales cometidos en el desempeño del Poder Ejecutivo.

Como el Presidente no puede por sí solo descender á los detalles en la ejecución de las leyes, la Constitución le da como auxiliares á los Secretarios del despacho. Puede nombrarlos y removerlos libremente; pero no está en su arbitrio fijar el número de los que han de componer su gabinete. Si así fuera, habría el peligro, á veces, de que entronizara en el poder á un privado, encomendándole toda la suma de los negocios, con perjuicio de la administración pública: en otras ocasiones podría formarse un núcleo de partidarios investidos de poderosa influencia, hasta el grado de constituir una camarilla, ó por lo menos, podría repartir esos altos empleos entre un mayor número de amigos personales ó de favoritos.

Y si se le limitase la facultad de designar el número de sus ministros, dejándolo por otra parte en absoluta libertad para distribuir entre ellos los negocios de cada Ministerio, quedaría

entonces á su arbitrio, atribuir al ministro favorito la mayor suma de poder, hallando en él ó un cómplice ó un fácil instrumento para el logro de miras injustificadas.

El exámen de estas circunstancias y el fin de evitar sus inconvenientes, fundan el pensamiento del artículo constitucional que estudiamos.

Clasificar los negocios y reunirlos en grupos que ofrezcan unidad de acción en ciertos ramos del gobierno, produce dos ventajas: hacer fácil y eficaz la división del trabajo y confiar la dirección de la marcha administrativa á personas que posean aptitudes y dotes especiales.

Hemos dicho que el Presidente de la República tiene la facultad de desarrollar por sí mismo una política general y exclusiva en la esfera de sus atribuciones; pero también hemos observado que existe una imposibilidad de hecho de que un solo hombre descienda á los detalles que exige la acción administrativa. Hay, pues, en cada acto del gobierno la necesidad del concurso de dos pensamientos: el pensamiento que dirige el todo, y el pensamiento que preside al desarrollo de cada una de sus partes.

Pero encontramos en nuestra Constitución un argumento más en favor de que sea el Congreso quien determine el número de Secretarios del despacho. En las graves circunstancias que pueden afligir á la República, casos previstos en el artículo 29, los Secretarios del despacho forman un consejo de ministros, á cuya deliberación y decisión con el Presidente, se encomienda el peligroso, pero á veces necesario derecho de suspender las garantías individuales. El Congreso, en su sabiduría,

debe tener presente que un asunto de tamaña importancia no puede confiarse ni á uno ó dos individuos que fácilmente se resloverian á asumir la responsabilidad del acto, ni á un cuerpo numeroso en que el espíritu de partido, ó sea la sola vanidad que á veces se apodera de las corporaciones, más que de los individuos, expusieran á la Nacion ó á sus habitantes á seguros peligros.

El Presidente tiene la facultad de nombrar libremente á los ministros; sin embargo, cuando hace el nombramiento en algun individuo de las cámaras colegisladoras ó en algun magistrado de la Suprema Corte, se necesita el permiso de la corporacion á que pertenece el nombrado para que pueda desempeñar el encargo. Es esta una medida de política, pues á veces, el Ejecutivo podría con el aliciente ó importancia del empleo contrariar la influencia que un individuo ejerciera saludablemente, bien en el Congreso, bien en el alto tribunal de la República; á veces podria tambien debilitar una mayoría que se opusiese á bastardas ambiciones.

Veamos ahora el mecanismo administrativo de los ministerios, y en este estudio aprovecharémos en gran parte la obra del Sr. Castillo Velasco, titulada "Ensayo sobre el derecho administrativo mexicano."

"Aunque el Presidente es el depositario del Poder Ejecutivo y por sí mismo lo ejerce, y aunque el despacho de cada uno de los ramos de la administracion está encomendado por la ley á determinado ministerio, casi por regla general verifica su acuerdo el Presidente en junta de Ministros, sin duda para que haya en el Ministerio la unidad de pensamiento y de accion que es conveniente y que más fácil-

mente puede obtenerse de esta manera, aprovechando las luces de todos los ministros, que no por el solo imperio de la voluntad del alto funcionario á quien está encargado el ejercicio del poder supremo."

"Los oficiales mayores de los ministerios suceden en el órden gerárquico á los ministros y sustituyen á éstos en sus funciones cuando se les ha nombrado por el Presidente con ejercicio de decretos, es decir, con la autoridad para comunicar las disposiciones superiores por la promulgacion de las leyes que hace el Presidente de la República. Cuando el nombramiento no concede el ejercicio de decretos, el oficial mayor es puramente jefe de su respectiva oficina."

"Las funciones de los Oficiales Mayores, además del régimen interior de su respectiva Secretaría y de las suplencias del Ministerio, consisten en instruir y formar los expedientes relativos á los negocios que se siguen en el Ministerio, para dar la debida instrucción al Ministro, y en autorizar todas las copias que se expidan y sean adjuntas á cualquier expediente ó resolución suprema."

La ley de 23 de Febrero de 1861 fijó en seis el número de los Secretarios de Estado, y distribuyó entre ellos los ramos de la administración. Esa ley está vigente en la actualidad con las siguientes ligeras variaciones.

El ramo de correos se retiró de la Secretaría de Hacienda y está á cargo de la de Gobernación, segun el decreto de 3 de Setiembre de 1863.

Las escuelas de agricultura é ingenieros dependen hoy de la Secretaría de Fomento, por

virtud del decreto de 28 de Noviembre de 1881.

Aunque hemos ya hablado de varios de los diversos ramos de la administracion pública, cuando estudiamos los derechos del hombre, las facultades del Congreso general y las exclusivas de cada una de sus Cámaras, y las facultades y obligaciones del Presidente de la República, no creemos que haya inconveniente en repetirnos en algunos puntos, miéntras que sí juzgamos oportuno y necesario dar una rápida ojeada á la organizacion y labores de cada una de las Secretarías de Estado.

### Secretaría de Relaciones

La Secretaría de Relaciones se divide en cuatro secciones, que se denominan: *de América*, *de Europa*, *de Cancillería*, *de Departamento Comercial y Consular* y *la Sección de Archivo y Biblioteca*, cada una con un jefe y los empleados respectivos, bajo la inmediata inspección del Oficial Mayor, impropiamente llamado *Subsecretario*.

La *Sección de América* tiene á su cargo:—I. Todos los trabajos relativos á la celebración y ratificación de tratados, convenciones y cualquiera otra clase de pactos internacionales.—II. La correspondencia á que dé lugar la ejecución de aquellos.—III. Todo lo relativo á límites de la República.—IV. Indios bárbaros.—V. Casos de extradición pedida á los Estados Unidos y demás naciones de Centro y Sud-América, ó solicitada por alguna de ellas.—VI. Reclamaciones de los gobiernos de esos países contra la República.—VII. Reclamaciones así del Gobierno como de ciudadanos mexica-

nos que tengan que hacerse á dichos gobiernos.—VIII. Lo relativo á recepción, personal y retiro de los agentes diplomáticos de los mismos gobiernos.—IX. La correspondencia con ellos sobre los negocios que incumben á esta Sección.—X. Nombramientos, retiros y cambios de las personas empleadas en las Legaciones fijas y extraordinarias de la República en los expresados países, y todo lo relativo á su personal y gastos.—XI. La correspondencia con ellos y con los Cónsules sobre los asuntos que tocan á esta Sección.—XII. Nombramiento y correspondencia con los agentes confidenciales y secretarios que envie el Gobierno á cualquiera nación de América.—XIII. Preparación y presentación de informes y dictámenes concernientes á los asuntos ántes referidos.—XIV. Llevar la cuenta en vista de los datos que proporcione la Secretaría de Hacienda, de los derechos correspondientes á las importaciones de efectos hechas por los Ministros extranjeros que á esta Sección pertenezcan.

*La Sección de Europa* se ocupa de los mismos ramos que la anterior en lo relativo á las naciones de Europa, Asia y África.

*La Sección de Cancillería* tiene como trabajos que le corresponden:—I. La expedición de credenciales y plenos poderes, cartas autógrafas y promulgación de decretos.—II. Llevar á su cargo la colección de leyes y decretos autógrafos, y la de autógrafos de tratados y convenciones canjeados con las potencias extranjeras.—III. Reunir todos los autógrafos de las leyes y decretos pertenecientes á la Secretaría, y disponer anualmente su encuadernación, haciendo que se les ponga al fin el índice respectivo.—IV. Todo lo relativo al Gran Sello y Armas nacionales.—V. El registro de despa-

chos de todos los funcionarios y empleados que deban tenerlos conforme á la ley.—VI. El ceremonial de Palacio.—VII. El registro de matrícula de mexicanos en el exterior.—VIII. La expedicion y registro de cartas de naturalizacion.—IX. La expedicion y registro de certificados de matrícula de extranjeros.—X. Registro del estado civil de los extranjeros, y publicacion de estados relativos.—XI. Registro de adquisicion de bienes raíces por los mismos.—XII. La expedicion y registro de pasaportes á nacionales y extranjeros.—XIII. Registro y expulsion de extranjeros perniciosos.—XIV. La legalizacion de firmas.—XV. La percepcion de derechos que hayan de pagarse por cualquier título á la Secretaría.—XVI. Los trabajos relativos al presupuesto y gastos de la Secretaría.—XVII. Todo lo relativo al personal de ésta, así como á lo económico de su servicio. XVIII. Los gastos extraordinarios de la Secretaría.—XIX. Cuentas con la Tesorería General.—XX. Dar curso á los exhortos que vienen del exterior, y á los que de la República se mandan al extranjero.—XXI. El Archivo General de la Nacion.—XXII. Todos los asuntos que no correspondan á las otras Secciones.

*El Departamento comercial* con los siguientes ramos:—I. Los asuntos comerciales, y todo lo que se refiere á la proteccion del comercio de México en el exterior.—II. Emitir de oficio su opinion por escrito respecto de los tratados de comercio y navegacion que la República se proponga celebrar con cualquiera potencia extranjera, lo mismo que sobre las convenciones postales.—III. La correspondencia con los agentes extranjeros y con los de la República en el exterior, que se verse sobre asuntos mercantiles ó de colonizacion.—IV. La recepcion y tramitacion de patentes y expedicion de *exequatur* ó autorizacion á los Cónsules. Vi-

ceónsules y Agentes comerciales extranjeros, así como su retiro y sustitucion.—V. La correspondencia con los mismos Agentes sobre los negocios comerciales que promuevan, reservándose los políticos á las Secciones del Departamento político.—VI. Los nombramientos, patentes, sustitucion y retiro de Cónsules y Vicecónsules de México en el exterior.—VII. La correspondencia con esos Agentes en asuntos propios de este Departamento.—VIII. La revision de las cuentas de emolumentos y gastos de oficio que remitan.—IX. Compilacion de datos y formacion de cuadros estadísticos comerciales, con vista de las noticias y memorias que remitan los Agentes consulares mexicanos.—X. Todo lo relativo á navegacion.—XI. Todo lo que se refiera á canales, ferrocarriles, telégrafos y teléfonos, en que tenga que intervenir esta Secretaría.—XII. Preparacion y presentacion de informes y dictámenes relativos á los ramos de este Departamento.

*Sección de Archivo y Biblioteca.*—Al encargado de esta Sección corresponde:—I. Tener en perfecto arreglo todos los expedientes que existan en ella y los que le pasen las demás secciones como concluidos, formando en libros los inventarios respectivos.—II. La formacion de colecciones de periódicos nacionales y extranjeros que se reciban en la Secretaría.—III. La colección de leyes, decretos y reglamentos expedidos por las demás Secretarías de Estado, y su circulacion al exterior.—IV. Reunir y remitir las publicaciones destinadas al canje con otros gobiernos, y recibir y compilar los que ellos manden.—V. La conservacion y arreglo perfecto de la Biblioteca con sus correspondientes catálogos é índices, formando parte de éstas las cartas geográficas, planos y documentos relativos á los límites de la República.—VI. Suministrar al Secretario, Subsecretario y Jefes

de Departamento y de Sección, los libros y documentos que necesiten para el despacho de los negocios.—VII. No franqueará libro ó papel alguno del Archivo, ni dará copia íntegra ó parcial de los que contiene á otra persona fuera de las mencionadas, sin orden expresa del Secretario ó Subsecretario.—VIII. En los casos en que deba franquear, segun se ha dicho, algun papel del Archivo ó libro de la Biblioteca, además de la constancia que deberá quedar en el libro respectivo que llevará al efecto, pondrá en el lugar donde se tomó el papel ó libro, otro en el que se hará constar la extraccion.—IX. Cuidará de reclamar á las otras Secretarías, cuando fuere necesario, la remision del competente número de ejemplares de todas las leyes y disposiciones que por ella se expidan y deban remitirse á ésta, ya sea para circularse ó para formar las colecciones que deban obrar en el Archivo.

Las naciones de América, con las cuales cultiva actualmente nuestro país relaciones diplomáticas ó simplemente comerciales son: Los Estados Unidos, Guatemala, Salvador, Nicaragua, Honduras, Costa Rica, Chile, Venezuela, Ecuador, República Argentina, Colombia, Bolivia y Haití.

Por lo que ve á Europa, tenemos relaciones diplomáticas con Alemania, Bélgica, España, Francia, Gran Bretaña, Italia, Portugal, Suecia y Noruega, Suiza; y en Asia y Oceanía, con las Islas Hawaii; estando iniciadas con China, para abrir á nuestros puertos del Pacífico los mercados de aquella parte del mundo.

Méjico ensancha cada dia más su comercio con el Extranjero, y el Gobierno cuida de esos intereses, teniendo establecido un numeroso *cuerpo consular*, de cerca de doscientos miem-

bro, en las diferentes naciones que hemos mencionado. El Gobierno ha concedido *exequatur* á más de ciento cincuenta cónsules y agentes consulares extranjeros.

El *cuerpo diplomático mexicano* en el Extranjero, se compone de un Ministro residente en *Alemania*; de un Ministro residente en *Bélgica*; de un Enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario, en los *Estados Unidos*; de un Enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario, en *España*; un Enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario, en *Francia*; un Ministro residente en *Italia*; un Enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario, en *Inglaterra*, y un Enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario, en *Centro América*.

El *cuerpo diplomático extranjero, residente en Méjico*, se compone de agentes diplomáticos de cada una de las naciones mencionadas en el párrafo anterior, de la misma categoría de los nuestros cerca de esos países, excepto *Centro-América*, pues que no existe más que el Ministro residente en Costa Rica y el Enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario de Guatemala.

En la última Memoria presentada por el Sr. Mariscal, Ministro de Relaciones, al Congreso de la Union, se leen las siguientes palabras:

"La conservacion de la paz pública durante casi un decenio, ha tenido, como era natural, la más beneficiosa influencia en nuestras relaciones exteriores; pues se han evitado las reclamaciones y quejas que suelen ser consecuencia de toda agitacion social. Desarrollado el comercio, aumentada nuestra Representación Diplomática y Consular en el exterior, acre-

centado tambien el número de las Legaciones acreditadas ante el Gobierno de México, hemos tenido ocasion de entrar en una éra de tranquilidad en la política internacional, tanto más propicia y honrosa, cuanto que se ha fundado en el decoro del país y en las exigencias de la justicia.

"Hace años que no tenemos ninguna cuestion, ni medianamente seria, con las naciones extranjeras. Defendidos nuestros derechos con dignidad, prudencia y justificacion, hemos hallado el más eficaz concurso en la cultura y buena fe de las potencias amigas. En la misma juiciosa política se han inspirado los honorables miembros de la Representacion Nacional, y el distinguido personal con que hoy cuenta el país en el Cuerpo Diplomático y en las numerosas agencias consulares de que dispone.

"En cuanto á mí, siempre me será altamente satisfactorio haber estado al frente de la Secretaría de Relaciones, bajo gobiernos de cuyo patriotismo no ha podido dudarse, y en épocas en que, cualesquiera que hayan sido las dificultades interiores, todos los mexicanos han sentido y pensado como un solo hombre, al tratarse de la independencia, de la integridad y de la honra de la patria."

### Secretaría de Gobernación

Las labores de este Ministerio están repartidas entre seis secciones:

La primera tiene á su cargo los siguientes ramos: vapores, municipios, casa de expósitos, escuela de ciegos, escuela de artes y oficios para mujeres, salubridad, presos federales, imprenta del Gobierno y *Diario Oficial*.

La segunda se entiende con los asuntos siguientes: relaciones con los Estados, Distrito Federal, Territorios, policía urbana, Monte de Piedad, cárceles y penitenciaría.

La sección tercera tiene á su cargo el mando é inspección de la Policía rural.

La cuarta, la beneficencia pública y privada en el Distrito Federal.

La quinta, el ramo de Correos; y la Sexta, el Archivo.

De muchas de las materias que forman los ramos encargados al Ministerio de Gobernación, nos hemos ocupado en distintas partes de este libro; pues que, en efecto, la esfera de acción administrativa que corresponde á esta Secretaría es demasiado vasta, poniéndola en contacto con los demás Ministerios.

Este Ministerio, que en otras partes se llama del *Interior*, ejerce una influencia decisiva en todo lo que se relaciona con el régimen interior de la Nación. Pudiéramos decir que en él reside la parte más activa y eficaz de la acción administrativa.

Nuestro sistema político no disminuye la importancia de esta Secretaría. Sin afectar la competencia de los Estados, y más bien auxiliándola en varios de sus ramos, el medio en que ejercita su acción se extiende á toda la República. Cuida de que se verifiquen las elecciones generales en todo el territorio nacional, como de que en todo él se guarde la observancia de la Constitución; dirige las relaciones entre la Federación y los Estados, é interviene en las de éstos entre sí, cuando está interesado el equilibrio federal; extiende en todo el país

su vigilancia, para que se conserve inalterable la tranquilidad pública, cuidando de la seguridad personal y de la propiedad de los ciudadanos; en los casos en que el Gobierno General puede disponer de la Guardia Nacional de los Estados, toca á la Secretaría de Gobernación entenderse con ellos y con el Senado para que autorice el empleo de esa fuerza, y por la misma razon le corresponde la iniciativa para la ley orgánica de la fuerza ciudadana. Siendo de su deber el cuidado de la paz pública y de los medios que pueden servir para afianzarla ó para prevenir sus trastornos, le corresponde una parte activa en las cuestiones de amnistía. Por iguales causas le compete la autoridad ejecutiva en la intervencion legal en materia de cultos, ya para hacer efectiva la libertad religiosa, ya para reprimir los abusos de las sectas. Cabe tambien dentro de su competencia la salubridad, y por ultimo, la beneficencia pública, en cuyo ramo el Gobierno ejerce una accion saludable y de trascendencia en el país. Harémos de ella una especial mencion.

Hablando de la beneficencia pública, Mr. Laurent se explica en los siguientes términos: "¿Tiene la sociedad el deber de procurar á todo hombre la subsistencia física ó los medios para obtenerla? Esta es la doctrina del socialismo, no la nuestra. Creemos que la sociedad ha pagado su deuda, cuando ha puesto á disposicion del individuo los medios de desarrollar sus facultades; y despues de esto, toca á cada hombre hacer uso de los dones de la naturaleza por medio del estudio. Lo que hace la fuerza del individuo, y por consecuencia la de la sociedad, es la energía, el poder de iniciativa de los individuos: es preciso, pues, estimular y activar el sentimiento de la individualidad. Ahora bien; si la sociedad asegurase á cada hombre su subsistencia, ó el trabajo

que le proporciona, pondria su prevision y actividad en lugar de la prevision y actividad de los individuos, es decir, que mataria en su germen el principio de vida y de progreso. Nuestra doctrina es, pues, el contrapié del socialismo; la sociedad no debe ser una providencia, debe limitarse á favorecer el perfeccionamiento de los individuos. El hombre es y debe ser por sí mismo su propia providencia. Si la instrucion y la educacion, que es su compañera inseparable, estuviesen dirigidas hacia ese fin y hacia ese espíritu, quedaria poco que hacer á la beneficencia pública.

"Esto no quiere decir que la sociedad deba permanecer extraña á la caridad que alivia los males inevitables. Hay miserias que la prevision humana no puede impedir. Las enfermedades arrebatan del lado de tiernos niños á los seres que Dios les habia dado como apoyo. ¿Dirá la sociedad á un huérfano; ayúdate que Dios te ayudará? Una crisis industrial, durante algunos años, se encuelece contra los obreros y los priva de trabajo, se agotan sus economías. ¿Les dirá la sociedad, ayúdaos que el cielo os ayudará? La vejez hace incapaz de trabajo al hombre, y la muerte de sus hijos lo ha dejado sólo en este mundo; la enfermedad, las necesidades que aumentan con los años consumen el pequeño peculio que habia llegado á reunir. ¿Abandonará la sociedad á los enfermos y á los ancianos? ¿Para qué hablar de otras cosas? Allí donde los esfuerzos individuales son impotentes, la sociedad debe intervenir: ésta es su mision. Bajo estos límites y con estas condiciones admitimos la caridad pública."

Para este objeto tienen los gobiernos hospitales y hospicios, que deben estar vigilados para que no se falsee su objeto, para que esos

establecimientos no sean asilos de la ociosidad, focos del vicio ó instrumentos de fines políticos ó religiosos. Muchas veces una falsa piedad exige la caridad pública en reuniones de fanáticos, admitiendo allí á los que no tienen más mérito que ideas exaltadas, y que bien pudieran ser útiles á la sociedad y á ellos mismos en el ejercicio del trabajo individual, y cuántas veces hemos visto que bajo la máscara de la religión se explotan en esos establecimientos y en provecho de una clase las aptitudes morales y el trabajo físico de los asilados!

Hay en México diversos establecimientos de beneficencia pública, bajo la dirección y vigilancia del Ministerio de Gobernación: unos fundados por la piedad de los particulares, otros por el clero y otros por el mismo Gobierno. Todos están hoy secularizados por disposición de la ley de 2 de Febrero de 1861; por la de 13 de Marzo del mismo año, y las disposiciones de 9 de Octubre de 1867 y 31 de Octubre de 1868, sus fincas y capitales están exceptuados de toda contribución. Por el artículo 8 de la ley de 25 de Junio de 1856 no son denunciables los edificios destinados á la Beneficencia pública. Las circulares de 23 de Enero de 1877 y 30 de Diciembre de 1879 retiraron de los Ayuntamientos la inspección de los establecimientos de beneficencia creados y que en adelante se fundaren, poniéndolos bajo la administración de una junta llamada "Dirección de Beneficencia pública," siendo presidente nato de ella el Ministro de Gobernación, en cuyo nombre y bajo cuyo acuerdo se ejercen por la junta todas las atribuciones.

Con fecha 10. de Agosto de 1881 se expidió el Reglamento de la Beneficencia pública en el Distrito Federal, por el cual los establecimientos de ese ramo, creados ó que en ade-

lante se fundaren en esta Capital, estarán bajo la dirección y dependencia de la Secretaría de Gobernación por medio de la sección respectiva y á cargo de un jefe, cuyo empleo es incompatible con el ejercicio de cualquiera otro. Cada establecimiento de beneficencia está á cargo de un director nombrado por el Secretario de Gobernación, lo mismo que los demás empleados superiores de la casa. Se determinan allí los fondos de la Beneficencia y las atribuciones de sus empleados, entre quienes figura un abogado defensor que es el representante de los fondos, nombrado y removido libremente por el Ejecutivo. La personalidad del abogado defensor se acreditará por poder en forma, expedido por la Secretaría de Gobernación.

El Ayuntamiento tiene en la Beneficencia pública las siguientes atribuciones:

I. Visitar, con la frecuencia que le sea posible, los establecimientos y oficinas dependientes de la Beneficencia para vigilar el servicio médico ó administrativo, dando cuenta de las faltas que notare, ó iniciando directamente á la Secretaría de Gobernación las disposiciones que fuere necesario dictar para remediarlas.

II. Informar sobre la idoneidad de los fiduciarios de los empleados que deban caucionar su manejo, y

III. Promover, todas las medidas que crea convenientes para conservar y aumentar los fondos de Beneficencia, indicando las economías que se puedan introducir en los gastos, sin que se resienta el buen servicio.

Por las consideraciones que hicimos al hablar del artículo 27 relativamente al objeto

de Beneficencia pública que tienen algunos legados piadosos, dirémos que nuestros gobiernos han cuidado de que se ejecuten debidamente esas disposiciones testamentarias, siendo la administración pública el mejor garante de que será eficaz la beneficencia privada.

A este propósito son dignas de llamar la atención dos circulares: una de la Secretaría de Hacienda fecha 6 de Abril de 1885 y la otra de la de Gobernación expedida en 10 de Setiembre del mismo año.

Los establecimientos de Beneficencia e Instrucción pública que están bajo la dependencia de la Secretaría de Gobernación son el Nacional Monte de piedad, la casa de niños expósitos, la escuela de ciegos y la escuela de artes y oficios para mujeres.

El Sr. Romero Rubio concluye así su última Memoria presentada al Congreso:

"No puede lisonjearse el Ejecutivo de haber dado impulso tan vigoroso como hubiera deseado á todos los ramos de la Administración que están bajo la competencia de esta Secretaría. Ni ha podido contarse con todo el tiempo necesario para ello, ni es prudente, cuando las circunstancias del Erario federal exigen la mayor cordura y parsimonia en los gastos, poner la mano en toda clase de asuntos, por más que se esté sintiendo la necesidad de dar soluciones prontas y radicales á las diversas cuestiones que están pendientes hace largos años.

"Esto no obstante, puede el Ejecutivo decir con satisfacción, que en medio de circunstancias bien difíciles, no solamente se ha procura-

do cubrir las exigencias ordinarias del servicio público, sino que se han impulsado y mejorado varios ramos: con especialidad el de Correos y la Beneficencia, y se han emprendido obras como la del Desagüe del Valle y la Penitenciaría del Distrito, que, reclamadas desde hace tiempo por la opinión pública, no habían podido emprenderse anteriormente. Además, se tienen en estudio varios proyectos para la mejor organización política y municipal del Distrito Federal y Territorios, y se está preparando, con la debida meditación, para someterlo oportunamente al Congreso, un proyecto de Código Sanitario que es una de las primeras exigencias de todo pueblo culto, y cuya falta se hace sentir cada día más en México."

#### Secretaría de Justicia

Se divide en las siguientes Secciones.

*La Sección de Justicia* que tiene á su cargo: comunicación con la Suprema Corte de Justicia; administración de Justicia: controversias que corresponden á la Federación; códigos civil, penal, de comercio, de procedimientos civiles, de procedimientos penales; código de procedimientos federales; colecciones de leyes y decretos; conmutación y reducción de penas, indultos; dudas de ley propuestas por los tribunales y oficinas; nombramiento y remoción de funcionarios y empleados de la administración de justicia, excepto los altos funcionarios; expropiación por causa de utilidad pública; exhortos, extradición, Fiat de escribanos; honorarios de Magistrados suplentes de Circuito y Jueces suplentes de Distrito; idem de

peritos nombrados por los tribunales y juzgados; testigos de asistencia de los mismos tribunales y juzgados; iniciativas sobre leyes de administracion de justicia y organizacion de tribunales, de la Federacion, del Distrito Federal y de los Territorios; licencias de Magistrados, jueces y demas empleados de justicia; legalizacion de firmas de funcionarios y empleados de justicia, en los casos no previstos por el código de procedimientos civiles; oficios públicos vendibles y renunciables; causas de piratería; publicacion de las leyes relativas á la administracion de justicia; responsabilidad de funcionarios y empleados del ramo; retencion impuesta á los reos. Promotores de los Tribunales Federales, Procurador de Justicia y sus agentes, archivo judicial, Semanario Judicial de la Federacion, Boletín judicial, defensores de oficio.

*La Seccion de Instrucción pública* interviene, en la Academia de Bellas Artes, Biblioteca Nacional; Conservatorio de música; Colegio de Escribanos; Consejo médico legal; Registro de la propiedad en el Distrito Federal y Territorios; registro de comercio; escuelas, de Jurisprudencia, Medicina, Preparatoria, Normal de profesores, secundaria de niñas, artes y oficios, sordomudos, colegio de la Paz, escuelas de niñas, de adultos y de adultas, elementales, juntas de vigilancia, etc.

*La sección de archivo y estadística* se ocupa de los asuntos que indican sus nombres.

En la última Memoria presentada por el Sr. Ministro Baranda al Congreso de la Union, se encuentran los notables conceptos siguientes que marcan bien el doble carácter de la Secretaría de que nos ocupamos:

"La justicia y la instrucción pública tienen una gran significación en el orden político y social. La primera es la base de todos los intereses y la salvaguardia de todos los derechos; la segunda está llamada á asegurar las instituciones democráticas, á desarrollar los sentimientos patrióticos y á realizar el progreso moral y material de nuestra patria."

La instrucción debe ser progresiva, como la marcha natural del espíritu humano, por eso debe ser compleja y general, á fin de que cada hombre aproveche los frutos del árbol enciclopédico para los que tenga más aptitud. Hacer buenos ciudadanos, preparar al hombre para que desempeñe dignamente su papel en el concierto social, á fin de que pueda dentro de la esfera de su capacidad, prestar los servicios que el Estado tiene derecho de reclamar de él; tal es el punto objetivo de la instrucción pública. Por eso la enseñanza debe ser obligatoria, como lo es el impuesto, como lo es el servicio militar, como lo es la sumisión á los jueces; porque el cumplimiento de todos estos deberes satisface las necesidades más imperiosas, las necesidades constantes del Estado.

La administración de justicia es también otro elemento poderoso de progreso en la civilización de los pueblos. El día en que las leyes positivas, civiles y penales, armonicen el interés individual con el interés de la Nación, y con los intereses de la humanidad, la justicia llegará al Estado de perfección que indica su propio nombre. La acción administrativa consiste, pues, en este punto, en remover los obstáculos que se oponen todavía y se opondrán por largo tiempo, para llegar á ese concierto de los hombres con Dios.

## Secretaría de Hacienda

Dependen de este Ministerio las oficinas de las secciones en que está dividida la Secretaría y que tienen por jefe al Oficial Mayor y además la Tesorería General de la Federación, bajo la responsabilidad del Tesorero General y del Contador.

La Secretaría se divide en ocho secciones: la primera tiene á su cargo la comunicación con las aduanas marítimas y fronterizas, las del Distrito Federal y las de los Territorios;—la segunda, todo lo relativo á bienes nacionalizados;—la tercera, la materia de contribuciones, y sus oficinas especiales;—la cuarta, la contabilidad;—la quinta, los pagos anexos al ramo;—la sexta, el crédito público;—la séptima, el catastro y la estadística fiscal, y la octava, el archivo. Por decreto de 30 de Diciembre de 1885 se creó una sección más, encargada de la inquisición y comprobacion de los créditos activos que existen en favor del Erario federal.

Estas oficinas no son recaudadoras ni distribuidoras, pues que tales atribuciones están encomendadas á la Tesorería General y á las oficinas de Hacienda de que hablarémos más adelante. Como hemos dicho en otra parte, el Tesorero General debe hacer observaciones al gobierno cuando éste acuerde algún gasto que no esté incluido en el presupuesto; y en caso de insistencia, hacer el pago y dar cuenta al Congreso ó á la Comision permanente (Art. 11 del Reglamento de la Tesorería, fecha 29 de Junio de 1881.) También son atribuciones del Tesorero celebrar los remates de efectos que necesita el Gobierno, firmar las escrituras en que sea parte la Hacienda pública y firmar

los bonos y demás documentos de crédito contra el Erario.

Hay seis secciones en la Tesorería. La primera de cobro de los impuestos y otras prestaciones que no tienen señalada una oficina especial; la segunda, hace los pagos de la lista civil; la tercera, los de la lista militar; la cuarta, tiene á su cargo la glosa de cuentas; la quinta, la deuda pública, y la sexta, es la sección liquidataria de la contabilidad.

Las aduanas marítimas y fronterizas hacen el cobro de los derechos de importacion y exportacion y las primeras los demás derechos de puerto. Tienen las aduanas fronterizas del Norte por auxiliares en la persecucion del contrabando, las fuerzas de la *Gendarmería Fiscal*, compuesta de tres zonas: la primera comprende los Estados de Tamaulipas, Nuevo Leon y Coahuila hasta los límites de Monclova; la segunda abraza los límites de la ciudad de Monclova (Coahuila) hasta la laguna de Santa María (Chihuahua); y la tercera desde la jurisdicción de la laguna de Santa María hasta los confines del Estado de Sonora. Las aduanas marítimas cuentan, para su mejor desempeño en la prevencion y persecucion del contrabando, con las secciones de vigilancia que recorren el litoral de cada jurisdicción marítima.

Las Jefaturas de Hacienda residen en las capitales de los Estados. Hacen la recaudacion de los productos por venta y explotacion de terrenos baldíos y bienes nacionalizados y reciben otras ministraciones de dinero por enteros de oficina ó pagos de particulares segun las órdenes de la Secretaría de Hacienda: hacen la distribucion de los fondos pagando la lista civil con arreglo al presupuesto, y la militar segun las órdenes especiales que reciben

de la Tesorería General. Los Jefes de Hacienda vigilan la recaudacion de la contribucion federal, intervienen en los cortes de caja de las oficinas de Hacienda federales y las locales; sustituyen al Administrador del Timbre del lugar de su residencia, en las faltas temporales de ese empleado y de la misma manera al Promotor Fiscal del Juzgado de Distrito.

*Oficinas del Timbre.*—Hay la Administracion general de la renta residente en México y dependen inmediatamente de ella las principales, y de éstas las subalternas. En cada una de las principales hay un oficial interventor. Hay Administracion principal del Timbre en los siguientes puntos: Acapulco (Guerrero), Aguascalientes, Campeche, Celaya (Guanajuato), Colima, Cuautitlan (México), Cuernavaca (Morelos), Culiacan (Sinaloa), Chihuahua, Chilpancingo (Guerrero), Distrito Federal, Durango, Fresnillo (Zacatecas), Guadalajara (Jalisco), Guanajuato, Guaymas (Sonora), Hidalgo del Parral (Chihuahua), Huajuapan (Oaxaca), Ixmiquilpan (Hidalgo), Lagos (Jalisco), La Paz (Baja California), Linares (Nuevo Leon), Matamoros (Tamaulipas), Mazatlan (Sinaloa), Mérida (Yucatan), Monclova (Coahuila), Monterrey (Nuevo Leon), Morelia (Michoacan), Oaxaca, Pachuca (Hidalgo), Puebla, Paso del Norte (Decreto de 29 de Marzo de 1861), Querétaro, Rayon (San Luis Potosí), Saltillo (Coahuila), San Cristóbal Las Casas (Chiapas), San Juan Bautista (Tabasco), San Luis Potosí, San Miguel Allende (Guanajuato), Sayula (Jalisco), Tampico (Tamaulipas), Tehuacan (Puebla), Tepic, Teziutlan (Puebla), Tlacotalpam (Veracruz), Tlaxcala, Toluca (México), Túxpan (Veracruz), Tuxtla Gutiérrez (Chiapas), Ures (Sonora), Uruápan (Michoacan), Veracruz, Villa Lerdo (Durango),

Zacatecas y Zamora (Michoacan) (Circular, 11 de Junio de 1884).

La impresion de las estampillas se hace en una oficina que depende directamente de la Secretaría, segun lo dispone el artículo 65 de la ley de 15 de Setiembre de 1880.

*Pagadurías.*—Hay las siguientes: *pagadurías del Ejército y Armada Nacional*, de primera y de segunda clase, para la administracion de fondos militares, víveres con cargo á la tropa, forrajes, vestuarios, etc., que se destinan para los cuerpos, establecimientos y Armada Nacional, siendo los pagadores empleados de la Secretaría de Hacienda, pero sujetos á los jefes de cuerpos en cuanto á marchas y acantonamientos. *Tesorería del Congreso*, para viáticos y dietas de diputados y senadores; *pagadurías de caminos y obras públicas* para cubrir los sueldos de los empleados y los gastos del ramo á que pertenecen; *pagadurías de los cuerpos rurales* para el servicio que indica su nombre; *pagadurías de clases pasivas*, cesantes, jubilados y pensionistas, montepío civil y montepío militar, y *pagadurías* de algunas corporaciones civiles, como colegios y escuelas nacionales, en los términos de sus respectivos reglamentos.

*Direccion de la deuda pública.*—Esta oficina tiene á su cargo el registro, reconocimiento, liquidacion y reconvencion de los créditos y reclamaciones que existan á cargo de la República. Conexa á esta oficina se estableció en la ciudad de Lóndres una "Agencia financiera" para el registro, liquidacion y conversion de los créditos, cuyos títulos procedan de emisiones hechas á nombre de la Nación.

Para vigilar sobre el arreglo y economía de las oficinas de Hacienda, así como sobre la

buenas inversiones de los caudales públicos hay visitadores nombrados por la superioridad, cuyos deberes son los siguientes: guardar sigilo en el cumplimiento de las instrucciones que reciben; no alojarse en las casas de los empleados fiscales ni en las de los comerciantes; informarse de la solvencia é idoneidad de los fiadores de los empleados; empeñar su responsabilidad en todas las operaciones que como tales visitadores practiquen, y consultar al superior sobre todas las dudas que les ocurrieren.

Los visitadores ejercen, lo mismo que los empleados de Hacienda, la facultad económica coactiva.

Por último, deben prestar toda lealtad al encargo que desempeñan, manejándose con justificación y con imparcialidad, y no convertirse ni en cómplices de los visitados ni en verdugos de ellos.

Si es provechoso para la buena opinión del Gobierno que los Secretarios del Despacho den cuenta periódicamente al Congreso del estado de sus respectivos ramos, esta obligación por parte de la Secretaría de Hacienda es más importante y trascendental. A este propósito dice un publicista francés: "mientras más extienda la democracia en el suelo sus poderosas raíces, la Hacienda pública de un país debe manifestarse dentro de una casa de cristal, y el libro del *debe* y del *haber* ha de estar abierto á los ojos de todos los ciudadanos."

En su primera Memoria de Hacienda dice el Sr. ministro Dublan: "Mucho queda por hacer para que nuestra organización hacendaria se depure de antiguos vicios é imperfecciones, y favorezca, sin perjuicio del Erario, el franco

desarrollo de los elementos de la riqueza pública, por medio de una legislación liberal, pero adecuada á las condiciones peculiares del país. Tampoco está completa, aunque sí vigorosamente iniciada, la reconstrucción de la Hacienda federal sobre las sólidas bases del orden y del crédito, ajustando las leyes de ingresos y egresos á las necesidades y recursos de la Nación, y huyendo de dispendios y de obligaciones que, aunque obedezcan á móviles patrióticos, desequilibran los presupuestos y perturban la marcha de la administración."

### Secretaría de Guerra y Marina<sup>1</sup>

Hay en este Ministerio tres secciones de número, la bibliotecaria y la de archivo, los Departamentos del Cuerpo especial de Estado Mayor, de Ingenieros, de Artillería, de Marina, del Cuerpo Médico, de Infantería, de Caballería y la de Oficialía de partes.

La separación de los departamentos de Infantería y Caballería, que formaban ántes uno sólo, se hizo en 21 de Setiembre de 1885, por haberlo prevenido así la ley de presupuestos de aquel año fiscal.

Además de la organización general del Ejército y de la Armada, el Gobierno tiene que atender á las tropas auxiliares, á la movilización, la recluta, la instrucción de los jefes, oficiales y soldados, al servicio de sanidad, á la construcción y mantenimiento del material

<sup>1</sup> Esta noticia está tomada de la última Memoria presentada al Congreso por el Ministro del ramo, general de división D. Pedro Hinojosa.

de guerra, cañones, armas portátiles, municiones y talleres, á los ascensos militares, á los jefes en servicio y á los retirados, á las Zonas militares, las colonias, á la marina con todos sus ramos, y á la administracion militar en sus diversas partes.

Segun el reglamento vigente, los asuntos de la Secretaría se dividen de la manera que sigue:

La sección primera, anexa á la Oficialía Mayor, concentra los negocios que ésta despacha, formando las opiniones y tramitando lo relativo á peticiones de indulto, correspondencia telegráfica y telefónica, movimiento de fuerzas, movimientos revolucionarios, decretos de estado de sitio y de guerra, y la correspondencia con los gobiernos de los Estados.

A la sección 2a. corresponde la expedición de patentes á los generales, jefes y oficiales del ejército y de la Marina, la declaración de pensiones, los retiros y licencias absolutas ó ilimitadas, las órdenes á la Comandancia Militar sobre pasaportes, y las referentes á fletes ó pasajes en los ferrocarriles, diligencias y vapores.

La sección 3a. tiene encomendada la contabilidad del ramo, expediendo las órdenes que se acuerden con cargo á las partidas del presupuesto de guerra, ó por alojamientos, pasajes y fletes, revisando las cuentas respectivas, así como las de los partes telegráficos y de la proveeduría general de forrajes.

La sección bibliotecaria tiene á su cargo la biblioteca del Ministerio, las publicaciones de las leyes, decretos, circulares y demás asuntos del ramo, los autógrafos, la compra de efectos

de escritorio para la Secretaría, y llevar registro de los justificantes de revista, expedición de pasaportes, y las relaciones de firma de las secciones y departamentos.

La sección de archivo cuida de conservar en orden y colocar por registro alfabético los expedientes concluidos de las secciones y departamentos, y todos aquellos que por acuerdo del Oficial Mayor deban pasar á esta sección.

En cuanto á los departamentos del mismo Ministerio, el de Estado Mayor es sin duda el más importante, porque en él se desarrollan y dan curso á todas las disposiciones del Ejecutivo referentes á la organización del ejército, á su repartición en zonas, campos, guarniciones y campamentos, y los movimientos de las tropas. El reglamento vigente determina con toda la especificación debida, los asuntos que se despachan por este departamento, tanto en tiempo de paz como en tiempo de guerra. Entre las atribuciones y obligaciones del Estado Mayor, se ha comprendido cuanto detalle es necesario para el servicio militar en tiempo de paz y de guerra, tanto en la parte facultativa como en la administrativa.

El departamento de Ingenieros despacha lo relativo al Colegio Militar, Batallón de Zapadores, obras de fortificación permanente y reparación de edificios militares.

El departamento de Artillería, además de lo correspondiente al arma, tiene los asuntos que tocan á la fábrica nacional de armas, la fundición, la maestranza, la escuela teórico-práctica central de instrucción y la de tiro al blanco.

El de Marina tiene bajo su inspección los

bucos de guerra nacionales, lo referente á la marina mercante nacional y extranjera, las patentes de corso y navegacion, y en suma, todo lo de su ramo.

El del Cuerpo Médico, conoce de todo lo de su especialidad, como los hospitales militares, la estadística y la veterinaria militar.

Los departamentos de Infantería y Caballería están encargados de lo que se relaciona con la administracion de justicia del ejército, asesores, comandancias militares, disciplina y moralidad del personal de estas armas, y organizacion é instruccion de batallones y regimientos.

*Organizacion del ejército.*—Apénas se restableció el Gobierno legítimo en la Nación, después de la caida del Imperio, cuando comenzó á sentirse la necesidad de reformar el ejército que hasta entonces había sido constituido de una manera empírica, irregular é incompleta.

Las instituciones militares que había heredado la República de la nación española, y cuya sabiduría nadie ha podido negar, eran, sin embargo, incompatibles con nuestras instituciones políticas, y no podian subsistir vistos los rápidos progresos del arte de la guerra.

Todas las administraciones que hemos tenido desde que conquistamos nuestra autonomía, han ido aplicando siquiera alguna mejora, ya en el armamento, ya en la táctica de las tropas nacionales.

En los grandes conflictos de la Nación, sobre todo en las injustas invasiones que ha sufrido en tres cuartos de siglo, ha podido demostrar una triste experiencia que sólo el valor de

nuestro ejército salvó nuestra Independencia, colocando muy alto el honor de nuestra bandera; pero que en la táctica y elementos de guerra estábamos en un verdadero atraso.

Nuestros batallones y regimientos aprendieron en el campo de batalla la instruccion que da la victoria; pero sólo despues de frecuentes y sangrientas derrotas. El ejército mexicano sorprendió del ejército extranjero la táctica y la disciplina, y con el valor heróico que le es propio, venció en diversos combates.

Preocupados nuestros gobiernos con dar al ejército una organizacion que lo ponga á la altura de la fuerza armada de las naciones que más se distinguen en el arte de la guerra, han dictado diversas medidas y expedido varias leyes importantes, entre otras la de 28 de Mayo de 1869, sobre reclutamiento; pero la obra seria de reforma en el ramo de guerra, data del primer periodo presidencial del General Porfirio Diaz. Este Supremo Magistrado acordó el 10 de Diciembre de 1878 que el Secretario de Guerra iniciara ante la Cámara de Diputados se le autorizase para introducir en el ejército y armada nacionales, así como en la Secretaría del ramo, las reformas de organizacion científica y administrativa que el Poder Ejecutivo estimara necesarias.

Durante la administracion del General Manuel González se expidió la nueva Ordenanza general para el ejército, que comenzó á regir desde 1o. de Enero de 1883. La práctica de esta suprema ley ha demostrado la necesidad de algunas reformas, y de esperarse es que el nuevo proyecto se ponga pronto en vigencia.

Para que el Ejército preste los servicios á que está llamado por su institucion, se le ha distribuido en zonas militares, encomendadas

cada una á un jefe, cuyas funciones perfectamente detalladas le permiten atender á las exigencias del servicio, sobre todo á las que tienen carácter de urgencia y gravedad.

En los Estados que no están incluidos en las zonas, hay Jefes de Armas, y en toda la República sólo hay tres Comandancias militares en lugares que por antiguas leyes sé consideran como plazas de armas, tales son la ciudad de México y los puertos de Veracruz y de Acapulco.

Por razones de la más estricta justicia, así como de conveniencia pública, se sostiene un *Depósito de jefes y oficiales*, compuesto de individuos que han prestado sus servicios militares en las diversas campañas del Ejército. Perciben un sueldo reducido, conforme á la tarifa decretada en 28 de Junio de 1881.

Estos individuos hacen el servicio en los consejos de guerra y en comisiones extraordinarias; asisten á academias sobre teoría y práctica del Ejército, y están destinados á un servicio activo cuando lo estime conveniente el Ejecutivo.

*Establishimientos militares.*—Entre éstos es digno de llamar la atención el *Colegio Militar*, en donde están radicadas la subsistencia, el progreso y la organización científica y disciplinaria del Ejército.

En 1798 el Virey de México Don José de Azanza, fundó la institución de cadetes, bajo las mismas bases que existía en España, con el objeto de admitir en las tropas del Rey á los jóvenes que quisieran dedicarse á la profesión de las armas.

Desde la Independencia hasta nuestros días, todos los Gobiernos nacionales han impartido una especial protección al *Colegio Militar*, y bajo diversas organizaciones, fué mejorando la institución, adquiriendo los jóvenes alumnos la enseñanza que ha hecho resaltar en ellos, no sólo su valor natural, sino su acendrado patriotismo. Memorable es en los anales de nuestra patria la gloriosa fecha de 13 de Septiembre de 1847, en que un puñado de niños resistió energicamente el asalto de los batallones norte-americanos, cediendo sólo al número, cuando la muerte y el exterminio los habían vencido, ántes de caer los restos de la pequeña fuerza en poder del enemigo.

Cuando la guerra de la intervención francesa, clausurado el Colegio en 30 de Mayo de 1863, los alumnos, en su mayor parte, ingresaron á las filas del Ejército nacional.

Obtenido nuestro completo triunfo sobre la intervención y el llamado Imperio, volvió á abrirse de nuevo el Colegio Militar, y ya en Enero de 1869 había allí un número de doscientos alumnos.

Actualmente se halla establecido el Colegio Militar en el Castillo de Chapultepec, edificio adecuado á la institución. Las clases para la enseñanza siguen el plan de estudios y reglamento expedidos en 22 de Febrero de 1883, y conforme á esas disposiciones, al concluir su carrera, los alumnos del Colegio Militar, todos ellos con conocimientos de la ciencia de la ingeniería, civil y militar, ingresan al Ejército; unos al Estado Mayor, otros al Cuerpo de Ingenieros, á la Plana Mayor Facultativa de Artillería, á la Marina, á los batallones de artilleros, á la caballería ó á la infantería.

## Secretaría de Fomento

Numeroso es el personal empleado en los diversos ramos que corresponden á este Ministerio, delicadas y comprensivas sus labores en toda la extension del territorio; y como en el desarrollo creciente que experimentan sus trabajos hay que crear nuevas oficinas y emprender nuevos trabajos, segun las necesidades que vaya creando el progreso material del país, no es fácil señalar con precision todos los ramos y los detalles de éstas, que deben pertenecer á este Ministerio, y nos limitamos á decir que en la actualidad hay en la Secretaría ocho secciones, distribuidas de la manera siguiente:

*Sección I. Geografía, Estadística, Colonización y terrenos baldíos.*—*Sección II. Industria y propiedad, Casas de Moneda, pesos y medidas.*—*Sección III. Caminos, puentes, canales, ferrocarriles, obras hidráulicas del Valle de México, obras en los puertos y mejoras materiales.*—*Sección IV. Agricultura y Comercio.*—*Sección V. Minería.*—*Sección VI. Contabilidad general y revision de cuentas en todos los ramos de la Secretaría.*—*Sección VII. Cartografía.*—*Sección VIII. Archivo.*

Depende, además, de la misma Secretaría, una *Dirección general de Estadística*, creada por la ley de 26 de Mayo de 1882, cuyas funciones son:

I. El censo de la Nacion, clasificando á sus habitantes por sexos, edades, nacionalidades, profesiones, industria ó trabajo de que subsisten, estado, y si saben leer y escribir.

II. El catastro de la propiedad urbana, rú-

tica, minera, con los pormenores necesarios al conocimiento de la riqueza nacional.

III. El registro pormenorizado de la producción agrícola del país.

IV. El de sus industrias en su diversa clasificación, relacionada con sus primeras materias y su consumo.

V. El movimiento del comercio de exportación, importación, y el de los Estados entre sí.

VI. El cuadro de los planteles de Instrucción pública y de los establecimientos de Beneficencia.

VII. Los derroteros generales y caminos vecinales, canales, telégrafos y caminos de fierro.

VIII. El curso de la justicia civil y criminal: los cultos.

IX. Las contribuciones y productos de las rentas públicas.

X. El estado de la fuerza armada, y todo lo que se relaciona con ella, con sus gastos; las pensiones militares, y la marina de guerra.

XI. Todo aquello que abraza la Estadística en sus más importantes ramificaciones.

A esta oficina deben enviarse los datos que sobre Estadística reúne cada Secretaría de Estado, segun hemos visto, para que se formen y publiquen los cuadros comparativos de ellos. Los gobiernos, autoridades políticas, judiciales y municipales de los Estados, tienen el

deber de secundar la accion del Gobierno general, ministrando los datos que se necesiten para la formacion de la Estadística general de la República.

Tambien dependen del mismo Ministerio los observatorios meteorológicos y astronómicos; las oficinas de telégrafos y teléfonos; el Palacio Nacional y el de Chapultepec, el edificio para el Ministerio de Fomento, y monumentos públicos; las escuelas de Ingenieros y Agricultura; la Escuela práctica de laboreo de minas y de metalurgia, establecida en Pachuca, y la dirección de las colonias que están ya fundadas.

Por la ligera revista que hemos hecho de las labores de la Secretaría de Fomento se ve que todas sus funciones tienen por objeto la utilidad general y la facilidad de los servicios públicos.

Entre sus atribuciones deben considerarse como muy importantes las que se refieren á la agricultura, al comercio, á las vías de comunicación y á las mejoras de nuestros puertos en los dos mares que bañan nuestras costas. De todos esos ramos nos hemos ocupado en su lugar oportuno, con excepcion del que se refiere á la agricultura.

La agricultura es aquella parte de la industria general que abraza todos los trabajos, por medio de los cuales, el hombre obliga á la tierra á producir frutos para satisfacer sus necesidades.

Cada ramo de la industria tiene su utilidad propia; la agricultura, sin embargo, debe ocupar en primer lugar la atencion de los gobiernos, no solamente á causa del gran número de brazos que en ella se emplean, sino principal-

mente por el objeto á que tienden sus esfuerzos; ella rinde en cereales los más preciosos medios de subsistencia; ella hace brotar en dilatadas praderas los pastos para nuestros ganados; ella sazona los ricos y delicados ramos de donde mana el rojo licor que alegra nuestras mesas; ella ofrece á las demás industrias la mayor parte de las materias primas que hacen fecundo su trabajo.

En cuanto á nuestra agricultura nacional, cuán celoso debe mostrarse el Gobierno en fomentarla y darle una corriente fácil y segura hacia nuestro natural mercado en la República vecina del Norte, en donde una población de más de sesenta millones de habitantes acogen con entusiasmo los frutos tropicales que el clima severo de aquel país no puede producir jamás.

En los ramos de este Ministerio comprenden los economistas la minería y la caza. Sus productos pueden considerarse como un monopolio natural de México.

No desconocemos que nuestras tierras más fértiles, precisamente las adecuadas á la producción de frutos tropicales, se resienten de los males que acompañan á las enfermedades endémicas; pero el preventivo de éstas no es un hecho imposible, mientras que la ventaja de hallarse aquellas ricas comarcas en el litoral de nuestras costas ó cerca de aquella zona las pone en aptitud de utilizar los fletes de mar, siempre más baratos que los de cualquiera otra vía.

De muchos de los ramos confiados á la acción administrativa del Gobierno general, pueden ocuparse igualmente los gobiernos de los Estados y los ayuntamientos de la República,

cada uno en su esfera, contribuyendo al mejoramiento material que es un poderoso elemento de la civilización y del progreso.

Así, pues, cada ministerio presta un contingente importante en la realización del bienestar público y de la moralidad de los habitantes. La dirección de todos esos trabajos hacia un fin común, forma la grande esfera administrativa que puede emplear el Ejecutivo en la exacta observancia de las leyes. Por eso, sin temor de equivocarnos, podemos decir, que los destinos del pueblo mexicano penden en mucho de las manos del Presidente de la República.

### CUALIDADES DE LOS MINISTROS. LAS MEMORIAS

#### Artículo 87

*Para ser Secretario del Despacho se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento, estar en ejercicio de sus derechos, y tener veinticinco años cumplidos.* La primera condición es la de que el ministro sea mexicano y haya nacido en el país. Ya vimos, al hablar del mismo requisito en la elección de Presidente, que esta es una prenda de seguridad é independencia en la importancia de las funciones ejecutivas; la segunda condición es tan clara que no necesita explicarse, y ya hemos visto que es común á todos los funcionarios públicos; y en cuanto á la tercera se podría decir, en vista de la gravedad é importancia del encargo de Secretario del Despacho, que la edad de veinticinco años parece demasiado corta, si se tiene en cuenta que para ser miembro de la Cámara de Senadores ó individuo de la Suprema Corte

de Justicia, en cuyos cuerpos se obra colectivamente, la Constitución exige mayor edad; mas si se tiene en cuenta que en el Ministro se busca una determinada y reconocida aptitud especial para ciertas funciones, y esta circunstancia puede tenerse á cualquiera edad, bastando una pequeña práctica en los negocios públicos desde que se es ciudadano; si se reflexiona en que los ministros son meros auxiliares del Presidente, que es quien acuerda, y si se tiene presente la libertad que el primer magistrado debe tener para nombrar á los Secretarios del despacho, se comprenderá el espíritu de esta parte del precepto constitucional.

#### Artículo 88

*Todos los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente, deberán ir firmados por el Secretario del Despacho encargado del ramo á que el asunto corresponde. Sin este requisito no serán obedecidos.*—Estas importantes atribuciones confiadas por la Constitución á los Secretarios del despacho, son las que les dan el carácter de verdaderos funcionarios, colocados en alta categoría. Hasta cierto punto se les encarga el deber de poner un freno á las arbitrariedades que pudiera tratar de cometer el Presidente de la República. Siendo responsables por todo delito oficial cometido en el desempeño de las funciones ejecutivas, natural es que cuiden de que los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente vayan de acuerdo con los principios constitucionales, es decir, que no atenten ni á los derechos naturales, ni á los derechos políticos, del hombre ó del ciudadano mexicano. El respeto á las instituciones, el decoro nacional, la marcha justa y progresiva de la Nación, les están confiadas; y la garantía del

buen desempeño de sus obligaciones está vinculada en el juicio de responsabilidad.

Siendo los ministros el órgano de comunicación entre el Presidente y los demás poderes, empleados y oficinas, es claro que no estando autorizado un documento cualquiera por el Secretario del ramo, ese documento no es auténtico y no debe ser obedecido. Pero llegado un caso urgente y apremiante, si el Jefe Supremo de la Nación dicta algún acuerdo en momentos en que no se halle presente el Ministro, puede firmar el documento el Oficial mayor, pues que para estos casos, es conveniente la práctica de nombrar á esos empleados con "ejercicio de decretos," como dice la frase adoptada en la administración. Supuesta la facultad del Ejecutivo de nombrar *libremente* á los Secretarios del despacho; en el caso de una acefalía más ó menos dilatada, el Oficial mayor asumirá las atribuciones del Ministro y con ellas su responsabilidad: será un Secretario interino; pero en los términos de nuestra Constitución, ningun Ministro es propietario.<sup>2</sup> Sólo en casos como estos pueden y deben los oficiales mayores firmar los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente de la República; pero cuando el Ministro está al frente del despacho, ni por ocupacion ni bajo otro pretexto debe confiar la firma al oficial mayor, porque esto es anticonstitucional.

## Artículo 89

*Los Secretarios del despacho, luego que estén*

*abiertas las sesiones del primer período, darán cuenta al Congreso del estado de sus respectivos ramos.* Tales informes llevan el nombre de *Memorias*, y por medio de estos documentos pueden ser conocidos, dentro y fuera del país, los adelantos obtenidos durante cada período de dos años, con mayor amplitud que la que es posible en los discursos que el Presidente de la República pronuncia en la apertura de las Cámaras. En éstos se recomienda al Poder Legislativo la importancia en la expedición de algunas leyes y son por lo tanto, un medio de dar á conocer á la opinion pública la iniciativa del Ejecutivo y su empeño en la buena administracion pública; miéntras que las Memorias sólo contienen la relacion de los trabajos ejecutados en los dos años anteriores, sirviendo tambien para que el pueblo sepa apreciar las aptitudes y la laboriosidad de los Ministros, así como las dotes de hombres de Estado que demuestre el Presidente de la República.

Además; en un país democrático, representativo, como el nuestro, es deber de los gobernantes, dar á conocer á la Nación el modo con que han desempeñado su cometido. El Congreso, á su vez, en vista de las Memorias, estará en mayor aptitud, llegado el caso, de cumplir sus deberes legislativos ó cuando funcione en su carácter de gran jurado nacional.

Son por otra parte las *Memorias* la mejor historia administrativa del país: contienen documentos importantes que son otros tantos factores de la Estadística general de México.

Este informe del estado de las Secretarías del despacho no excluye el particular que el Congreso puede pedir sobre todo asunto de su

<sup>2</sup> Pueden verse sobre este particular las comunicaciones cambiadas en cierta ocasión entre el Procurador General de la Nación y el Secretario de Justicia. *Derecho internacional Mexicano*. Tomo III, páginas de la 687 á la 694.

competencia, ni duplica, por decirlo así, el trabajo que se impende para la formacion del presupuesto del año siguiente y cuenta del anterior, que debe presentar el Secretario de Hacienda, sino que prepara el juicio del Congreso.

En esto consiste la alta mision de los Ministros. No siendo, como no son, meros empleados, sino los responsables del ejercicio del poder, su consejo da direccion á los negocios. Su separacion del despacho de éstos, implica un cambio de ella y de la politica. Hé ahí por qué la Constitucion establece el número de los ministerios y no da poder propio á los Mi-

nistros, ni les determina más atribuciones que las de autorizar los acuerdos del Presidente, dar cuenta al Congreso de sus ramos, y votar, cuando se trate de suspender las garantías otorgadas á los derechos del hombre; pero éstas son de suyo funciones de la más alta politica y de la más eficaz administracion. ¡Cuánto bien y cuánto mal pueden á su vez hacer los Ministros! "Ellos por su responsabilidad, representan, dice Mr. Laboulaye, á las cámaras en el gabinete y á éste en aquellas, lo cual facilita el movimiento de los resortes del poder, cosa que no puede conseguirse de otra manera."

## LA ADMINISTRACION PUBLICA COMO ESTUDIO CIENTIFICO\*

Manuel Cruzado

### INTRODUCCION

Un vasto contingente de la legislación patria se descubre en torno de las reformas políticas que inició la Asamblea Constituyente, al satisfacer las más nobles aspiraciones de la República.

El principal germen que brotó del seno de aquella respetable Legislatura, fué la expedición del Código Fundamental, que inauguró al través de constante lucha, una de las épocas de mayor importancia que se registran en los

anales políticos del país. En esa magnífica obra está consignado el más bello ideal del pueblo mexicano, y su contexto abraza los consejos sugeridos por la experiencia, durante la luctuosa senda recorrida por la Nación en el período de siete lustros.

La legislación administrativa de la República continuaba hasta hace pocos años, reproduciéndose en la fisonomía de la de su antigua metrópoli. Para atenuar esta irregularidad, instituyéreronse múltiples y variadas reformas, con la mira de extinguir las deficiencias del régimen colonial. Creemos, por lo mismo, que bajo tan poderoso influjo, muy en breve quedará establecida la organización que ofrezca mejores resultados.

A realizar tan saludable desarrollo se dirigen nuestros débiles esfuerzos, tal vez ineficaces, pero altamente patrióticos, por la lealtad de miras que revisten. Un poderoso estímulo nos

\* Manuel Cruzado escribe su obra *Elementos de derecho administrativo* en la ciudad de México en el año de 1895, por medio de la Antigua Imprenta de Eduardo Murguía. Se ha reproducido aquí el libro I titulado "de la ciencia administrativa" y de su contenido hemos obtenido el título convencional que encabeza esta edición en la que se conservó formación, redacción y ortografía. N. del D.

asiste para llevar á cabo tan señalado propósito, y es la bondadosa acogida que tuvo por parte de los Señores Gobernadores de los Estados, la carta circular en que se solicitaron los datos oficiales para formar este trabajo, el cual solo pudo llevarse á cabo con tan honrosa y respetable cooperación.

La idea principal que hemos tenido al formular el presente estudio, ha sido poner de manifiesto la alianza entre la teoría y práctica de la administración. Al efecto, se exponen primeramente, y por razón de método, algunas nociones sobre la ciencia y Derecho administrativo, para consignar en seguida la legislación vigente sobre la organización de las autoridades administrativas en todos los grados de la gerarquía.

Con el fin de ampliar este trabajo, va anexo por vía de apéndice, un cuerpo de leyes referentes á la materia, así como los datos relativos á la división territorial administrativa de la República, para hacerlo más accesible á la atención de las personas que le proporcionen la honra de consultarlo. Por este medio, creamos que el estudio de la organización administrativa tendrá tanto ó mayor interés, que la enseñanza de la organización Judicial, á medida que vaya generalizándose su importancia y utilidad.

Al secundar los esfuerzos de los tratadistas nacionales, hemos luchado con los obstáculos que entraña la novedad de la materia. Si en el curso de este pequeño ensayo hemos obrado con indiscreción, rompiendo á veces los límites de una prudente reserva, ha sido con la mira de estimular toda disensión ventajosa, que tenga por objeto dilucidar las cuestiones más arduas de la administración. Así, pues,

aceptaremos toda indicación razonada, que secunde las miras que precedieron á la elaboración del estudio que ofrecemos hoy al público.

## CAPITULO I DEL ESTADO

La sociedad nació con el hombre, porque el sentimiento de su propia debilidad lo impulsó de una manera irresistible á formar parte de ella. Esta condición de la naturaleza humana ha servido de norma para impugnar el sistema basado en los pactos y convenciones, que coloca en aislamiento al individuo renunciando al principio de su propia conservación. Por tanto, la sociedad está fundada en la naturaleza del hombre y su evidencia en el instinto de sociabilidad inherente á todos sus miembros.

Una vez constituida la sociedad humana, la multitud de transacciones originaron la sustitución de los esfuerzos individuales en un solo poder. En consecuencia, el origen del poder no se derivó de las leyes que existieron con posterioridad á él, sino que germinó de la misma sociedad, quedando aquel encargado de la gestión de los intereses públicos por obra de una mútua convención.

Concentrados así todos los esfuerzos de los particulares, fué preciso organizar la acción resultante de todos aquellos, equilibrando las necesidades públicas con los arbitrios para satisfacerlas. Desde entonces la institución del poder ha realizado una garantía eficaz para los asociados, porque su principal objeto es guiar la marcha pública por el sendero del

orden con auxilio de las leyes fundamentales de la nación.

En realidad el poder es siempre uno y el mismo en todas las instituciones sociales, porque las leyes de la naturaleza tienen un carácter inmutable. La distinta organización de aquél originada por la variedad de formas, no reconoce otra causa que la desigualdad de costumbres y razas, y la aplicación de las leyes que no permiten la creación de un tipo originario de organización política. A pesar de estas divergencias, el poder deberá ejercerse del modo que mejor convenga á los intereses generales, procurando en todo la felicidad de los asociados.

A consecuencia de la diversidad de climas, costumbres ó idiomas, cada agrupación de familias cediendo á las exigencias naturales de la asociación, formaron tribus especiales y sucesivamente se erigieron en pueblos, radicáronse después en cierta porción de territorio á fin de armonizar sus tendencias recíprocas. De ahí provino la institución del Estado *formado por la asociación de personas que, estando sometidas á un mismo régimen legal, viven en un territorio con independencia de las otras sociedades para realizar los fines de su instinto.*

Determinada la existencia del Estado, preciso es que tenga una autonomía especial como circunstancia inherente á su propia conservación y desarrollo; bajo esta base puede exigir de los demás Estados que de ningún modo se ingieran en lo relativo á su organización interior.

Esta condición esencial se descubre en la presencia de estos dos signos:

Una voluntad libre y espontánea que revele un pensamiento general fundado en las ideas dominantes del país.

Una fuerza competente concentrada en las autoridades constituidas al efecto, é independiente de cualquiera otra.

De la presencia simultánea de estas condiciones surge la idea de soberanía, la cual se halla radicada originariamente en el pueblo, y su ejercicio concentrado en los órganos instituidos por el voto de la mayoría de sus miembros. La soberanía, según un escritor moderno, es el derecho que tiene un Estado para establecer su voluntad en actos positivos. Este derecho, en tanto que no viole los de los demás Estados, es invulnerable, absoluto, enteramente legal, fuera de la acción inspectora de cualquier poder. La voluntad externada y convertida en precepto que constituye la soberanía, se aplica á las relaciones del Estado con los demás Estados ó á las de los habitantes entre sí. La primera constituye la soberanía interior, la segunda la soberanía exterior. Constituirse del modo que se quiera, hacer el nombramiento de los funcionarios que agrupados formen el cuerpo jurídico llamado Estado, determinar los derechos de los ciudadanos... hacer todo esto, sin previa consulta ni autorización alguna, es lo que en esos cuerpos colectivos llamados naciones, se entiende por ser soberano en su régimen interior... Hacerse representar en los países amigos, celebrar alianzas, declarar y hacer la guerra y otros actos análogos, forman en su conjunto la manifestación de la soberanía exterior.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> "La Soberanía Interior de los Estados." Artículo de elaboración escrito por Noseto y publicado en el periódico

Nada supera en excelencia á esta prerrogativa que es inherente á las naciones, toda vez que ella entraña un principio la alta significación política, que las pone á cubierto de las alternativas que pudieran desvirtuar la regularidad de su marcha.

## CAPITULO II DEL GOBIERNO

Pensamiento que delibera y acción que realiza la idea son los dos elementos constitutivos de cuya alianza emana el poder. Correlativos deben ser por esto la idea de voluntad y la de poder. Entre estas dos facultades existe la misma relación que media entre la voluntad y la acción individual. En efecto, la voluntad sola sería estéril y el poder ineficaz si lo consideramos aislado.

Realizada la institución del Estado, fué preciso, por efecto de su crecimiento orgánico, normar sus relaciones y actividad. De ahí surgió la necesidad de crear un órgano común, una fuerza enérgica, vigorosa é inteligente en la ejecución de los designios y necesidades públicas. De allí nació igualmente la idea de la institución del poder público como representante nato de los asociados. Según nuestras instituciones políticas, se ha depositado el ejercicio de aquel en una persona moral revestida de una facultad puramente delegada y revocable, siendo esta la expresión más viva de la soberanía popular porque "no hay

poder sin soberanía ni soberanía sin poder, son correlativos é inseparables. Sucede lo que en el individuo, la reunión del alma y del cuerpo produce la vida, su separación ocasiona la muerte".<sup>2</sup>

La idea acerca de la justa constitución del poder público está universalmente reconocida en cualquier período de la vida de un pueblo, porque la actividad individual no admite recesos en la administración, y en consecuencia, es preciso que su ejercicio sea constante.

De las ideas emitidas anteriormente se infiere que para que la existencia del poder quede legitimada, es indispensable que reuna en su seno todos los elementos capaces para dar vida y acción á los intereses que dirige. Para llenar este objeto necesita adaptarse á un organismo que corresponda al carácter de representante y depositario inmediato de los pueblos. Considerado bajo esta esfera de acción, se reasumen en él todas las funciones públicas, es decir, dicta la ley, la ejecuta y juzga según ella. La reunión de esas tres funciones constituye el gobierno en la expresión más lata de la palabra, es decir, como el poder general que representa al poder y la dirige.

Pero esta triple acción no ha podido subsistir acumulada y refundida en un solo brazo regulador, porque la experiencia y los principios políticos, han demostrado la desventaja de tal aglomeración, ineficaz del todo para corresponder á la satisfacción de las necesidades públicas. "De ahí se infiere que la división de esas tres funciones gubernamentales es la primera condición de todo buen gobier-

de esta capital, titulado "El Foro" correspondiente al día 15 de Enero de 1874.

<sup>2</sup> Duclero.—Diccionario de Política. Art. Poder.

no, porque cuando el poder legislativo se reúne con el ejecutivo en la misma persona ó cuerpo de magistrados, no existe la libertad, porque es de temer que el mismo monarca ó el mismo senado dicten leyes tiránicas y las hagan ejecutar tiránicamente. Tampoco hay libertad si el poder de juzgar no está separado del legislativo y del ejecutivo. Si estuviese junto con el legislativo la vida y la libertad de los ciudadanos quedarían á merced de un poder arbitrario. Si se uniese al poder ejecutivo, el juez pudiera llegar á oprimir".<sup>3</sup>

Según el artículo 50 de la Constitución Federal, el ejercicio del poder público ha quedado dividido en Legislativo, Ejecutivo y Judicial sin que puedan unirse dos ó más de estos en una persona ó corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.<sup>4</sup> Al Legislativo incumbe la facultad de legislar; al Judicial la de arreglar los intereses privados y aplicar la ley á los casos ocurentes, y por último, al Ejecutivo la de velar por su exacto cumplimiento.

A veces se toma la palabra gobierno en una acepción menos lata, considerándolo como sinónimo del ejercicio del poder ejecutivo, que es el órgano social á quien se ha concedido la noble misión de ejecutar la ley, limitada

así la voz puede decirse que el gobierno es la función social depositada en la persona del Soberano ó jefe de un Estado exento de las facultades de legislar y juzgar. En este último caso se dice que gobierna disponiendo á la vez del elemento político; ejerce entonces funciones de dirección ó iniciativa y se concreta á apreciar la bondad de tal ó cual medida, y solo administra cuando pone en juego todas las facultades inherentes al poder ejecutivo propiamente tal, haciendo abstracción de las concernientes al orden político.

Aunque el poder político y el que administra se encuentran ligados estrechamente y confiados á unas mismas manos, no deben confundirse, sino antes bien deslindarse el carácter especial de cada uno. Esta sabia distinción ha sido marcada ya con mucho acierto por Mr. Vivien, quien asegura que el poder político es la cabeza y traza la vía, mientras que la administración es el brazo que debe seguir las indicaciones que aquél le sugiera. En efecto, cualquiera medida que se dicte porque así lo exija la política al satisfacer una necesidad pública, ó afrontar una situación vacilante, debe ser energética y poderosa, y sobreponerse al interés particular, que se sacrifica á la influencia de aquella. Esta especie de subordinación es inquestionable á los ojos de aquellos pueblos que velan con ahínco por la conservación de sus gobiernos, legítimamente constituidos.

<sup>3</sup> Espíritu de las Leyes por Montesquieu, lib. XI, cap. VI.

<sup>4</sup> Esta misma división quedó establecida en los arts. 15, 16 y 17 de la Constitución de 1812; art. 9º. del Acta constitutiva de 31 de Enero de 1824; art. 6º. de la Constitución Federal de 4 de Octubre de 1824; arts. 1º. de las leyes 3a. 4a y 5a. Constitucionales de 30 de Diciembre de 1836 y art. 6º. de las bases de organización política de la República, de 14 de Junio de 1843.

Según el art. 1º. de la 2a. ley constitucional se estableció el Supremo Poder conservador, y conforme el art. 117 de las bases, se instituyó el poder electoral.

## CAPITULO III

### DE LA CIENCIA ADMINISTRATIVA

La autoridad política no podría ejecutar con acierto las leyes si careciera de una guía lu-

minosa que la dirigiese. Privada de tan saludable influencia, difícilmente podría ilustrar á sus numerosos agentes en el mecanismo y ordenamiento de los servicios públicos. La realización de este deber es el objeto de la ciencia administrativa, la más extensa y complicada, pues comprendiendo otras ciencias accesorias, requiere un estudio prolijo del cual depende la eficacia de su aplicación. Su carácter es esencialmente positivo y se funda en las observaciones que diariamente nos sugiere la experiencia. Su principal tendencia es, la de formar administradores hábiles, y pugna, en cuanto á la índole, con todos aquellos principios que no tengan una aplicación meramente práctica.

Bajo esta base, las instituciones de los pueblos, han sufrido grandes reformas, debido al incesante desarrollo de sus elementos. Estas innovaciones son el fruto de aquel estudio concienzudo de la estructura de las diversas partes del poder, ampliado por los más renombrados publicistas. De ahí surgió la ciencia administrativa *"que detalla el conocimiento exacto acerca del mecanismo ó ordenamiento de los servicios públicos y el de las bases relativas á su organización."*

De lo expuesto se infiere que la ciencia administrativa ha existido siempre, aunque en lo antiguo no formara un ramo separado del saber, pues sus principios permanecieron mezclados y confundidos con los de las otras ciencias de diverso objeto y aplicación. A las instituciones modernas, se debe la clasificación de los elementos de una misma índole, el perfeccionamiento de las reglas necesarias para elevar aquel conjunto de axiomas á la categoría de ciencia y regularizar su constante aplicación.

La renovación y extinción de los elementos que constituyen la vida de los estados, la velocidad de las costumbres peculiares de cada pueblo y la multiplicidad de sus exigencias, han ido imprimiendo cierta instabilidad á las teorías de la ciencia en su variada aplicación.

De aquí proviene que no exista un sistema uniforme de administración para todas las naciones; porque estando sujetas á un sin número de eventualidades, requieren cuidados diversos, de donde resulta que las generaciones nacientes van reformando todo aquello que se aniquila por fuerza de los acontecimientos.

Esta amovilidad revela la carencia de una teoría general de la ciencia administrativa. Existe, sin embargo, un conjunto de reglas indestructibles de cuyo conocimiento depende el acierto en el ejercicio de la acción administrativa. La práctica constante de los negocios y las investigaciones que se hagan acerca del organismo de los servicios públicos, serán los que de hoy en adelante sugieran á los administradores aquel don llamado de gobierno ó tacto gubernativo, que en parte depende de las disposiciones naturales del que ejerce el poder.

Confundidos en un principio los límites de la ciencia administrativa con los de las instituciones políticas, participaron ambos de una misma suerte. El resultado fué la alteración y extinción de sus caracteres, lo cual explica por qué la antiguedad, no pudo legarnos un cuerpo de doctrina como en los demás ramos de la jurisprudencia, ni en las antiguas monarquías fundarse de una manera satisfactoria.

Aunque la ciencia no ha llegado aún al apogeo, puede decirse que ha alcanzado conquistas

de suma importancia, debido á la sorprendente aptitud desplegada por algunos gobernantes. El ideal en este caso no puede realizarse sino á expensas de la paz que asegure el respeto de la ley.

Notoria como es, la necesidad de la ciencia que prevé al desarrollo de la administración de los pueblos, preciso será analizar su fin. Muy amplio es el campo de sus investigaciones y en su extenso dominio se hallan comprendidas un conjunto de reglas que las autoridades superiores deben utilizar al dirigir la conducta de sus inferiores.

Existe aun otra ciencia que se relaciona con la administración, cual es la política, y que de ningún modo puede consistir como opinan muchos en evitar esa inquietud que fatiga al Estado en un curso incierto y engañoso. Tiene un objeto mucho más noble como es el de dar cumplimiento á las leyes fundamentales y realizar los principios contenidos en ella, conservar la armonía entre todos los elementos, y por fin mantener ilesa la soberanía al contraer y reanudar sus relaciones con el extranjero.

## CAPITULO IV DE LA ACCION ADMINISTRATIVA

La sociedad es una institución que se agita á impulsos de las transacciones que celebran sus miembros. Por tanto, es esencialmente activa y revelase su influencia, cuando provée á la ejecución de la ley ó ordena una medida de utilidad pública. No puede llevarse á cabo tal designio sin conferir á un brazo poderoso la facultad necesaria para realizarlo. En con-

secuencia, la acción administrativa es la misma actividad social, representada por los esfuerzos individuales que se acumulan en una sola mano que los dirige.

Al tratar de la administración de un país, aparece como uno de los puntos más controvertidos el relativo á las reglas que deben normar la acción del poder. A este efecto, la ciencia administrativa ha reconocido ciertas bases que se dirigen á mantener ilesa la autonomía entre la acción del poder y el ejercicio de la libertad individual, mediando entre ambas una justa limitación.

Infinitos serían los males que se seguirían de dar vuelo á la natural tendencia del poder, cuando trata de ensanchar su esfera de acción, porque los particulares se verían entonces obligados á vivir en una perpetua minoría y á no hacer depender más que de la autoridad el bienestar del pueblo.

Los que á pesar de esta desventaja subordinan el bien social al influjo gubernativo, solicitan á expensas de la libertad, la comisión de un atentado contra la dignidad de un pueblo y acaban por creer "que la acción de la autoridad es indispensable en todas las cosas y que donde ella no se encuentra, hay un vacío que llenar en las leyes ó en los reglamentos".<sup>5</sup>

El principio de la libertad ó no intervención, es igualmente pernicioso, si se exagera, porque puede degenerar en la anarquía. Es preciso que la administración tenga el menor número posible de atribuciones para con los administrados; mas no por esto debe desecharse aque-

<sup>5</sup> Vivien.—Estudios administrativos, Cap. II.

lla saludable influencia que le es inherente cuando trata de suplir la falta de cultura de un pueblo. Esto es obvio, porque cuando aquel ha llegado á cierto grado de perfección, el interés individual reemplaza con ventaja la intervención de la autoridad pública.

Aunque sobre este particular no se ha señalado hasta ahora una regla precisa á los administradores, la experiencia nos sugiere ciertas bases que atenúan aquella nimia tendencia del poder á ingerirse en todo y conciliar á la vez los dos principios antagonistas de la libertad é intervención de la autoridad.

De su unión mutua se deduce que:

El gobierno en ningún caso deberá sustituir su acción á la de los particulares en los negocios cuyo éxito final pueda estar al alcance de estos últimos.

La autoridad pública nunca deberá limitar los derechos y garantías que aseguran la vida del hombre.

El poder público no deberá coartar la iniciativa y libertad individual, ni enervar la fuerza colectiva de los asociados cuando se dirija hacia un objeto lícito.

De lo expuesto se infiere que cuando el poder interviene, la acción individual no debe permanecer inerte, porque nunca se extinguen los deberes de los ciudadanos, sino que antes bien deben secundar su intento. La resultante que entonces se promedia entre la acción del gobierno y la de los particulares, es la que más ventajas entraña, pues por su medio queda sujeto el individuo á la acción del poder solo en cuanto á las relaciones con los demás ciudada-

nos y retiene la libertad de su iniciativa, en lo que concierne á su propio interés. La razón es obvia, porque nadie puede apreciar con más fundamento su propio bienestar. Por tanto, la intervención de la autoridad en un país libre no tiene razón de ser en todo aquello que se refiere al gobierno particular del hombre. A este propósito, un célebre escritor mexicano ha dicho: "Un gobierno es tanto más liberal cuanto menos influye en la persona del ciudadano, y esta es tanto más libre, cuanta menos relación tiene con los agentes del poder".<sup>6</sup>

Así como la acción del poder se ejercita sobre las personas, del mismo modo obra sobre las cosas, relacionando su existencia con la felicidad pública, garantizando la propiedad territorial y en suma proveyendo á todo aquello que reclama el interés de la nación.

## CAPITULO V DE LA ADMINISTRACION

La administración en general es susceptible de varias acepciones y trae su origen de las palabras latinas *ministrare*, *ad ministrare*, administrar.

Considerado en un sentido menos lato, se emplea para designar el gobierno de las diversas magistraturas de la nación y el ejercicio de las funciones inherentes á los distintos ramos que en conjunto ó separadamente, constituyen el servicio del Estado. En este caso toma el

<sup>6</sup> Obras sueltas del Dr. Mora. Tomo II, pág. 121.

nombre de administración pública, que es la institución que cuida del fomento y conservación de los intereses de la sociedad por conducto de los funcionarios establecidos por la ley.

Analizando aisladamente la estructura del poder ejecutivo y los elementos de que dispone, se observa la necesidad de crear cierto número de servicios para cumplir con la ley cuya ejecución se verifica conforme á los reglamentos respectivos. A esa reunión de servicios públicos y al conjunto de reglas que dirigen las relaciones entre la autoridad administrativa y los particulares, se ha dado el nombre de administración tomada en abstracto.

Su ejercicio es propiamente lo que constituye la acción del poder ejecutivo con quien á veces se asimila. En un gobierno regular la administración no puede ingerirse en la confección de las leyes sino es para hacer observaciones sobre ellas, y aclarar su verdadero sentido, ni tampoco mezclarse en la aplicación de la justicia sino es para otorgarle la fuerza y protección necesarias.

La administración considerada abstractamente, es la intermediaria entre el Estado y sus miembros por efecto de las relaciones que determinan las leyes. Ella siempre ha existido porque es imposible concebir sociedad alguna sin su concurso. De aquí se infiere que no fué inventada la idea que determina su carácter, sino que germinó de la misma asociación de un modo espontáneo, por la tendencia marcada de los pueblos á organizarse legítimamente.

Al investigarse la índole de la administración, debe analizarse ésta primeramente con relación al mecanismo y organización de los

servicios públicos, las relaciones y categoría de los funcionarios y la ejecución material del despacho. En segundo lugar bajo el punto de vista de las relaciones que median entre el gobierno y los particulares, á consecuencia de la aplicación de las leyes orgánicas. En el primer caso se le manifiesta la parte orgánica y reglamentaria, y en el segundo se le considera como órgano del derecho que regula todos los actos que se ejecutan bajo su influencia.

Además de la conexión referida, la administración toca muy de cerca á la policía, con la cual á veces se confunde, porque en un principio la policía comprendía todo lo que era necesario al buen orden de la ciudad y por consiguiente abrazaba la administración y la policía propiamente dicha, pero con el tiempo han venido á distinguirse porque la administración, en lo que concierne á la policía, está llamada á preservar á la sociedad de los males que le puedan sobrevenir, en tanto que la policía impide ó reprime. La administración hace el bien, la policía impide el mal, sea previniéndolo ó reprimiéndolo. Se llama policía administrativa aquella que previene.<sup>7</sup>

De lo expuesto, se deduce, que el oficio de la administración es muy noble, y se concreta con asiduidad al mejoramiento de la estirpe humana. Espera á las generaciones venideras al descubrirse el primer germen de su existencia, prové á su desarrollo en todos los períodos de la vida, las acompaña hasta su última morada y vela en fin, por el reposo de las cenizas depositadas en los asilos que eleva, para perpetuar la memoria de nuestros antepasados.

<sup>7</sup> Compendio del Curso de Derecho Público y Administrativo por A. Batbie.

A cada etapa que recorre la sociedad, corresponde un benéfico auxilio de la administración. Ella custodia nuestros pasos, neutraliza toda irregularidad y escudriña con afán, cualquier escollo que entorpece su marcha. Entonces los elementos ceden á su vigoroso impulso y somos objeto de su paternal solicitud.

Mas para que la administración corresponda á su instituto, necesita revestirse de ciertos caracteres generales, y son los siguientes:

I. Debe estar en consonancia con las instituciones políticas del país, porque siendo la Constitución la Suprema ley de los Estados, se han consignado en ella los principios de la organización del poder que administra. Por tanto, las instituciones administrativas coexisten y se relacionan con las políticas de donde emanan y por esto nacen y perecen juntamente.

II. Debe ser esencialmente activa. La sociedad camina á su desarrollo y perfección bajo los auspicios del poder público, porque la misión de éste es proporcionar la felicidad á los administrados. Para llevar á cabo tan sagrado deber, ha sido preciso apelar á los arbitrios que garantizan la realización de ese objeto. En el uso de tales medios la autoridad debe ejercer una influencia poderosa, porque la falta de rigor en sus determinaciones le ocasionaría un descrédito ruinoso.

La administración debe sujetarse entonces á las siguientes condiciones:

A. Ser esencialmente civil, esto es, extendiendo su dominio á los intereses generales de la sociedad, y representar al pueblo en la universalidad de sus exigencias y necesidades. Su-

cede á veces, que un jefe militar reasume en algún Estado las funciones de Gobernador y Comandante militar de las armas; pero esto es debido á la situación anormal que guarda esa localidad á virtud de una revuelta interior; entonces la ley que sanciona esta excepción, debe, *ipso jure*, justificar los actos de aquella autoridad, creada accidentalmente, mientras dura el mal que ha provocado aquella providencia transitoria.

B. Procurar constantemente la gestión de los intereses públicos y sin las alternativas de receso que se otorgan á las Cámaras legislativas, porque si bien es cierto que estas intermitencias de descanso cuadran á la índole de esas asambleas, por ser imposible estar dictando leyes á cada momento, también lo es, que el despacho de los servicios administrativos debe ser á semejanza de la naturaleza, permanente e infatigable.

C. Imprimir cierta rapidez á la marcha general porque la lentitud en los actos administrativos ocasiona una especie de somnolencia que implica casi siempre un abuso punible.

D. Adoptar en sus determinaciones la energía necesaria, porque toda vacilación ó temor en efectuarlas, origina una languidez perjudicial á los intereses públicos.

III. La administración debe ser independiente en el ejercicio de sus funciones.

Ningún poder ni elemento social, puede menoscabar las facultades y atribuciones constitucionales de la administración, ni coartar su iniciativa. Mas esta independencia sería ilusoria si la administración pública careciera de la potestad coercitiva para imponer penas corpo-

rales ó pecuniarias, conforme á la ley. La Constitución como ley fundamental del país ha querido, y con justa razón, que las autoridades sancionen por ese medio los acuerdos que dicten, en caso de que algún particular se oponga á su cumplimiento. En esta virtud "la autoridad política solo podrá imponer como corrección, hasta quinientos pesos de multa, ó hasta un mes de reclusión, en los casos y modo que expresamente determine la ley".<sup>8</sup> Esta justa limitación se apoya en la necesidad de prevenir, hasta donde sea posible, los conflictos entre dos ó más autoridades de orden distinto.

IV. La administración debe ser responsable. El principio de responsabilidad reconocido por nuestras leyes es otro de los medios más seguros para garantir el ejercicio de la acción administrativa. A este efecto se han instituido ciertas reglas de penalidad que inspiran en las autoridades el justo temor de ser castigadas en el caso de alguna infracción legal. Esta condición entraña la garantía más sólida de la libertad, y como ha dicho muy bien un escritor: "Tiene por sanción la condena de los culpables, por ejercicio el examen de todos los actos del gobierno y por garantía la importancia de los procedimientos".<sup>9</sup>

V. La presencia de las autoridades es otra de las condiciones de la administración, requisito que implica en aquellas el deber de residir constantemente en un punto determinado de sus respectivas demarcaciones. Con arreglo á este principio, las leyes fijan á los depositarios del poder un término prudente para que to-

men posesión del cargo que se les ha conferido y les prohíbe ausentarse de su destino sin causa justificada.

Publicistas hay que enumerar la unidad, la moralidad y la capacidad como otras tantas condiciones de la administración, pero estas son circunstancias que no deben tenerse aquí presentes, porque la primera va imbuida en la misma naturaleza del poder, las dos últimas son condiciones enteramente particulares que deben tenerse en cuenta al hacerse el nombramiento de los empleados subalternos.

Existe todavía un problema que conviene dilucidar en vista de la importancia que entraña. Es el referente al principio de la centralización administrativa, aceptado por algunos gobiernos y tratadistas con tal frenesí, que intentan por ese medio someter todos los intereses locales á la voluntad de un poder central, y fundados en varias razones, rechazan el principio opuesto de los que confieren tal libertad á las provincias que las convierten en fracciones independientes del centro, en cuanto á su régimen interior.

Los defensores del primer sistema alegan que la necesidad de un régimen homogéneo es igualmente imperiosa para todos los gobiernos, ya sea en el orden administrativo, ya en el político y civil; que la centralización es una reacción contra el sistema de incoherencia antiguo en que predominaba el régimen feudal y además un elemento para regularizar las desventajas del de independencia municipal, en el que cada ciudad caminaba aisladamente, sin mediación de vínculo alguno. Según ellos, quedaba de esta manera enervado el espíritu nacional y nulificada la existencia colectiva del Estado.

<sup>8</sup> Artículo 21 de la Constitución Federal de 1857.

<sup>9</sup> Tunón. Art. Responsabilidad.

Pero reflexiónese que si bien la centralización ofrece ventajas á la sociedad, es á cambio de algún mal, como el de que la libertad y derechos de los ciudadanos vendrían á quedar absorbidos por la influencia del Gobierno general. La centralización como muy bien dice el Sr. D. Pedro Gómez de la Serna "tiene los gravísimos inconvenientes de llevar toda la vida del Estado al centro, de hacer depender de él, sola y exclusivamente, la suerte del país en los días de conmociones populares, y en aquellos en que un invasor osado llega al centro del gobierno, lo dispersa y se hace dueño de la ciudad en que funciona; de sofocar los intereses provinciales y locales impidiéndoles la libertad necesaria para que puedan desenvolverse".<sup>10</sup>

En los países unidos por cierta alianza, la centralización absoluta es impracticable y opuesto á aquella liga armónica que han establecido para la mutua defensa de sus intereses. Instituir la centralización en estos estados sería tanto como enervar las facultades de esos centros de vitalidad política, ahogar su existencia en los momentos supremos de una crisis y por fin delegar á la administración general la competencia necesaria para proveer á las necesidades locales, en vez de conferirla á los que constantemente las palpan y estudian. Esto es absurdo, aun suponiendo el más acertado plan de administración pública.

Es de advertir, que así como la centralización absoluta es nociva, también lo es el extremo contrario que acepta la ilimitada libertad de las provincias. Montesquieu ha dicho que la Federación es una sociedad de sociedades y

parece dar la preferencia á este sistema sobre los demás. "Compuesta, como él dice, de pequeñas repúblicas, goza de la autoridad del gobierno interior de cada una, y respecto al exterior, tiene por la fuerza de la asociación todas las ventajas de las grandes monarquías." Nuestro compatriota el Sr. D. José Luis de Mora expresa: "que la forma federativa se puede combinar con todos los gobiernos mixtos, ó más bien es una perfección de todos ellos. Aun los que tienen su monarca perpetuo y hereditario deben adoptar el federalismo, principalmente si tienen un territorio extenso como el nuestro, porque de otra suerte los intereses locales de los pueblos, no serían bien administrados, ni aun pueden ser bien conocidos."

Las dos respetables opiniones que hemos consignado anteriormente, fundan una especie de transacción entre ambos sistemas, la cual puede realizarse:

1o. Concentrando la noción del poder general á todo lo relativo á las leyes generales, como son las que se refieren á las relaciones con los países extranjeros, el establecimiento de la fuerza pública permanente, la acuñación de la moneda, el timbre, la emisión del papel moneda, y en suma todo aquello que se refiera al mantenimiento de la paz y el orden público y vigorice el afianzamiento del pacto federativo.

2o. Encomendar á la administración local la gestión de sus negocios propios y en general todo lo que atañe á su régimen interior.

En el primer caso, queda concentrada en una sola mano la dirección de la marcha pú-

<sup>10</sup> Prolegómenos del Derecho, pág. 86.

blica y el espíritu nacional se vigoriza bajo la sombra de la existencia colectiva del Estado.

Sustituir, en el segundo caso, la acción del gobierno general al de las localidades ó injerirse sin causa justificada en la confección de su organismo, es fundar un principio estigmatizado por las instituciones de todos los países.

En vista de esto, toda ingobernabilidad que una autoridad cometiera invadiendo en sus facultades la esfera de acción de otra, provoca en auxilio de ésta el grandioso recurso de amparo que corona las libertades de los pueblos de América.

Entre nosotros, aunque con intervalos, la forma federativa ha sido la que ha caracterizado la marcha de la administración pública, á contar desde el 31 de Enero de 1824, en que se expidió la Acta constitutiva de la Nación Mexicana.<sup>11</sup>

<sup>11</sup> El sistema federal ha regido en México durante las épocas siguientes:

1a. Epoca: Desde el 31 de Enero de 1824, en que se expidió la Acta constitutiva, hasta el 30 de Diciembre de 1836 en que se expedieron las siete leyes constitucionales, trascurrió un período de 12 años, once meses.

2a. Epoca: Desde 22 de Agosto de 1846, fecha del decreto que volvió á poner un vigor la Constitución Federal de 4 de Octubre de 1821, hasta el 22 de Abril de 1853, fecha en que se expedieron las bases para administración política de la República, trascurrió un período de 6 años, 8 meses.

3a. Epoca: Desde el 5 de Febrero de 1857 hasta el 17 de Diciembre de 1857, fecha en que se dió el golpe de Estado por el C. Gral. Ignacio Comonfort, trascurrió un período de 10 meses 12 días.

4a. Epoca: Desde el 24 de Diciembre de 1860, en que las fuerzas del gobierno federal entraron á la Capital de la República, hasta el 31 de Mayo de 1863, trascurrió un período de 2 años, 5 meses, 8 días, y

5a. Epoca: Desde el 21 de Junio de 1867, en que las fuerzas republicanas entraron á la Capital de la República, hasta la fecha 31 de Diciembre de 1894, ha trascurrido un

Con pena hemos palpado que á la sombra de algunas contiendas políticas, se hayan erigido autoridades inconstitucionales y abusos administrativos que las más de las veces han resistido el precepto legal, relajando así el pacto federativo de los Estados. Estas y otras emergencias inducen á algunos á creer que el sistema federativo ha sido inadecuado para México; que hemos carecido de tradiciones en este punto y que con hábitos de centralización nos dividimos. Más aquellas mismas emergencias fueron puramente accidentales y á su existencia se debe el que la forma federativa no haya tenido entre nosotros todo el ascendiente que debiera; pero no justifican en manera alguna la esterilidad que se imputa á un principio, ni tampoco fundan el prestigio que se atribuye al sistema de unificación que no llegó á existir durante la época colonial, considerando que fué distinto el carácter de la Península de Yucatán del de las Provincias de Oriente y Occidente, distintas la organización de las Audiencias de México y Guadalajara, y por último, distinto el Sello de la Autoridad Vireynal del particular inherente á la Provincia.

No existiendo pues un todo homogéneo preexistente á la expedición del Acta Constitutiva, el Congreso Constituyente de 1824 inspirado en el sentimiento espontáneo de los pueblos, consideró justo y conveniente que las secciones políticas erigidas en Provincias por el Gobierno español, quedasen con un carácter independiente. Fundada en estos mismos precedentes la Asamblea Constitucional de

periodo de 27 años, 6 meses, 11 días. Por consiguiente, la duración del sistema federativo ha sido 50 años, 11 meses, 5 días y la del sistema central es 22 años, 10 meses, 15 días.

1857, tomando en consideración las tradiciones de la legitimidad, hubo de reconocer como preexistente la Soberanía interior de los Estados de la Federación, otorgándoles vida propia. El país, como decía este honorable cuerpo á la Nación, deseaba el sistema federal, porque es el único que conviene á la población diseminada en un vasto territorio, el

solo adecuado á tantas diferencias de productos, de climas, de costumbre, de necesidades; el solo que puede extender la vida, el movimiento, la riqueza, la prosperidad á todas las extremidades, y el que promediando el ejercicio de la soberanía, es el más á propósito para hacer duradero el reinado de la libertad y proporcionarle celosos defensores.

## LA ADMINISTRACION PUBLICA\*

Antonio González Saravia

### PROLOGO

El acuerdo de 11 de junio de 1888, autorizó la presente edición, "para facilitar el estudio del Derecho Administrativo á los cursantes de la Escuela de Jurisprudencia, á las Municipalidades y á los Jefes Políticos."

Lo mismo que en otros trabajos que hemos publicado ya, muy lejos está de nuestro ánimo sorprender con el mérito de la originalidad ó invención; pero sí nos satisface que al inaugurar en nuestra patria los cursos oficiales sobre el estudio de la Administración pública y dar

\* El desarrollo del estudio de la administración pública abarca el mundo en su conjunto. En la ciudad de Guatemala es escrito en 1888 el libro *La administración pública. Curso de derecho administrativo*, de Antonio González Saravia, y es editado por el Establecimiento Tipográfico de la "Unión". Fueron seleccionadas las lecciones 1, 2, 5 y 7, en las que se trata la materia de la administración pública. Se conservó título, formación, ortografía y redacción de la edición de 1888. N. del D.

á la prensa los primeros ensayos acerca de esta interesante materia, hayan sido acogidos de una manera tan benévolas, que nos permite hoy la aparición de un nuevo libro.

Las trascendentales reformas que ha recibido la legislación, suscitan un vivo interés, por lo que hay que poner al servicio de todos, los hechos y conocimientos que han precedido á la formación de las leyes, lo mismo que el estudio de ellas, comparado con las que rigen en los países más cultos.

Los principios administrativos adquieren ya gran fijeza, y con su auxilio queda lógicamente establecida la doctrina aplicable en cada caso.

La Administración abraza una vasta tarea: vigilar las necesidades de los administrados para satisfacerlas: sostener el orden y tranquilidad públicos, pero sin hacer enojosa su vigilancia, ni odiosa su severidad; mejorar los

servicios: proporcionar las mayores comodidades posibles; proteger los derechos, exigir el cumplimiento de los deberes; garantir la seguridad personal; sostener la moral en las costumbres públicas; difundir la cultura; mejorar constantemente las condiciones generales del Estado; y esta misión importante y honrosa, es la base del bienestar, orden, prosperidad y progreso general.

La sociedad está organizada para vivir y desenvolverse, y en la Administración debemos reconocer todo el poder necesario para coadyuvar á esos fines.

El concurso inteligente de todos los ciudadanos, por el conocimiento del mecanismo gubernativo, hará también que las nociones del *deber* y del *derecho* se traduzcan por una protección general, aseguradora del cumplimiento de las leyes sociales.

Puede ser que la exposición que contiene esta obra, llene un vacío y sea de alguna utilidad; entonces quedarán satisfechas las aspiraciones de quien se ha apresurado á publicarla, en el deseo solo de no ser extraño á la fecunda tarea de labrar la felicidad de los pueblos.

*El Autor*

### LECCION 1.<sup>a</sup>

#### LA ADMINISTRACION PUBLICA.—SU IMPORTANCIA.—PRECEDENTES HISTORICOS.—ASIGNATURAS ESPECIALES

El hombre desde su nacimiento trae el instinto del derecho. La conciencia nos revela la dis-

tinción de lo justo y de lo injusto, cuyas ideas son las primeras que brotan en la infancia.

El hombre ha nacido para vivir en sociedad, estado que le permite conservarse y desarrollar bajo el punto de vista físico, intelectual y moral.

No es menos evidente que la sociedad no puede subsistir y prosperar; que no puede procurar á los hombres los bienes á que aspiran, y el primero de ellos la seguridad, si cada individuo no se somete en sus relaciones para con los otros hombres, á reglas fijas que limiten el uso libre de sus facultades.

Es bajo este concepto incontestable que debe existir en toda sociedad civilizada un poder público, que tenga la misión de establecer en el seno mismo de la sociedad el orden y la justicia, de trazar las reglas de conducta que deban seguir los ciudadanos, y de velar por la observancia de esas reglas, construyendo á su guarda á los que rehusaren someterse á ellas.

En el siglo XVIII había una escuela filosófica que sostenía que el estado de sociedad no es natural en el hombre; y en nuestros días un publicista que ha empleado su talento en sostener que ni la propiedad, ni el interés del capital son legítimos, ha pretendido suprimir toda autoridad pública, y reemplaza todas las leyes por esta regla: "No hagas á otro lo que no quieras que te hagan: haced á otro, lo que desearias te fuese hecho."

No parece necesario refutar un sistema que se propone suprimir toda legislación, todo gobierno y toda policía, alegando una pretendida identidad de intereses de todos los miembros de la sociedad; pero ¿qué sería de una sociedad sin jefes y sin reglas?

De aquí se infiere la necesidad de la administración y su existencia.

La palabra administración tiene diversas aplicaciones é indica preferentemente como lo expresa la voz latina de donde trae su origen, *ministrare* ó *administrare*, la idea de prestar un servicio en favor de las personas ó de las cosas.

El carácter de esos mismos servicios, influye en que rebaje ó eleve su importancia.

Así, toma el nombre de *administración pública*, la institución que en la sociedad desempeña el cargo de cuidar, conservar y fomentar los intereses comunes, proteger los derechos de los individuos como miembros del Estado, y facilitar el cumplimiento de los fines de la asociación por medio de las autoridades y funcionarios á quienes esta misión se confía, y con arreglo á las leyes, instrucciones, reglamentos, órdenes, acuerdos y demás disposiciones dictadas al efecto.

De esta suerte, todos los servicios que tienen por objeto la ejecución de las leyes, el fomento de los intereses públicos, y en una palabra la satisfacción de los deseos y necesidades comunes, considerados en su aplicación al individuo, se comprenden bajo la denominación universal de administración.

Esta, conociendo, observando y estudiando las necesidades de los pueblos, cumple la sagrada misión de atenderlas, prevenirlas y satisfacerlas con prudencia, discreción y entereza inquebrantable.

El secreto de la paz pública y prosperidad de los pueblos, debe fiarse en mantener el or-

den, en procurar una bien entendida economía, y en dispensar la más estricta justicia. Tales son los principios, fundamento de una buena administración, que teniendo siempre por norte la ley y el bien público, no haga pesada su autoridad, ni perturbadora su acción.

Los pueblos buscan en el acierto de las instituciones administrativas su bienestar físico y moral, y el mejoramiento incesante á que aspira el hombre en fuerza de su organismo. Para obtener tales resultados, se hace necesario conocer las causas ya generales, ya especiales que producen el desarrollo de las naciones, su adelantamiento ó postración, cuánto conduce al bien y los medios de precaver los males.

La administración toma á su cargo el progreso de las generaciones; difundir la enseñanza y mejorar las costumbres: proteger el comercio, la industria y las artes; comunicar impulsos al talento y al trabajo; combatir la miseria; y hacer sentir en todas partes su benéfica influencia, para realizar el bien de las sociedades y del individuo.

Digna es de la atención de todos, una institución que en su anchurosa esfera comprende los varios ramos que aislada ó colectivamente constituyen la administración ó servicio del Estado.

La administración, no obstante, tiene sus detractores. Se dice por los unos que es plaga más ruinosa y devastadora que las siete plagas de Egipto: que significa arbitrariedad, monopolio; y que es enemiga irreconciliable de la libertad. Al hablar de las ventajas de la administración, y por consecuencia, de la importancia de su estudio, no hay que confundir lo que es en sí la administración, con sus abusos.

Que un sistema administrativo no sea perfecto, se comprende: hay que tender á mejorarlo por medio del estudio.

La administración pública aparece en todas las edades y tiempos, en tanto que ella se desprende de la misma existencia social del hombre. Desde la más remota antigüedad, se encuentra el primer germen, que había de producir necesariamente las instituciones del día. La historia marca las vicisitudes porque han pasado, los errores en que se incurrió, la ignorancia que había en otros tiempos de los principios y el diferente modo de satisfacer las necesidades y goces honestos.

En la Enciclopedia española de derecho y administración del señor Arrazola, se explica que por poco que se examinen las antiguas leyes, las constituciones de los pueblos y la complicada distribución de las funciones públicas, se observará que todos los servicios, que las obligaciones y los derechos de los individuos y los preceptos de gobierno se hallaban desnaturalizados y confundidos, usurpado el ministerio propio de cada institución, y dirigida é impulsada la máquina del estado por un espíritu ciego y arbitrario, que no ofrecía más garantías de orden que las que siempre lleva consigo la fuerza nativa y propia del poder, por grandes que sean sus extravíos y aberraciones. Los tribunales de justicia ejercían atribuciones de gobierno: las autoridades civiles desempeñaban muchas que eran de distinto orden y procedencia: y se confundían las medidas políticas con las administrativas.

El poder central, en esa época, no reconocía límites: se desconocía el principio de la división de los poderes, salvaguardia de los derechos individuales y una serie de errores ponía aquellos en amenaza.

Las instituciones administrativas, si las había un tanto perfectas, eran puramente locales, hijas de la necesidad de momento, nunca derivadas de principios generales, ni susceptibles de abarcar todas las necesidades á que parece las guiara el espíritu de sus fundaciones. La administración pública nunca ha faltado, una vez que el cuidado de administrar es tan antiguo como la sociedad: y como dice muy bien el señor Colmeiro,\* lo único que debemos á nuestra época, es la clasificación de las leyes, el aislamiento de los principios y la deducción de una serie de consecuencias pertenecientes á un nuevo orden de ideas, como se observa respecto de la Economía política que antes de conocerse su nombre, se practicaron sus máximas.

El derecho administrativo considerado como ciencia, es de origen moderno, aunque en todas épocas como se desprende de lo que queda dicho, ha habido instituciones administrativas y brazos de la administración que han dictado reglas destinadas á dirigir á los funcionarios; pero el derecho administrativo propiamente no estaba constituido.

Muchos jurisconsultos romanos llevaron sus meditaciones á objetos del régimen público y municipal. Gayo, comentó el título de *publicanis* del edicto de un pretor de la ciudad; Calístrato hizo un libro de *jure fisci*; Ulpiano el tratado de *officio proconsulis*. El Digesto y el Código contienen libros y títulos sobre rentas públicas, derechos del fisco, caminos y trabajos públicos, ríos, régimen de los municipios, cargos y honores.

\* Ver en esta Revista: Colmeiro, *De la ciencia administrativa*. N. del D.

Si el derecho romano consignó algunas reglas para ciertos objetos de la administración, no nos legó un cuerpo de doctrina, como en materia civil.

Las antiguas instituciones están muy lejos de darnos un sistema uniforme de administración, un principio general que pudiera producir la base del derecho administrativo.

Fué hasta la segunda mitad del siglo XVIII cuando las teorías sobre administración preocuparon fuertemente á los espíritus y tomaron plaza en las enseñanzas jurídicas. El interés general de la nación reanimó y dominó á todos los otros.

Es de tenerse en cuenta que las instituciones administrativas toman un carácter particular en cada país y están íntimamente ligadas con su historia.

La América Central, ofrecía antes de su descubrimiento alguna muestra de adelanto, menos en sus relaciones internacionales.

Como lo advierte un escritor nacional, no por eso hay que juzgar con demasiada severidad á los centro-americanos, puesto que en la misma antigüedad, pueblos reputados por muy cultos, presentaban ejemplos de menos adelanto en sus prácticas de administración.

Los principios administrativos, no obstante que sirven para todo, el lamentable abandono de otros tiempos, hacia pasarlos inadvertidos; si se establecían estudios para diferentes clases de carreras, se olvidaba la ciencia del gobierno y de la administración, como si el regir bien los pueblos fuera un arte fácil y sencillo.

De la imperfección de los antiguos sistemas, nació la idea de nuevos estudios, surgiendo de aquí la institución de la administración pública, regularizada su acción, que tan importantes servicios presta y ocupa ya el más alto lugar en el aprecio y consideración de los publicistas y hombres de gobierno. La ciencia administrativa que había existido, sin formar un ramo especial del saber, mezclados y envueltos sus principios con los de otras ciencias, toma cuerpo y es objeto de la observación atenta de los hombres ilustrados.

Cuando la nación se consideraba patrimonio de unos pocos, natural era no se cuidase de que tuvieran la ilustración necesaria los que habían de gobernarla; pero si el pueblo ha recobrado sus derechos, si es soberano, censurable sería no se procurase estudiar la manera de hacerlos eficaces y de que los que sirven en la ejecución de las leyes, las conozcan y sean capaces de comprender su espíritu y tendencias.

Si para el ramo judicial se exigen dotes de aptitud, no hay razón para desatenderlas en lo administrativo, y en contemplar con fría calma ensayos siempre costosos en el cuerpo de la nación. Esos errores serían más irreparables y no es el caso de posponer intereses que afectan á la sociedad, de más importancia que los que conciernen al hombre privado.

La variedad infinita de relaciones que ligan al hombre en la sociedad y la multitud de leyes y reglamentos administrativos, no pueden ser conocidos, ni comprenderse, sino merced á un estudio especial, que comunique las nociones ó conocimientos necesarios para su aplicación atinada, en razón de que la práctica de los negocios, nunca puede ser bastante, y

si útil, crearía tan sólo inteligencias limitadas y rutinas caprichosas.

Por estudio tan importante, los encargados de la justicia comprenden los límites de su competencia, lejos de ampliarla á cualquier contención. También necesita el país conocer sus intereses, el ciudadano las relaciones que le unen á la sociedad, sus deberes para con ella y los derechos que puede reclamar.

Discutiéndose las leyes y las doctrinas, se fijan las cuestiones dudosas, y las decisiones toman un carácter de fuerza, que sólo puede dar la sanción pública. La nación llega así á comprender sus necesidades, el gobierno los medios de atenderlas, y entendiéndose con facilidad, quedan resueltas por sí solas, numerosas cuestiones que surgir pudieran.

Es de inmensa utilidad el estudio de una materia que en su anchuroso campo comprende multitud de problemas filosóficos, de moral y de gobierno, y cuya resolución es provechosa á toda clase de funcionarios, asegurando á los ciudadanos sus derechos y preparando á la nación el camino de las buenas leyes, sin sacudimientos ni trastornos. Cualquier reflexión, nacerá del examen y del estudio, será el resultado de una discusión científica, independiente de preocupaciones de partidos, sin otro interés que el buen gobierno del país.

Una gran iniciativa, un espíritu innovador, y una actividad á toda prueba, se necesitan para labrar la felicidad pública; mas, para que los encargados de desenvolver en el terreno de la práctica su alta misión, puedan desarrollar con completo acierto la acción de la autoridad, conveniente es que conozcan toda la extensión de sus atribuciones, y los que tienen que

cumplir las leyes toda la magnitud de sus deberes.

Hubo época en que el pueblo gemía bajo el yugo del despotismo, y esclavo, ninguna participación tenía en el poder. Nada podía el ciudadano reclamar de la nación, porque la nación no existía, pues ella es la unidad social pronta á darse leyes, á gobernarse, á defenderse, y no la agrupación de hombres, sin otro vínculo que el del acaso ó la fuerza, sin intereses comunes, y sin las relaciones que ligan al ciudadano con sus iguales.

Tiempos eran aquellos en que ni imaginarse podía que el hombre tuviese nada que hacer valer ante la sociedad, ni que entre ambos existieran relaciones de derecho y de deber; pero, hoy no sucede así, en cuanto que uno mismo es el interés de todos, vivimos bajo unas mismas leyes, llamados todos al gobierno del país y obligados por consecuencia al conocimiento de los principios que elevan á las naciones á su prosperidad y de los extravíos que las arrastran á su ruina.

No conviene dejar al capricho de los gobiernos la elección de los sistemas de administración, en una materia en que caben tantos abusos y lastimosas equivocaciones. La ciencia debe apoderarse de este terreno, examinarlo y combinar sobre los elementos propios de su naturaleza y ministerio, el sistema orgánico administrativo que más convenga á las bases fundamentales de cada forma de gobierno. Aunque se suponga que han de sufrir algunas variaciones las obras de los hombres, los principios y reglas principales, el mecanismo y desenvolvimiento ordenado de las fuerzas activas de la sociedad, debe ser uniforme, constante y sujeto á una pauta común para todos los go-

biernos de la misma clase ó igualmente constituidos.

Vivimos en una época, dice el célebre publicista Pradier-Foderé, en que las cuestiones de organización social, política y administrativa, tienen el privilegio de excitar vivamente la atención general. No es permitido hoy á los jóvenes que deben tomar mañana á su cargo los asuntos públicos, ignorar el mecanismo de la vida íntima de los pueblos.

Es necesario llamar la atención de los legisladores hacia ciertas materias incompletamente organizadas y hacia otras que deben producir mil ventajas sociales, y dar vida á nuevas y provechosas industrias; y prestar por lo mismo garantías de orden y esperanzas de una sólida prosperidad.

Debe además procurarse que todas las clases sociales comprendan sus derechos y deberes ante el Estado, y no obrar por rutina y en ocasiones contra sus propios intereses, á causa de desconocer las reglas á que han de ajustarse, habituados á esperarlo todo de arriba, víctimas muchas veces de agentes oficiosos.

El obrero como el capitalista, el sabio como el ignorante, todos necesitan conocer, unos más ampliamente que otros, las leyes que consignan sus derechos, cómo y en qué extensión, y hasta dónde llegan las prerrogativas y deberes del Estado.

El escritor don Francisco Cañamaque ha exclamado con razón: ¡Cuántas injusticias quedarían sin efecto, si el individuo supiera las reglas que forman el derecho administrativo! ¡Cuántos atropellos del más fuerte y cuán-

tas torpezas del más débil, tendrían justa y pronta reparación, si un conocimiento tan útil fuera más general!

Si el progreso político dá á todos una racional intervención en los negocios públicos, no hay para que abandonar á unos pocos, lo que constituye un derecho de la universalidad de ciudadanos.

Realicemos por el conocimiento del derecho administrativo, estos dos modestos fines: la ilustración del particular en su acción privada y la del ciudadano en su acción pública. El derecho administrativo presenta, en fin, la solución de un gran problema: la conciliación del interés público con el interés privado.

Empresa difícil sería la de gobernar á los pueblos sin los estudios del publicista, sin las vigilias del jurisconsulto, sin las lecciones de la práctica, como lo sería la de administrar justicia al que desconociera el derecho civil y penal. El que gobierna tiene á su cuidado la ejecución de las leyes que determinan la forma de gobierno y organizan los poderes públicos, y de las que fijan las relaciones del ciudadano con el país y las del país con las demás naciones, y esto supone un estudio profundo del derecho natural, del internacional, del público, de la economía política y de la administración general de los pueblos. De otro modo, tanto los intereses morales como materiales de la sociedad, abandonados á la ignorancia y al acaso, acusarían constantemente al gobierno de poco sagaz y previsor.

Nada debe dispensarnos de formar administradores hábiles, que comprendiendo la índole y la extensión de sus deberes, puedan llenar cumplidamente la difícil misión que les está

confiada, desterrando prácticas viciosas, y sustituyendo al capricho, el camino de la legalidad.

El estudio es de todos digno: lo mismo del legislador que de los hombres que se entregan á la meditación, y en particular, de los jóvenes que se preparan á contribuir á su turno en la mejora de nuestras leyes y progreso de nuestras instituciones.

El estudio del derecho administrativo debe ser el coronamiento de una educación liberal.

Por los estatutos del extinguido colegio de abogados que se decretaron en 18 de mayo de 1868, se mandó crear por primera vez en la República una asignatura destinada á esta enseñanza, pero sin resultado alguno, por no haberse llegado á establecer, hasta recientemente, conforme á la ley de instrucción pública de 7 de abril de 1877, y con posterioridad por las de 13 de diciembre de 1879 y 23 de noviembre de 1882, que consideran el aprendizaje del derecho administrativo necesario tanto para el ejercicio de la abogacía, como del notariado, y cuyo estudio debería conceptuarse preparatorio para la gestión de los intereses generales, proporcionando auxiliares instruidos al gobierno.

Recordemos en el particular los siguientes conceptos del señor Colmeiro, en su tratado de derecho administrativo: "Bien sería agregar á las facultades hoy existentes la de ciencias políticas y administrativas. La administración como ciencia exige estudios, como arte requiere aprendizaje. Mientras no sea necesario un título de aptitud para obtener ciertos cargos públicos, que exigen conocimientos facultativos como se establece en Alemania, escaso

y pobre será el fruto de la ciencia aplicada á la administración."

## LECCION 2.<sup>a</sup>

### GENERACION DEL DERECHO.—SUS RELACIONES CON LAS CIENCIAS JURIDICAS Y NO JURIDICAS.—FUENTES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO.— CODIFICACION.—ESTUDIOS AUXILIARES

El hombre puede ser considerado en sí mismo, ó en relación con los otros hombres. En el primer caso, encontramos en él ciertas facultades, que son como los medios de que dispone para llenar su fin; y en el segundo, vemos que estas mismas facultades le sirven para ponerse en comunicación con los otros seres. Es, pues, preciso conocer estas facultades, determinar bien el uso que el hombre debe hacer de ellas, ya para consigo mismo, ya para con el mundo que le rodea, y examinar al mismo tiempo la condición de todos los seres con quienes está en relación.

Estos conocimientos los dá la filosofía. El derecho los presupone todos, y sirviéndose de ellos como de una base, se ocupa en la explotación de la naturaleza por los diversos medios que ha inventado la industria humana.

El *derecho* es el resultado general de las leyes que rigen las relaciones de los hombres entre sí, bajo el punto de vista de la justicia.

El derecho se distingue de la justicia, de la jurisprudencia y de la equidad, pues la justicia es una virtud que consiste en dar á cada uno

lo que es suyo; mientras que el derecho es la práctica de esta virtud. La jurisprudencia es la ciencia del derecho; y la equidad es opuesta al derecho, cuando se designa por esta última palabra, la ley tomada en todo su rigor, porque entonces la equidad significa la virtud que templa el rigor de la ley.

La idea del derecho y de la justicia la encontramos en todo el género humano. Hay, sin embargo, diferentes escuelas sobre el fundamento de las leyes: la escuela histórica crée hallarlo en la antigüedad, sin tomar en cuenta que el derecho puede recibir considerables mudanzas en el porvenir: la escuela utilitaria establece el egoísmo y desquicia completamente la moral; y por el contrario, hemos de conceptuar aceptable la escuela que busca los fundamentos del derecho en la misma naturaleza humana y de la sociedad.

El hombre está por su naturaleza destinado á llenar un fin, que consiste en el desenvolvimiento de todas sus facultades, y en su aplicación á todas las órdenes de cosas. El derecho debe ocuparse de asegurarle el conjunto de condiciones necesarias para realizar su destino.

La moral impone á cada individuo el deber de llenar aquel fin, de cumplir sus deberes y de hacer lo que sea justo, pero habla sólo á la conciencia. El derecho se dirige á las acciones exteriores.

La palabra *derecho* no sólo se aplica á la reunión de leyes de un mismo género, sino á la ciencia de las leyes; y también á los títulos creados por las mismas, títulos que en la administración no son tan absolutos y precisos como en la legislación común.

*Legislación* es la ciencia de las leyes, ó la teoría de las leyes y arte de hacerlas. Elevándose á los principios, examina las teorías y compara las instituciones. Se diferencia del *derecho* en que éste contiene reglas positivas.

La *jurisprudencia* es el hábito práctico de interpretar las leyes y aplicarlas á todos los casos que se presentan.

Ley, según Cicerón, se deriva de *legendo*, en cuanto que esta voz latina significa escoger, porque escoge mandando lo honesto y prohibiendo lo contrario; pero, Varrón y otros juzgan se deriva de la voz *leer*, por cuanto se leía al pueblo para que la supiese. Regularmente se la define diciendo que es la regla dictada por legítima autoridad de lo que se puede ó no se puede hacer.

El *objeto* del derecho es la realización de la ley.

El derecho abraza dos grandes partes: el *derecho natural* y el *positivo*. El primero es el conjunto de reglas, resultado de la naturaleza misma del hombre, y que no tienen otra sanción que la apreciación de la conciencia, la estimación ó menosprecio público; el segundo es el conjunto de reglas establecidas por la autoridad pública y tiene su sanción en la nulidad de los actos ejecutados en contravención á las reglas, ó en los diversos medios de acción puestos á disposición de la autoridad pública.

El derecho natural no tiene solamente un interés teórico, sino que es el fundamento de todas las legislaciones positivas y enseña sus límites al poder del legislador.

Conforme es la naturaleza de las relaciones

entre los hombres, así se clasifica el derecho.

El *derecho privado* rige las relaciones jurídicas que se forman de individuo á individuo, como las relativas á la adquisición y trasmisión de la propiedad, obligaciones, tutelas, sucesiones, etc.

La aplicación de los principios del derecho privado, está reservada á los tribunales.

La permanencia y estabilidad de esas relaciones, ha vuelto fácil la codificación de las reglas del derecho privado.

Cuando se considera á los ciudadanos en sus relaciones con el Estado ó con las instituciones departamentales y municipales, se encuentra la materia del derecho público, que tiene por objeto, regular los intereses colectivos ó generales.

El *derecho público* es el conjunto de principios que determinan los derechos y deberes del Estado como cuerpo político y soberano, y los de sus miembros considerados como ciudadanos.

El derecho público comprende el *derecho constitucional*, que se ocupa de la constitución del Estado, y el *administrativo*, de su buena administración.

La constitución de un pueblo, cualquiera que ella sea, escrita ó consuetudinaria, como la de Inglaterra, tiene primeramente por objeto organizar los poderes en los cuales el pueblo delega el ejercicio de la soberanía, y en segundo lugar, garantizar los derechos naturales y primitivos de los individuos, derechos que son anteriores y superiores á los del Estado, y que

protegen la libertad y seguridad de los ciudadanos, contra toda especie de atentado y contra las agresiones de los gobernantes.

El *derecho administrativo* se propone el desenvolvimiento y aplicación de los principios consagrados por la constitución, reglando la competencia de la administración central y de la administración local.

El derecho administrativo está lejos de tener la permanencia y la estabilidad del derecho privado. Se halla saturado de principios políticos que cambian al mismo tiempo que recibe modificaciones el gobierno; y se altera constantemente bajo la influencia de los progresos que la civilización realiza en el orden científico y en el orden económico. Esta inestabilidad es tal, que escapa según algunos, á toda tentativa de codificación.

El derecho público admite las subdivisiones de *político* ó *público interior*, si se ocupa en la organización interna del Estado, y *exterior* ó *internacional* si fija las relaciones de sociedad á sociedad, ó de las naciones entre sí.

El derecho privado recibe diferentes denominaciones. Así, bajo el nombre de *derecho civil* se entiende el conjunto de reglas generales del derecho privado, reglas relativas á las personas, á las cosas y á los medios de adquirir la propiedad. Cuando establece reglas especiales para los contratos á los cuales dan lugar las operaciones comerciales, se llama *derecho mercantil*; y si fija las reglas relativas á las acciones, ó á los medios para hacer reconocer y consagrar el derecho, recibe el nombre de *derecho procesal*, ó *procedimientos*.

El derecho internacional toma el carácter

de privado si regula las relaciones entre los individuos de diversos países.

Respecto al *derecho penal*, que se ocupa en la represión de los delitos, tiene á la vez un carácter público y privado, en cuanto que asegura la conservación de la sociedad y repara al particular ofendido el daño que se le causó. Abraza pues la reparación del ofendido y de la sociedad.

Conviene no confundir la *ciencia del derecho administrativo*, con la *ciencia de la administración*. La ciencia de la administración comprende todas las ciencias que de la administración se ocupan tanto las naturales como las sociales, mientras que la ciencia del derecho administrativo sólo considera la administración en su aspecto jurídico, sin absorver otros aspectos, aunque en íntima relación con ellos.

Cuando la ciencia del derecho administrativo estudia los *principios*, se llama *Filosofía, Teoría ó derecho natural*; cuando estudia los *hechos ó instituciones*, toma el nombre de *historia ó derecho positivo*; cuando relaciona los principios con los hechos ó instituciones, para criticar y procurar su reforma, es un conocimiento *filosófico histórico*. La aplicación de la ciencia administrativa á la vida, por medio de reglas inmediatamente prácticas, constituye el *arte del derecho administrativo*.

Siendo el derecho administrativo rama separada del derecho *público ó político*, claro es que con él ha de relacionarse inmediatamente. El derecho administrativo surge del derecho político; pero éste considera sólo al poder público como elemento de la constitución del Estado, y en cuanto define la esencia propia de aquél y los principios fundamentales para

que no se desnaturalice, deja libre el terreno al derecho administrativo, para que según la constitución política, establezca su organización, funciones y procedimientos.

El derecho administrativo tiene fundamentalmente las mismas relaciones que el derecho político con las demás ciencias jurídicas. Así se relaciona:

Con el *derecho internacional*, por ser el poder ejecutivo el encargado de extender la acción del Estado fuera del territorio nacional para proteger á sus súbditos, mantener las relaciones con los demás gobiernos y aplicar los tratados internacionales, mediante los cuerpos consular y diplomático.

Con el *derecho civil ó privado*, prestándole auxilio en lo relativo al reconocimiento y registro de las personas y propiedades; á las garantías de las libertades individuales etc.; y necesitando á su vez del concurso de éste, en cuanto la administración vive como persona jurídica para la adquisición y enajenación de bienes, percepción de créditos, pago de deudas, contratos, etc.

Con el *derecho penal*, en cuanto tienen materias que se compenetran, por ser el uno sanción del otro, para los efectos de la ejecución de la pena; v. gr. los delitos y faltas relativos al orden social, al régimen de las poblaciones ó al ejercicio de los empleos públicos, la potestad disciplinaria de la administración, los sistemas penitenciarios, etc.

Y con el *derecho procesal*, en cuanto éste determina los principios fundamentales del procedimiento ejecutivo, y aun puede considerarle como parte de su ciencia, si se atiende

que abarca todas las ramas del derecho en su aspecto adjetivo de tramitación.

También el derecho administrativo se relaciona con las ciencias no jurídicas, particularmente ejerciendo el poder ejecutivo las funciones técnicas de su misión:

Con la *sociología*, para resolver los problemas llamados sociales y contribuir á la organización de la sociedad para el cumplimiento de los diversos fines humanos, acomodando la tutela del Estado á su naturaleza y grado de desarrollo.

Con la *moral*, para determinar la acción del poder en cuanto al derecho referente á la moralidad, como exigencia de la vida social, v. g., las cuestiones sobre represión del libertinaje, el juego, la embriaguez, etc.

Con la *economía*, por ser el orden económico-social, fin de la actividad administrativa, y necesitar á su vez la administración de lo económico, como medio para cumplir sus fines.

Con la *estadística*, cuya formación es obra del poder ejecutivo, y que le revela, una vez formada, datos para apreciar las necesidades del país y los recursos para satisfacerlas.

Y en fin, con las *ciencias médicas y naturales*, que prestan su concurso al poder ejecutivo cuando ha de obrar en relación con la vida física de la sociedad ó con el territorio, y contar con las influencias de la naturaleza en la formación de las leyes; v. g., la policía sanitaria, la división territorial, la legislación de aguas, minas, caza, pesca, montes, agricultura, etc.

No hay que confundir la esfera del derecho administrativo con la esfera del derecho filosófico, del derecho político, del derecho internacional y del civil. El filosófico se ocupa en los intereses de los hombres y de la sociedad, considerados en sus relaciones morales; y el administrativo, suponiendo colocado á aquél en la sociedad, investiga las relaciones que con ésta tiene y viceversa. Respecto al derecho político, el administrativo se funda en él y no es más que su desarrollo; el internacional regula las relaciones entre las naciones; el civil se ocupa en los derechos del individuo como hombre privado, y no como individuo de la sociedad á que pertenece. Las leyes civiles se advierte además que están sujetas á principios fijos, basados en la justicia, no así las administrativas, cuyo campo es más vasto y se fundan más en la equidad.

La administración pública podemos considerarla bajo el punto de vista especulativo, y en este sentido es objeto de una ciencia, que comprende los grandes principios que deben consultarse para la gestión de los negocios públicos y que han de servir de norma á un buen administrador, para verificar la reforma y mejoramiento de las instituciones del país. Bajo el aspecto práctico ofrece la organización del Estado, las relaciones de los agentes superiores é inferiores y la parte reglamentaria y técnica de la administración. El derecho administrativo forma un cuerpo de estudio especulativo y práctico, é interpreta los principios generales que deben reglar á la administración pública.

El derecho administrativo es *positivo* y *cosuetudinario*. El primero lo forma la ley fundamental del país y las demás leyes y disposiciones secundarias ó reglamentos. El segundo, ó sea la costumbre, suple el silencio

del legislador y abroga sus preceptos en virtud de un consentimiento tácito ó expreso. La costumbre es más poderosa en el derecho administrativo que en la ley civil, contra la cual (art. 6o. del código civil), no puede alegarse desuso, costumbre ó práctica en contrario, como que descansa en la justicia, mientras que la otra es más bien en la equidad, ó conveniencias sociales, en intereses variables, ó accidentes y pormenores numerosos y complicados.

Bajo este concepto, *la ley* es la fuente primordial del derecho administrativo, en cuanto es la expresión del mandato del legislador, determinada en fórmulas generales, sin descender á detalles. Después vienen los *preceptos administrativos*, acuerdos, reglamentos, instrucciones etc., que descienden á pormenores. La *jurisprudencia administrativa* se forma de las decisiones de las autoridades, que interpretan las leyes y reglamentos, y resuelven los casos dudosos; y en fin, la *costumbre*, de que hemos hablado, viene á ser también fuente del derecho administrativo, en cuanto suple el derecho escrito, dada la extrema variedad de casos de que conoce y que no es posible prever.

Al ocuparse los escritores en la posibilidad de la codificación administrativa, se detienen á explicar que dos son los elementos del derecho administrativo, el *técnico* y el *político*. El técnico, dicen, se compone de la reunión de principios y reglas ciertas y constantes por su naturaleza, de modo que la ley viene á ser expresión de la verdad abstracta, capaz de modificaciones solamente cuando grandes sucesos exigen cambios análogos. La estabilidad forma su esencia y la mudanza su excepción.

El elemento político del derecho, agregan, es la base en que descansa la posibilidad de la

ley y la utilidad de su aplicación. Este elemento es la nación misma para quien se dicta, con sus necesidades, su riqueza, su religión, su carácter, sus hábitos, su territorio, su industria y todas aquellas circunstancias que constituyen la historia de un pueblo.

Por lo mismo piensan que con todos estos elementos variables y difíciles de prever, es imposible la codificación, y tan sólo recomiendan metodizar su estudio.

Trolly defiende la codificación oficial. La ferriere la combate. Colmeiro aboga por un código doctrinal ó privado. Mallein sosteniendo que el derecho administrativo es por su naturaleza variable, niega en absoluto la posibilidad de un código oficial, que á su juicio, ó había de limitarse á preceptos generales de observancia constante, que por ser escasos y de rara aplicación no le harían provechoso, ó abrazaría reglas especiales e inconstantes que le dejarían en desuso á los pocos años. Manna, por el contrario, sostiene que el derecho administrativo consta por su naturaleza de bases fijas y permanentes y no debe estar en continua y desordenada mudanza, sino seguir con paso lento y progresivo el desarrollo de la vida nacional; y que por otra parte nada impediría la revisión periódica del código, acomodado á los cambios en cada período de la legislación del Estado.

Siguiendo juicios muy autorizados en el particular, son aceptables las siguientes conclusiones:

1o. Que no puede dudarse de la *utilidad* de un código oficial administrativo, en la hipótesis de ser posible, pues á las razones generales de conveniencia de todo código, se une la es-

pecial de dar por tal medio unidad y armonía á esta rama de la legislación, que formada en tiempos diversos y bajo el influjo de opuestos principios, constituye según dice De Fooz, "una masa informe, verdadera imagen del caos;" utilidad que no puede prestar en el terreno práctico un código doctrinal, sin otra autoridad que la científica de su autor;

2o. Que *no es imposible* la existencia de un código administrativo como ideal á que deba aspirarse;

3o. Que como medios para llegar al ideal del código administrativo, pueden aceptarse: los *trabajos doctrinales* que preparen el sistematizar este derecho; y la *codificación* parcial hecha oficialmente por materias, comenzando por aquellas en que las leyes sean más adelantadas, tengan mas carácter sistemático y sufran menos la influencia de los partidos políticos.

El código no debería de esta suerte penetrar en materia de potestad reglamentaria, sino quedar reducido al conjunto sistemático de las leyes administrativas depuradas de los pormenores y detalles en que no debe entrar el legislador. Sin dificultarse la marcha de la administración, un código más permanente, pondrá trabas al tejer y destejer de continuo las disposiciones legales, y contribuirá con su carácter de unidad á la armonía de los servicios administrativos.

Si codificar es atributo del poder legislativo, á los tratados científicos corresponde ordenar por categorías las leyes y actos administrativos para facilitar su estudio á todo el mundo, su enseñanza en las aulas, y á las autoridades su aplicación.

Los códigos solamente enseñan lo que se haya dispuesto y los tratados de derecho la

razón de las disposiciones. Por eso existe una división general de los tratados de derecho: la parte filosófica y la positiva.

El estudio en este concepto debe abrazar la reunión de los principios que rigen en la materia, principios generales y soberanos universalmente admitidos, como la moralidad que es una, y elocuentes como la verdad, que lleva en sí sus prestigios.

Los que hagan un estudio concienzudo de la administración pública, nutrirán con su concurso poderoso la vida del Estado, y aquélla no consistirá jamás en una terrible arbitriedad.

Auxiliares del estudio serán el derecho político, que le señala sus fuentes; la jurisprudencia civil que le traza sus límites; la economía política que le comunica sus principios, y la estadística que comprueba los resultados con multitud de datos. La historia misma, la moral y la medicina, suministran un caudal de verdaderos ejemplos que deben guiar los pasos de la administración y conducirla á puerto seguro.

## LECCION 5.<sup>a</sup>

### LA POLITICA Y LA ADMINISTRACION.— ACCION ADMINISTRATIVA.—SU DESARROLLO.—LA ADMINISTRACION PRACTICA.—NECESIDADES QUE SATISFACE.—CLASIFICACION DE LA ADMINISTRACION POR RAZON DE LA NATURALEZA DE SUS ACTOS

Así como la ciencia de la legislación y otras varias, sirven para ilustrar y mejorar las insti-

tuciones que son objeto de ellas, la administración reconoce una ciencia á cuyos principios y máximas debe los grandes adelantos que ha hecho y los que le están reservados en el porvenir.

Examinando el origen y naturaleza de las sociedades y del poder social, las distribuciones que admite, los elementos de fuerza, de orden, de fomento y de prosperidad que llevan en su seno las asociaciones humanas, los hombres encontraron que la administración pública ocupaba un lugar eminente entre los varios medios que pueden conducir á aquel fin, y del conjunto de observaciones, de meditaciones y estudios que se reunieron, resultó la ciencia, que con el nombre de *ciencia de la administración*, sirve de guía luminosa al poder público en general, al poder administrativo en particular y á sus numerosos agentes, para dictar y ejecutar las disposiciones que corresponden á la buena constitución y á los saludables resultados de la administración pública. Por esta razón, la ciencia de que hablamos, "es la colección de principios y de verdades, cuya suma sirve para ilustrar, dirigir y obtener el éxito más favorable de la administración pública."

Si por una parte como ciencia enseña los principios, las leyes verifican la teoría, y su conjunto viene á constituir el *derecho administrativo*, siendo la ciencia absoluta y el derecho puramente relativo. De ahí procede que éste no tenga una historia común, y tome en cada pueblo un colorido propio, bajo cuyo concepto, llámase derecho administrativo, "el conjunto de leyes y disposiciones que en cada nación forman su administración particular."

Lo mismo que el derecho político se diferencia del administrativo, la *ciencia de la po-*

*lítica* difiere de la *ciencia administrativa*, y la acción del poder en la administración, de la acción del poder en la política.

Malo sería que la política tuviera por fundamento el exclusivismo, bajo cualquiera de sus fases, porque enervaría insensiblemente las fuerzas del pueblo; pero mucho más peligroso sería el error de asentar como base de la administración pública, el exclusivismo en favor de determinados intereses.

El gobierno de un país, explicado por el ejercicio del poder ejecutivo, comprende la política y la administración.

La ciencia política busca el establecimiento de la armonía de todos los elementos políticos, en una dirección determinada: la ciencia administrativa busca la armonía absoluta entre todos los intereses sociales y entre todos los intereses individuales. En el ejercicio de la acción política, la mayoría de los ciudadanos tiene el poder de sobreponerse á las minorías: en la práctica de la administración, no es lícito sacrificar ningún interés por pequeño que sea. La política satisface las necesidades generales sin detenerse ante los intereses políticos individuales. La política considera siempre el conjunto de la nación y del estado: la administración se empeña en la consideración de cada parte de los componentes de ese conjunto, que forma la nación ó estado.

Entre la ciencia política y la administrativa, hay la diferencia además, de que aquella no es suficiente por sí sola y sin auxilio de ésta, para obtener la felicidad de los pueblos y de los individuos, mientras que la ciencia administrativa, sin el auxilio de la política, puede ser bastante para obtener el progreso material

de las naciones, y hasta cierto punto, el adelanto moral é intelectual de la sociedad y del individuo, aunque de ninguna manera tienen los pueblos verdadera fuerza y vigor, sino vienen bajo los ardientes rayos de la libertad, si los asociados carecen de iniciativa individual y los pueblos no tienen el gobierno de sí mismos.

La política la explican también algunos diciendo "que es la ciencia de gobierno."

El poder político, agregan, es el instrumento más activo del progreso y de la civilización, de las luces y del bienestar general. Ejerce sobre la sociedad una vigilancia permanente, observa sus necesidades, sigue ó encamina sus tendencias, oye su voz y modera sus pasiones. Es á la vez su representante y su órgano, y en toda ocasión, la más alta expresión del pensamiento público.

Estrechamente ligada la política á la administración, sin embargo, no se confunden. Las funciones de la política son todo de iniciativa de apreciación, de dirección, de consejo; la política es quien dá á la administración su espíritu general, su pensamiento, y por decirlo en una palabra, su bandera; á la administración está reservada la acción, es decir, la ejecución de las leyes y el ejercicio material y práctico de los poderes confiados al gobierno. La política da una dirección moral á la sociedad; la administración tiene por base las necesidades materiales é intelectuales de los individuos.

El poder político es la cabeza y la administración el brazo.

Es así como cada gobierno se sirve de la administración para hacer prevalecer su sistema

y dar á los servicios públicos impulso conforme á sus miras. Si la política en sus tendencias retrógradas teme derramar las luces en el seno de la nación, ella emplea la administración en apagar los focos de instrucción. Si por el contrario creé que el pueblo más ilustrado, será más feliz y más moral, se valdrá de la administración para abrir escuelas. Bajo su dirección, si es necesario tomar una actitud que imponga al extranjero un respeto saludable, la administración arma sus plazas, agranda los cuadros del ejército, organiza guardias nacionales, y favorece los enrolamientos; si el orden está en peligro, aplica con rigor las medidas de seguridad; si las clases laboriosas sufren, ella multiplica los trabajos públicos, crea talleres y abre nuevos horizontes al comercio y á la industria.

En éstas medidas generales, la administración debe obedecer á la política, fiel y dedicadamente; su resistencia ó dañada intención, serán un manantial de desorden. Mas, si ello es así en todo lo que constituye la conducta general, deben separarse, no para ser contrarios, si no para mantener sus condiciones respectivas, siempre se trate de la ejecución de las leyes, de medidas de detalle y de las relaciones directas del poder público con los ciudadanos.

Identificada en parte la administración con el poder político, deben conjuntamente asegurar los derechos del ciudadano y mantenerse sobre todo en justo equilibrio respecto á los demás poderes.

La autoridad administrativa tiene por misión el proveer á las necesidades colectivas de los ciudadanos, de dos maneras distintas: como un intendente, ó hombre de negocios que cui-

da de la fortuna puesta á su cuidado, que colecta recursos, y los aplica á cubrir los gastos y á los trabajos necesarios para el entretenimiento y mejora de sus dominios; y como un guarda vigilante, que por una policía continua impide los deterioros de la propiedad cuya vigilancia le está confiada.

Así la autoridad administrativa que hace ejecutar los trabajos de construcción de caminos, de canales, y mejoras de riveras, ejercita funciones de intendencia.

Y si vela por la conservación de las obras públicas y porvée á sus deterioros: practica funciones de guarda y policía.

Todas estas funciones indican que la administración representa el conjunto de todos los servicios públicos. Acoge al niño apenas nace, para inscribirle en los registros del estado civil; si es huérfano, tiene el cuidado de su sustento, de su salud, de su instrucción; vigila su aprendizaje, y hecho hombre le acompaña y rodea con su celo á cada instante y en todas las circunstancias de la vida, y aun, después de haber levantado el acta de su defunción, le procura el reposo en la tumba.

La administración pública debe ser á la sociedad y al ciudadano, lo que el padre es á su familia y á cada uno de sus hijos. Un buen padre debe cuidar de que en su casa haya orden, de que se dé educación á sus hijos corrigiendo moderadamente sus vicios y premiando su laboriosidad y su mérito; de que se guarden todos los individuos de la familia los respetos debidos, de que se promueva por el trabajo y la industria la satisfacción de todas las necesidades de la familia y el aumento de su fortuna particular, de que se ejerza la caridad con el

verdadero necesitado; de que se paguen religiosamente las deudas y se cobren los créditos; de que su casa esté bien ventilada; de que se permita cierto desahogo y las posibles comodidades para la vida; de que sus puertas y cerraduras ofrezcan seguridad é inspiren confianza; y de que no caigan en las manos inexpertas de sus hijos las armas que posee para su defensa, &, &. Esta misma es pues, respecto de toda la nación y de los municipios y de las familias y de los ciudadanos miembros del estado, la acción benéfica de la administración.

Ella tiene el deber de respetar todas las costumbres que estén en armonía con la ilustración y progreso de la época, y el de combatir aquellas que encontrando su apoyo en la ignorancia, demoren ó impidan el desarrollo y perfeccionamiento de la sociedad y del individuo.

A las costumbres se les puede dar dirección. Dependerá en mucho, del talento administrativo de los funcionarios, esto es, de lo que se llama *don de gobierno*. Para lograrlo, se hace necesario difundir la enseñanza, vulgarizar las ciencias, facilitar el comercio y las relaciones interiores y exteriores, hacer soportable el impuesto, alentar la actividad é iniciativa individual, enseñar las virtudes públicas y privadas, y el respeto individual.

Nada hay indiferente para la administración desde lo más grande, hasta lo más pequeño, ó mejor dicho, nada parece pequeño á los ojos de una administración solícita por el bien del estado, porque las cosas mínimas en la vida privada, adquieren gigantescas proporciones en la existencia social: de lo que se infiere que su mirada debe ser penetrante, su voluntad firme, permanente su acción y su perseverancia infatigable. Debe ser sabia, previsora, pa-

ternal y estar siempre despierta y presente en todas partes.

El reputado escritor mejicano Don José María del Castillo Velasco, dice que siendo como es una verdad fundamental, que la sociedad existe necesariamente y emanando de esta existencia la necesidad del establecimiento del poder público, que declare en la forma legítima la voluntad de los asociados, es indispensable que conforme la voluntad y conveniencia de éstos se ejerza la acción administrativa.

Esta acción, confiada á los funcionarios investidos del poder público, se ejerce para asegurar el bien común y el interés particular, reprimiendo todo agravio contra el uno ó contra el otro, conciliando toda divergencia entre ambos, y dando á este efecto una dirección adecuada al interés particular.

La administración debe tender á no sacrificar ningún interés legítimo, ni aun á la mayoría de otros intereses contrarios. La verdad de ésta proposición se comprende con solo reflexionar que habiendo sido creado el hombre para la sociedad y teniendo necesidades ineludibles para su desarrollo intelectual, moral y físico, contrariar cualquier interés individual legítimo, es decir, necesario para el desarrollo referido, sería tanto como impedir ese mismo desarrollo y frustrar la naturaleza y organización del individuo, que lo llevan forzosamente á la sociedad con sus semejantes. La falta de autoridad para imponer tal sacrificio, que importaría una violación del derecho individual, y con ella una violación del derecho natural, exige que la acción administrativa prevea, para evitarlos, todos aquellos casos en que pudiera aparecer alguna contrariedad entre el interés

particular y el bien público, y que llegado alguno de esos casos, concilie al uno con el otro.

Estas verdades se refieren á intereses individuales legítimos, justos y verdaderos, y al bien público que tenga las mismas cualidades, porque con ellas muy difícil y raro será, si no es imposible, que llegue á haber contrariedad entre ambos y de ninguna manera debe entenderse que la acción administrativa puede salvar un interés, por más que pudiera convenir á la mayoría, siempre que fuese contrario á otro ya particular, ya general, que tuviera las calidades de legitimidad, justicia y verdad antes dichas.

La acción administrativa se ejerce en los hombres y en las cosas que están en su dominio; pero, no solamente en éstas, sino sobre aquellas que no están en el dominio particular, como acontece siempre que la acción administrativa tiende á mejorar las condiciones naturales de un lugar en bien de la salubridad pública, en provecho de la agricultura ó del comercio, ó con otros objetos semejantes.

La acción administrativa se ejerce en los hombres, porque como dice el Sr. Colmerio, el gobierno no absorbe, ni debe absorber de tal modo al individuo que le prive de su actividad, por lo que esta justa libertad permite nacer y desarrollarse en el hombre ciertos sentimientos privados, ya favorables, ya adversos, ora convergentes, ora divergentes con respecto al objeto y al fin de la sociedad.

De aquí que haya diferentes clases de inclinaciones: sociales, antisociales y mixtas. Aquellas son las compatibles con el bien público, cuya satisfacción, por esta causa, no tiene límites definidos por la ley: las siguen-

tes son hostiles á la felicidad general, y las últimas pertenecen á un tercer género de sentimientos sociales hasta cierto punto, mas allá del cual degeneran en antisociales. La acción administrativa debe proteger la satisfacción de los sentimientos amigos de la sociedad, combatir los enemigos y moderar los propensos á un fácil abuso.

A la dirección que en cada individuo imprime la variedad de sentimientos é inclinaciones que determinan su conducta, llaman interés particular, y la suma de todos los intereses privados compone el bien público ó la felicidad general. Cuando varios intereses privados, inocentes todos respecto á la sociedad, son antipáticos entre sí, la acción administrativa debe suavizar su choque; si son simpáticos, fundirlos; si divergentes, concentrarlos; si afines, no turbar su reposo. El orden social exige que en vez de una pluralidad egoista, reine en la sociedad la unión armónica de todos los intereses; y en vez del tumulto de las hostilidades individuales, triunfe una administración conciliadora.

Si es cierto que la administración debe respetar la actividad individual, también es verdad que para regularizar el ejercicio de estas fuerzas dentro del estado, se necesita un poder activo y fuerte encargado de aplicar la ley, para que todo derecho sea respetado y protegido todo interés que lleve el sello de la legitimidad. Todos deben ser pesados en la misma balanza; por manera que la administración ejecuta un trabajo de ponderación y equilibrio imposible de acabar con solo estar dotada de un poder negativo, de un veto que entorpece, pero no confiere autoridad positiva. La máxima de dejar obrar ó no gobernar demasiado, consecuencia de aquella otra "libertad en

todo y para todos," carece de exactitud en el fondo y de conveniencia en la aplicación.

De esta suerte, la acción administrativa se ejerce igualmente sobre las personas y sobre las cosas, de una manera negativa ó indirecta, removiendo obstáculos; ó directa y positiva, tomando la iniciativa en los casos en que el interés individual ó particular sea débil ó ciego, díscolo ó sospechoso.

Algunos economistas solo conceden á la administración el derecho de impedir y le rehusan toda acción positiva, porque creen que toda intervención activa, es un entorpecimiento de la actividad individual y un abatimiento para la industria y el comercio. Si hay beneficios en la acción del gobierno, dicen, arrebata ésta su provecho á los contribuyentes, y si pérdidas, hace que soporten parte de ellas, que no habrían sufrido, con solo la iniciativa privada.

Esta teoría de la no intervención, no se sustenta por todos con el mismo radicalismo. Algunos llevan los principios hasta sus consecuencias más extremas y combaten las subvenciones, la caridad legal, las reservas, la expropiación por causa de utilidad pública, llegando algunos hasta pedir la concurrencia del gobierno, para que cada ciudadano viva sobre el gobierno de su casa.

Si bajo el punto de vista económico, la intervención administrativa es generalmente mala, se legitima en muchos casos, por multitud de circunstancias y por consideraciones de diferente orden. Se explica que las cuestiones administrativas son de un carácter complejo, es decir, que demandan la aplicación de diferente criterio y no hay que confundir los

límites de la economía, con los de la ciencia de la administración. Por eso el estado, no puede concebirse sea simplemente un escudo, sino también una palanca; está autorizado para decir á los economistas exclusivistas: *Ne sutor ultra crepidam.*

La intervención del estado se justificará por el carácter diferente de los pueblos. Donde hay una actividad exuberante, debe moderarla para evitar peligros; y al contrario, impulsarla en una población inerte, que vive en constante insuficiencia. Esto se explicará mejor al hablarse de la centralización administrativa.

A la administración cumple satisfacer las necesidades *materiales* y *mORALES* de los pueblos y satisfacerlas con la mayor amplitud y á costa de sacrificios tan leves, cuanto fuere posible. Por necesidades morales se entienden no solo las relativas al corazón, sino además las que nacen del pensamiento ó las necesidades intelectuales.

La administración no se limita á satisfacer las necesidades existentes, sino que también prevea las futuras, por participar antes del régimen preventivo que del represivo; ve, preve y provée. En el número de éstas necesidades no solo se cuentan aquellas cuya satisfacción es de rigor para conservar la sociedad, sino las relativas á su progreso.

La administración no debe acudir á la satisfacción de otras necesidades que las públicas, y de éstas, solo atiende á las que no pueden abandonarse sin inconvenientes peligros á la actividad individual. Regla general de gobierno es que la administración jamás debe hacer lo que la sociedad sabe y puede hacer por sí misma.

Como agrega el Señor Colmeiro, hay una vida moral y social separada de la vida oficial y política, y descúbrese en las naciones una marcha natural en que la administración no puede intervenir sin sofocar todo sentimiento individual y sin trastornar todo el orden de la naturaleza y la sociedad, sustituyendo una voluntad ciega y forzada al movimiento espontáneo y colectivo de los hombres.

A la acción de la administración es indispensable el derecho de dirimir las dificultades suscitadas en la ejecución de las leyes. De no ser así, quedaría sin fuerza siempre que el interés particular opusiera una resistencia. Da esto origen á lo *contencioso-administrativo*, que es el medio de destruir los obstáculos que á la activa marcha del poder ejecutivo, opone el interés individual. Las muchas decisiones que tiene que pronunciar la administración y que hoy por lo general dicta gubernativamente, hacen conveniente una institución que, participando de la naturaleza de Tribunal, garantice á la sociedad y á los particulares.

Ejerciendo la administración pública actos de *imperio* ó *puro mando*, se la llama *activa*, y *contenciosa* si actos de *jurisdicción*. Es *general* si abraza los intereses de la nación entera, y *local* si se contrae á una fracción del territorio. Se dice *interior* la que provée á las necesidades públicas, dentro de los límites de un país; y *exterior*, si á las relaciones internacionales, mirando por la seguridad del estado y protegiendo á los naturales que residen en tierra extraña. Es también *activa*, *consultativa* ó *deliberante*, según que obra sin consejo previo, ó bien, precediendo la consulta de un cuerpo cuya misión es ilustrar á la autoridad.

Se llama *subjetiva*, si hace referencia al per-

sonal administrativo; y *objetiva*, si á su materia. Por último, es *civil* si ejercita su acción en toda clase de negocios, con excepción de los relativos á la organización, distribución y mejora del ejército, en cuyo caso la administración recibe el nombre de *militar*, dada la importancia del ramo de guerra, que demanda tal distinción.

Bajo cualquiera forma que se la considere, debe ejercer su acción de una manera imperceptible, dándose á conocer por sus beneficios, bien obrando de una manera directa y positiva, bien de una manera indirecta ó negativa, removiendo obstáculos, porque la administración es, antes que todo, un "poder verdaderamente paternal."

## LECCION 7.<sup>a</sup>

### CARACTERES GENERALES DE LA ADMINISTRACION.—ANALOGIA, ACTIVIDAD, INDEPENDENCIA, RESPONSABILIDAD.—UNIDAD, CENTRALIZACION

Lo mismo que el individuo se renueva á cada momento de la vida, así también cambian los Estados, sucediéndose las unas generaciones por las otras, trayendo siempre algo nuevo lo que se acerca y llevándose algo suyo lo que se extingue.

Estas frecuentes renovaciones impiden que un pueblo se administre siempre de igual manera. Los cambios que se operan en los elementos sociales, perturbaciones y cambios de circunstancias, mil necesidades distintas, y

otros acontecimientos que escapan á toda previsión, hacen difícil exponer una teoría general y completa que reasuma la ciencia administrativa.

La mayor parte de las cuestiones administrativas son de carácter complejo, es decir, no se pueden resolver aplicando un solo criterio. Por ejemplo, el criterio de lo justo, aconseja respetar los derechos de los padres, respecto á la educación de los hijos; pero, bajo la inspiración de conveniencias sociales, se quiere que la instrucción primaria sea obligatoria.

A este se agrega que la administración desciende á todos los pormenores de la vida social, variable á cada instante.

Entre tanta variedad, hay que agrupar todas las ideas afines y desentrañar lo que hubiere más común, para ofrecer un cuerpo de doctrinas, tocantes á la organización administrativa.

A formar las teorías de la administración concurren dos cantidades, la una fija y constante, y la otra variable é indefinida: aquella constituye la verdad absoluta, y la última, la verdad relativa.

La ciencia de la administración se apoya por consecuencia en verdades demostradas por la razón y por el tiempo. Sus afirmaciones nacen del estudio de la naturaleza humana, de la sociedad y de las condiciones particulares de cada pueblo.

Las bases principales en que descansa la organización administrativa, son: 1a. *analogía con las instituciones políticas*; 2a. *actividad*; 3a. *independencia*, y 4a. *responsabilidad*.

*1o.—La administración debe ser análoga á las instituciones políticas de cada nación, en cuanto que es una de sus manifestaciones.*

El código político de un país regulariza el principio de autoridad, determina las relaciones entre el Estado y los ciudadanos y de éstos con el Estado: y clasifica y distribuye los poderes. La administración practica lo que el código político establece y señala á cada uno de esos poderes su manera de ser y obrar.

Hay tan íntima conexión entre las leyes fundamentales del Estado y las orgánicas de la administración, que siempre que aquellas cambien, reciben las últimas las consiguientes modificaciones, asegurándose la unidad en las leyes y la analogía en las instituciones de cada pueblo.

Si los gobiernos deben ser conformes con la naturaleza de los gobernados, según la expresión de Vico, las instituciones administrativas, que emanan directamente de las políticas, se perfeccionan ó corrompen con ellas.

Una legislación administrativa que no estuviera de acuerdo con la ley fundamental, produciría la arbitrariedad y despotismo, y sería un estorbo para el adelantamiento de la República: por lo que todo esfuerzo contraído á producir la armonía, es de la mayor importancia, para no hacer ineficaz la acción del poder público.

*2o.—La administración debe ser esencialmente activa, en cuanto que si el poder legislativo delibera y dicta la ley, la administración la ejecuta; el carácter, pues, de ésta es la actividad, el movimiento.*

A la acción administrativa, para que revista el carácter de actividad, deben distinguirla estas cuatro circunstancias; la generalidad, perpetuidad, prontitud y energía.

La *generalidad* proviene de que todos, sin excepción, los hombres y las cosas, deben estar sujetos á la administración. Abarcando la universalidad de intereses sociales, es su carácter esencialmente civil ó del orden común, carácter que corresponde á las condiciones de templanza en la deliberación y sobriedad en el mando, necesarios para velar por los intereses de los pueblos. La fuerza armada solo obra como auxiliar de la autoridad civil, y el poder militar, es un poder de excepción, para situaciones anormales y transitorias en que se organiza la dictadura; mas, por lo común, los hábitos militares, son opuestos á los caracteres de un buen administrador.

La administración debe ser *perpetua*, sin alternabilidades, ni descanso, cual lo demanda la gestión de los intereses públicos, gestión que no permite esté la administración brazo sobre brazo ni un instante, y exige se halle dotada de una movilidad igual á la rapidez con que se modifican los elementos constitutivos de la sociedad.

Generalmente se tiene como un axioma el principio de que el mejor gobierno es el que gobierna poco ó no gobierna, cuya proposición expresa el deseo de todo pueblo á quien las autoridades oprimen con un exagerado afán de gobernar y con la profusión del ejercicio del poder ú oponiéndose al desarrollo de la iniciativa y actividad individuales. Allí donde los reglamentos sofocan la libertad, el principio referido llega á ser un axioma; pero hay que confesar que la administración es no solo

un escudo, sino una palanca que debe regularizar el ejercicio de todas las fuerzas dentro del Estado, por lo que no debe estar simplemente dotada de un veto que entorpece y no confiere autoridad alguna positiva.

La *prontitud*, es tanto más indispensable, cuanto que una administración lenta y perezosa, ni provée en tiempo oportuno á las necesidades públicas, ni responde á los fines de su misión, arguyendo por otra parte ignorancia; pero esta prontitud no excluye el que los asuntos arduos y difíciles ó importantes, se sujeten á un maduro estudio, de cuerpos consultivos organizados de manera que no entorpezcan la acción más de lo justo.

La *energía* es por último indispensable para que inspire respeto la administración y destruir los obstáculos que se opongan á su marcha activa. Una administración lánguida, ó débil, está perdida en el concepto público, y cuando pretenda hacerse respetar, tendrá necesidad de acudir á la violencia, ó á la espada que hiere.

Tampoco debe presidirla una violenta tiranía, en cuanto que ejerce un poder esencialmente paternal; entre tal escollo y el de una humillante flojedad, hay que escoger el predominio del consejo en sus deliberaciones, y en sus actos el respeto, la energía.

3o.—*La administración debe ser independiente*, para que tenga expedita su acción, pero reconociendo siempre la superioridad de la ley, dentro de los límites constitucionales y con sujeción á las reglas que señalan el término de su actividad.

La acción libre y separada de cada uno de los poderes, garantiza el acierto y la pruden-

cia, y aleja el temor de la arbitrariedad y el abuso.

Esta independencia de los poderes, no debe confundirse con el aislamiento absoluto de ellos, que daría origen á un antagonismo pernicioso.

Para que no se comprometa la independencia de la administración, ejerce ésta facultades coercitivas é impone correcciones, delegación mínima de la potestad de juzgar, reservándose á los Jueces el conocimiento de las faltas graves y delitos que no pueden corregirse por la vía económica.

4o.—*La administración debe ser responsable*, pues determinada por la constitución la órbita de cada poder, sin esta responsabilidad, los límites serían ilusorios y las trasgresiones frecuentes.

La responsabilidad es un freno, sin el cual el poder llegaría á degenerar de justo y conveniente, en arbitrario, evitándose que el despotismo de la autoridad y de los hombres, lastime ó desconozca los intereses legítimos que viven á su amparo.

Por consecuencia de lo expuesto es que las autoridades y agentes administrativos son *amovibles* á voluntad del jefe supremo en el orden jerárquico, que asume la responsabilidad del subalterno. La ley puede no obstante para ello fijar ciertos requisitos, mas nunca en términos de que quede limitada la espontaneidad del nombramiento.

Esta amovilidad algunos la admiten solo en principio y por causa legítimamente probada.

*La unidad y la centralización* suelen enumerarse entre los caracteres generales de la administración; pero merecen una consideración distinta, en razón de que un régimen homogéneo y un poder central, mas bien son condiciones esenciales de todo Estado bien constituido. Cualquiera que sea la forma del gobierno, dice el Sr. Colmeiro, ha de haber una ley común y una autoridad superior que mantenga en su fiel la balanza en la cual se pesan los derechos de la sociedad y del individuo.

Se distingue la unidad de la centralización y sobre todo de la tutela administrativa. La tutela se interesa en guiar á las administraciones locales, y considera en minoría todo cuerpo colectivo; la centralización atrae á la capital, ó reserva á las autoridades superiores centrales un gran número de decisiones que no merecen en verdad tanto honor; la unidad en fin es ya la reunión en manos del gobierno de todos los poderes necesarios para mantener la unión política y ya la fusión en un solo Estado de todas las fracciones de una nación. De esta doble significación de la voz *unidad*, la primera es opuesta al *federalismo*, y la segunda al *particularismo*. También la *unidad* se toma algunas veces en el sentido de *uniformidad*.

Ni Montesquieu, ni Benjamín Constante, se muestran decididos partidarios de la uniformidad, puesto que los ciudadanos, dicen, cumplen leyes, que importa no las cumplan de la misma manera. Para Montesquieu la uniformidad representaba la servidumbre bajo del poder absoluto de los reyes y déspotas; la variedad llama á la libertad.

La uniformidad parece preferible en las cosas que dependen del gobierno central; la va-

riedad tiene su aplicación natural, espontanea, en la administración local.

La ley debe ser la misma para todos los que se encuentran en las mismas circunstancias, y las diversas partes ó partidos de un territorio, deben ser consideradas como pertenecientes á un mismo todo.

Cuando por respetar antiguas costumbres, obra alguna variedad, ésta no deja de tener razón de ser; pero cuando se implantan instituciones nuevas, es la uniformidad la que debe presidir.

Si debe haber una ley municipal general, los reglamentos en concreto de toda localidad, pueden diferir de los de otra, y en este punto la variedad es buena ley, porque ella permite ajustar los hechos á la misma regla, cuanto es posible. La variedad es saludable en las obras de beneficencia, en las instituciones de enseñanza, en las opiniones y lo mismo en las creencias religiosas. La diversidad de cultos hace nacer la emulación, y la diversidad de opiniones asegura el progreso civil y político.

El federalismo es una organización política que da una verdadera soberanía á los municipios ó comunes y á los departamentos, y á su vez, á determinadas nacionalidades, unidas por un vínculo federal. Hoy, en nuestros días, es moral y materialmente necesario, que un Estado cuente con un buen número de habitantes. Los pequeños Estados, no tienen inconvenientes menos graves á los que se ofrecen en los grandes; y por el contrario, se tiene que las nacionalidades prosperan en proporción de sus fuerzas.

El Estado no solo es un organismo, sino una asociación; el primero de estos principios

es favorable á la unidad y al orden; el segundo protege la libertad y al individuo.

Cuando impera la centralización, las decisiones se las arroga el poder central. En la tutela administrativa, el poder, sin arrogarse autoridad, interviene en la administración departamental y municipal.

La unidad, opuesta al particularismo, ofrece algunos matices: 1o. la Italia antes de 1859 era una nación dividida en muchos Estados sin vínculo alguno; la Alemania, antes de 1866, estaba compuesta de Estados soberanos que un vínculo federal ha reunido en un haz poco cerrado; la Suiza es una asociación de estados que han renunciado á una gran parte de sus atribuciones soberanas; la Turquía y sus Estados tributarios, que á cada instante amenazan con adquirir una soberanía entera; la Austria que puede ser considerada como una federación; el Reino Unido de la Gran Bretaña, que es un Estado triple y no uno; la Suecia y la Noruega, reunidas bajo el cetro del mismo rey, sin confundir sus fronteras, su ley, ni sus intereses; la Rusia, que á pesar de la variedad de sus poblaciones, tiende á la unidad con notable vigor.

En Centro América, con el objeto de hacer reaparecer el pacto federal, se han hecho diversos esfuerzos. En 1847 se reunió la Convención de Nacaome. En 1849 reprodujeron sus instancias los gobiernos de Honduras, Nicaragua y el Salvador, reuniéndose un Congreso federal en 9 de enero de 1851, que quedó disuelto después de la acción de la Arada. En 15 de enero de 1876 se reunió en Guatemala un Congreso de Plenipotenciarios; y se convocó otro para el 15 de marzo de 1884, en Santa Tecla, que no llegó á tener lugar. Por último,

el General J. Rufino Barrios, Presidente de Guatemala, por decreto de 28 de febrero de 1885, inició la campaña de la Unión, sin éxito, por haberse opuesto los gobiernos de otros de los Estados de Centro-América.

Guatemala celebró con posterioridad el 12 de setiembre de 1885, un tratado con los gobiernos del Salvador y Honduras, llamado el tratado tripartito, encaminado á unificar los intereses políticos y fiscales; y por último un Congreso Centro-americano, reunido en Guatemala, suscribió el 16 de febrero de 1887, bases que tienden á consolidar los lazos de unión.

La unidad frecuentemente es un hecho de sentimiento mas que una necesidad política, de suerte que la idea de la unidad toma diferente aspecto, segun sea el país á que se quiera aplicar. Sin embargo de nuestro amor al *self government*, dice Mr. Block, no podemos negar las ventajas que la unidad confiere á varios estados ligados por un vínculo federal; esa unidad crea un cuerpo compacto frente al extranjero, y asegura la independencia; inspira un patriotismo más profundo á los ciudadanos; les hace más estrecha la solaridad que los enlaza y les dispone á sacrificios por los intereses generales; favorece los progresos intelectuales, concentrando en un mismo foco un mayor número de rayos de luces; extiende el campo de la actividad humana suprimiendo las barreras interiores; y en fin, sin herir la libertad, garantiza el orden y la seguridad, y estrecha los vínculos sociales.

En el sistema federativo varios Estados se unen bajo un pacto común. Así como el sistema unitario más se amolda á las monarquías

que á las repúblicas, el federativo es propio de éstas.

En todos tiempos los Estados pequeños han tenido necesidad de federarse, sea para fundar su libertad, sea para defenderse. La descentralización es su carácter, necesitando por lo común el gobierno federal, del concurso de los gobiernos particulares, para que su marcha sea feliz.

Hay materias que se prestan á un mayor grado de centralización. En los servicios militares y marítimos, la centralización es evidentemente indispensable. ¿Dónde iría á pararse si cada consejo municipal nombrase sus generales, fijase el calibre de los fusiles, &c.

La administración de los fondos del Estado, debe hallarse centralizada, bien entendido que los *propios* ó bienes de las municipalidades, deben tener la descentralización compatible.

La administración de justicia debe hallarse centralizada. La existencia de un Tribunal permanente de casación, conduce á la uniformidad. No puede comprenderse que las leyes civiles, comerciales ó penales varíen de un departamento á otro, puesto que no se concibe que lo que es justo en un lugar, sea injusto en otro de la misma nación.

Los negocios extranjeros no admiten descentralización. Los cultos no deben constituir un servicio público. En cuanto á la instrucción es de tenerse presente que entre nosotros aún no es posible florezca la enseñanza por la virtud sola de la libre iniciativa de los ciudadanos; en el particular, alguna descentralización en favor del municipio y de los ciudadanos será siempre conveniente.

La agricultura y el comercio, no dan lugar á la centralización. Al Ministerio que tiene encargados estos intereses, cumple la misión de su fomento y protección. Los trabajos públicos deben inspirar á la administración para hacer lo necesario, retirando su acción á medida que adelante la local, ó individual.

La policía que obra en los detalles de muchos lugares; la beneficencia pública que necesita socorrer á los verdaderos pobres, conociendo las localidades, pueden descentralizarse.

En la economía, es necesario distinguir las instituciones de interés general de las que solo tienen un interés local. A las primeras pertenece la moneda, las pesas y medidas, los caminos de hierro y las carreteras generales; á las segundas, los caminos locales, las calles de las ciudades, los acueductos, los canales de riego, los reglamentos sobre las construcciones urbanas, el alumbrado, las alhóndigas y mercados &c. Las unas piden naturalmente la centralización, las otras la descentralización.

El gobierno político necesita ante todo centralización, porque es necesario sea una la dirección.

La raza ó la nacionalidad, tienen una influencia preponderante en la centralización. Hay veces que es necesario reforzar la iniciativa individual, y otras, en que siendo exagerada hay que moderarla.

En las naciones rudimentarias, la centralización produce bienes, crea servicios públicos y asegura una marcha regular. La descentralización es pues una cuestión de temperamento, que se resuelve prácticamente, porque si es inoportuna, será anárquica.

En Francia ha predominado el centralismo, y Gambetta era decidido partidario de un gobierno central y fuerte. Castelar, por el contrario, abogando por el descentralismo, dice refiriéndose á la federación, que es la forma política llamada á resolver los problemas sociales. La vida, son sus palabras, se distribuye más armónicamente, y por consecuencia se encuentra allí la única manera de aplicar dentro de la unidad social, los remedios particulares exigidos por cada enfermedad: que han de ser todas ellas varias y diversas, como nacidas con causas, á veces independientes de las instituciones y de las leyes. El progreso social se resuelve entonces por el concurso de todas las inteligencias, por la libertad de todas las ideas, por la apreciación de todas las fuerzas productivas, por la mejora de las instituciones políticas, por el progreso de la industria y del comercio, como el resultado de una civilización democrática, que ningún esfuerzo aislado puede conseguir.

Siempre se ha dicho que la concentración de un poder cualquiera lleva consigo la tiranía y el abuso.

Si la unidad parece necesaria en toda buena administración, porque sin ella desaparecería la fuerza, la energía del poder público; la centralización, parece un vicio, en los países de mediana aptitud.

Es de todo punto preciso buscar la autonomía municipal. No es posible que una administración centralizada, por muy inteligente que sea, por mucho que se multiplique, por idóneos que fueran sus agentes, responda y provea con justicia y conocimiento de causa á todas las necesidades públicas. Siempre falta algo por hacer; la autoridad se extralimita á veces sin pretenderlo.

*Suum cuique, á cada uno lo que es suyo.* En todo lo que sea local el municipio debe legislar sin otra sujeción que las leyes generales del país; independiente en medio de los pueblos, debe circunscribirse á realizar el derecho de todos sin mermar el de ninguno.

Organizadas las sociedades en fracciones que concurren á formar un cuerpo completo, es decir, la nación ó estado, cada una de esas fracciones tiene y representa intereses determinados que le son peculiares. El municipio, como se observará más delante, tiene intereses propiamente municipales ó locales, que son diversos de los departamentales, aunque éstos participen algo de los otros; y el departamento tiene á su vez propios y diversos de los del conjunto que forma el estado, el cual, no obstante esa variedad los comprende y abraza todos.

Es indispensable que cada una de esas fracciones que representan intereses diversos, tenga su administración propia y completa, con la libertad de acción que es necesaria para que sea oportuna y justa, y con la subordinación que es conveniente, para que no pueda salir de los límites que le están señalados por las leyes.

Bajo este concepto la cuestión de si la administración debe estar *centralizada* ó *descentralizada*, se resuelve con suma facilidad. respondiendo que ni lo uno ni lo otro es aceptable como término absoluto, sino que la administración más bien debe estar organizada armónicamente, atribuyendo á cada esfera ó grado, lo que por su índole le pertenece.

Se tiene que habrá grados inferiores, con las facultades siguientes: 1o. facultades propias, que producen acuerdos inmediatamente ejecu-

tivos; 2o. facultades propias que producen acuerdos no ejecutivos hasta que recibe una aprobación superior, y 3o. facultades delegadas por la superioridad.

También hay órganos de grado superior con las facultades siguientes: 1o. facultad de suspender los actos del inferior, sin revocarlos, ni modificarlos; 2o. facultad de aprobar, revocar ó reformar los actos del inferior, y 3o. facultad de inspeccionar y vigilar á los inferiores, cualquiera que sean las atribuciones de éstos y sin atentar á ellas.

La variedad de intereses que son afectados y su importancia, exige esta clasificación.

El ideal de la administración consiste en procurar la armonía entre las diferentes esferas administrativas.

La descentralización injustificada, relajará la energía del poder administrativo, que es condición de su existencia; la centralización indebida, combatiendo la iniciativa individual, destruyendo la vida local, acostumbrando á los pueblos á vivir en incapacidad perpetua, quitando el tiempo á los gobiernos y apartándoles de los grandes ideales por ocuparlos en asuntos pequeños y desarrollando el vicio del expediente, produce lentitud en el despacho de los negocios y fomenta la inmoralidad de las influencias personales.

También la ausencia de centralización, puede concluir en la anarquía; su extremo desenvolvimiento mata la libertad y produce la servidumbre.

La distribución administrativa del territorio influye en la centralización.

Hay fracciones naturales, de que ya hemos hablado, como el municipio, que representa intereses colectivos propios, que la administración pública reconoce y respeta, sin perder de vista que estas fracciones forman parte del Estado, que las contiene como el género á la especie.

Pero para que la centralización pueda constituir un buen elemento de gobierno, es preciso que se halle encerrada dentro de ciertos límites: si los traspasa, si penetra en el dominio de otros intereses, se encamina con variedad, ya á la opresión, ya á la anarquía.

El gobierno debe ser el centro del cual parta toda autoridad, mas no la fuente de donde se deriva.

Las libertades públicas generales, enseñan una natural corriente á la descentralización, lo mismo que el carácter de los pueblos que revelan su actividad é iniciativa y en los que no hay el hábito de esperarlo todo de arriba.

Circunstancias topográficas dificultan el establecimiento de la unidad material y moral de los pueblos y por consiguiente la centralización.

La historia, las tradiciones y costumbres arraigadas de autonomía, dificultan la concentración del poder, lo mismo que la falta de unidad legislativa.

Un poder central dice el Sr. Colmeiro, favorece la unidad, sustituyendo á una agregación tan limitada como la que forma el pueblo, otra agregación más extensa que constituye el Estado, que al mismo tiempo respeta la vida local, los intereses propios y los afectos ínti-

mos y casi domésticos ó familiares de una comunidad de vecinos; que los ordena y combina de suerte que coexistan sin menoscabo de los derechos y deberes del gobierno siem-

pre atento á promover el bien general, es la justa medida de las relaciones entre el todo y cada una de las partes del Estado.

# LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACION Y EL DERECHO ADMINISTRATIVO\*

Rafael Bielsa

## PREFACIO

### I

El derecho administrativo ha tenido, hasta hace pocos años, una existencia casi formal, no obstante la importancia que su estudio metódico ha demostrado en las Facultades de derecho,<sup>1</sup> y su evidente virtud en los actos más importantes de algunos gobiernos. Luego, la fuerza misma de los hechos, la elevación del nivel cultural de los propios profesionales

del derecho, por una parte, y cierto interés creciente por la *legalidad* de la gestión pública, por otra, demostró que la aplicación efectiva de los principios y reglas de ese derecho era el único medio de defender los intereses legítimos de los administrados, y especialmente de los usuarios de los servicios públicos. Esta alabable preocupación, aun sin llegar a un alto grado de desarrollo, despuntó en ciertos hombres de gobierno, al aconsejar, por ejemplo, la institución de los tribunales con competencia en lo contencioadministrativo (con lo cual empezó a tomar cuerpo la idea de *un control jurisdiccional de todos los actos de la Administración pública*), y luego al proponer la sanción de estados legales de funcionarios y

\* Esta obra apareció con el mismo título en Rosario, Argentina, en 1937 y constituye uno de los más importantes trabajos sobre el estudio de la administración pública escritos en Sudamérica en primera mitad del siglo XX. Se seleccionó el capítulo I del libro primero, así como su propio título. Se conservó formación, ortografía y redacción originales. N. del D.

<sup>1</sup> Por motivos de orden principalmente didáctico, publico,

casi simultáneamente con este libro, la tercera edición de mi obra general *Derecho administrativo*.

Al considerar, en las páginas que siguen, las diversas instituciones, hacen referencias a las partes pertinentes del *Derecho administrativo*, en lo que concierne al régimen jurídico de las instituciones administrativas.

de normas reguladoras de servicios públicos, etc., síntomas, éstos, reconfortantes para el jurista, para el verdadero hombre de Estado y para el ciudadano consciente.

Sin embargo, como se advierte, todo eso concierne al régimen jurídico de la Administración pública, pues se trata de derechos y de intereses legítimos, o sea del *derecho administrativo*.

Pero la *eficacia* de la acción administrativa, la economía de los servicios públicos en sentido general, el *progreso técnico* (no precisamente de la técnica jurídica) de la Administración pública —según normas propias de “administración”, eficiente, metódica y racional—, demostró bien pronto que era necesaria una nueva disciplina, y esa disciplina es precisamente la *ciencia de la administración*, no concebida como ciencia jurídica, sino como ciencia política, aunque no ciencia política general, sino ciencia política especial: no de gobierno general del Estado, sino de *buen gobierno de la Administración pública*. La ciencia de la administración es, en efecto, ciencia política, pero de extensión y fines limitados a la *eficiencia y moral administrativa*: sólo a eso.

La autonomía de esta ciencia no puede negarse ni discutirse, sobre todo en estos momentos en que un gran movimiento de carácter casi universal vuelve la mirada a la *eficacia* y a la *cultura*. La cuestión de la autonomía de esta disciplina se presenta, así, específicamente distinta de la cuestión jurídica (*derecho administrativo*), que es, sin duda, esencial, como no puede menos de ser, pues es un primordial fin del Estado el de establecer el derecho y asegurar su imperio.

Pero aun a este respecto es preciso convenir en que el propio desenvolvimiento institucional de orden jurídico —bien entendido en la esfera del derecho administrativo— denota que todo lo concerniente al control jurisdiccional sobre legitimidad de la acción administrativa (de ahí los recursos objetivos) interesa tanto o más que la defensa de los derechos de los administrados (recursos subjetivos). Pues los recursos de exceso de poder que los administrados ejercen, se resuelven en una *colaboración de éstos respecto de la Administración pública*.

## II

La substancia doctrinaria y la correlativa información de este libro es buena parte de mi obra *Derecho administrativo y ciencia de la administración*, es decir, más propiamente, la parte de ciencia de la administración de dicha obra. Al separar, ahora, de la edición anterior todo lo correspondiente a esta materia, hago también una prolífica revisión y numerosas adiciones a la obra *Derecho administrativo*, a fin de que ella tenga unidad y sea más metódica y completa.

La tarea es relativamente ardua, no sólo por la discriminación institucional que haré, sino porque en los últimos años la legislación administrativa ha sido muy ampliada y modificada.

Desde luego, creo que con la división sistemática de las materias se presta un verdadero servicio al estudio de las dos disciplinas. Porque es innegable que nada contribuye a superar el desarrollo de una ciencia como el abstractar, separar y generalizar a la vez. Y no hablo

de abstracciones teóricas, pues veinte años, casi, de enseñanza incesante y de examen de casos prácticos me inducen a estas observaciones.

Como ya he dicho alguna vez, la teoría pura no se integra con la práctica. Pero la práctica consciente es fuente de enseñanza tan fecunda y original que la considero indispensable para realizar una obra útil. Esta práctica es algo así como una savia que infunde vitalidad a las concepciones doctrinarias y señala cierto orden a las construcciones jurídicas; pero la práctica sin la teoría sería informe, inorgánica y hasta incierta.

### III

La importancia de la ciencia de la administración en punto a su incremento, es correlativa al crecimiento de las funciones del Estado, funciones que se ha dado en llamar *sociales*, como las de la vida cultural y económica del pueblo.

Si la enseñanza elemental, por ejemplo, fuera privada, esto es, si ella no fuera un servicio público, el Estado intervendría, cuando más, para vigilarla, ya sea mirando a una directiva, v. gr., nacionalista (fin político), ya al orden público (fin de alta policía), ya en punto a seguridad o a la higiene de los locales (función administrativa). Si sólo fuera esto último el Estado se limitaría a una función de policía de la enseñanza —alabable sin duda—, pero función en principio *negativa*. No existiría entonces esa importante rama de la legislación escolar (que es derecho administrativo), empezando por el *estatuto del escolar y del maestro*

(comprehensivo del escalafón, de la estabilidad, etc.); no existirían esas entidades como el Consejo de Educación, órgano administrativo con un régimen autárquico, los consejos escolares, etc. Estos órganos y esta actividad institucional tienen su origen y justificación en la *acción positiva* del Estado, es decir, una acción que no se limita a *reglar* la enseñanza que imparten los particulares, sino que regula la que el mismo Estado da a la colectividad. Si fuera sólo lo primero le bastaría al Estado organizar un cuerpo de inspectores con función de vigilancia; si lo segundo, debe el Estado establecer directivas, reclutar los docentes, crear los organismos, etc. Todo lo cual demuestra que esta función de la enseñanza elemental prestada por el Estado ha aumentado notablemente un sector del derecho administrativo, como es la legislación escolar.<sup>2</sup>

Lo propio puede decirse de las Universidades. Si la enseñanza superior no fuera una función del Estado, éste sólo ejercitaría una simple vigilancia sobre las universidades particulares. Por el contrario, en el sistema actual, las universidades, esos grandes organismos autárquicos de la Administración pública, son regulados en todo un cuerpo de derecho administrativo que ya tiende a ordenarse como un *derecho universitario*, hoy caracterizado por los rasgos especiales de una política específica, como la “representación funcional”, en cuya virtud se da intervención a profesores y a alumnos en la gestión universitaria. La realización de los fines de la Universidad, así

<sup>2</sup> Cfr. mi monografía *Lineamientos de legislación escolar*, en “Régimen Universitario” (Buenos Aires, 1933), págs. 102 y sigtes.

concebidos, exige una organización autárquica especial.<sup>3</sup>

## IV

La vocación política, lejos de ser deplorable —como lo es cuando falta sentido moral—, debiera ser una de las virtudes más necesarias en el ciudadano, sobre todo en el momento actual. Pero al decir esto consideramos esa vocación que presupone un loable interés en la gestión de la cosa pública, en los negocios públicos, y que es, por eso, fuente de un necesario estímulo en toda función de control que los ciudadanos —y aun diría los habitantes— deben ejercitar respecto de gobiernos de la índole constitucional del nuestro. En principio esa vocación debe expresarse como un propósito más o menos firme de serena observación y de crítica, y no mero deseo de participar directamente en la gestión administrativa (pues esto es lo deplorable). La virtud esencial de la oposición política consiste precisamente en el examen y en la crítica —según la esfera y las condiciones en que los ciudadanos actúan— de los actos de gobierno y de administración, es decir, de los actos de interés general.

Pero la oposición partidaria suele tener en la práctica otras directivas u otros fines, y eso ocurre cuando ella, por una parte, censura más o menos sistemáticamente tanto de los errores como de los aciertos así que ellos ofrecen, con lo bueno, algún pequeño blanco, un

*aliquid* de crítica formalista; y por otra, una fuerte vocación burocrática o parlamentaria.

El infortunio gubernativo, y más aún el administrativo, tiene como causas generadoras ciertos factores o sistemas o modos de obrar bien conocidos. No es necesario indagar mucho para tener una idea general más o menos fundada y certera sobre todo esto.

La sustitución progresiva, en la Administración pública, de funcionarios ilustrados y honestos, por factores de comité, agrava el mal. Es ésta una de las causas más profundamente perturbadoras de toda administración regular. Los elementos electorales, con su prestigio directo ante el jefe del partido o su plana mayor, consideran que el triunfo tiene virtualmente su recompensa en el cargo administrativo, sea o no técnico.

Al hablar del sentido político en la gestión administrativa se incurre en confusiones deplorables, que en la práctica han determinado un relajamiento progresivo en la Administración pública.

El ciudadano con sentido político, pero sin preparación técnica (especialmente jurídica), no tiene su lugar propio en la Administración pública; y recíprocamente, tampoco la tiene el técnico en la función política, que requiere concepción amplia, inteligente de los diversos problemas, cierto eclecticismo prudente, etc.

Los políticos en disponibilidad, esto es, sin funciones electivas o parlamentarias, son, entre nosotros, desde tiempo inmemorial, candidatos virtuales a los altos cargos administrativos, y especialmente a las direcciones de las llamadas “reparticiones autónomas” (autárquicas) cuya

<sup>3</sup> Con mis publicaciones: *La autarquía de las universidades* (Buenos Aires, 1936). 3a. parte, págs. 39/76; *Cuestiones universitarias* (Buenos Aires, 1918), cap. IV; *Régimen universitario* (Buenos Aires, 1932), págs. 30 y sigtes..

gestión es esencialmente administrativa. Siendo así, sobra entonces el sentido político electoral, y en cambio falta el concepto más o menos orgánico de administración pública, *según el derecho*.

Por lo demás, en toda Administración pública debe dominar un sentido de jerarquía y de legalidad, ya se trate de la administración *financiera* (bancos, cajas de ahorro, etc.), ya de la educación o instrucción pública (Consejos de educación, etc.), ya de obras públicas, etc.

Para la gestión administrativa de estas entidades no se requiere tanto ese vago sentido político, que suele ser expresión de viveza criolla. Estas entidades, precisamente, tienen limitada su esfera por la ley; se trata de organismos con un régimen especial; su dirección requiere competencia específica.

La función gubernativa, en sentido lato, se integra con actividades de distinta naturaleza. Desde la concepción del *fin* y de las *directivas* (políticas) hasta la *realización concreta de las funciones* (administración) hay una serie de estados, de momentos, que se corresponden con diversas disciplinas: las ciencias *políticas* y *administrativas* (jurídicas o no jurídicas). Pero si lo que aquí nos interesa es la realización concreta de esas actividades o funciones mirando a la eficacia, es preciso dar por sentado que eso es del dominio de la ciencia de la administración.

Se dice siempre que es necesario separar del gobierno central algunas organizaciones administrativas de índole financiera o técnica, para substraerlas de influencia o férula política, porque ésta suele subordinar la eficiencia al

factor electoral, lo que es de mala administración. Exacto; pero esta separación no sólo se justifica por una consideración de orden moral, sino también por otra de orden técnico: la especialidad del servicio público.

En toda función administrativa intervienen dos órdenes de autoridades: una puramente administrativa, de substancia *jurídica* diríamos, y que generalmente está reglamentada en forma tal que limita el poder discrecional de la autoridad misma, y otra que no es jurídica, sino técnica, y aun científica, en mayor o menor grado (lo cual no significa que lo jurídico esté en oposición con lo técnico ni con lo científico); es decir, de una actividad especialmente administrativa propia o exclusiva del órgano, sea descentralizado, sea centralizado (pero entonces esa actividad se realiza en menor extensión). El Consejo de Educación, por ejemplo, tiene a su cargo la administración de la instrucción primaria; pero administra en un sentido lato, pues crea, orienta y vigila.

## V

Apenas si es necesario advertir que es error grave el considerar que la bondad y eficacia de las instituciones o sistemas administrativos depende de la forma de gobierno, y menos aun de las concepciones teóricas de una forma dada. En efecto, factores de orden diverso: racial, histórico y cultural, etc., influyen, hasta en forma decisiva, en la eficacia. Así, por ejemplo, políticamente la *descentralización administrativa* no se informa en principios democráticos o sociales, sino individuales y liberales. Sólo como un medio, pero no como

un fin, el socialismo de Estado prefiere la descentralización, y aun así no la acepta sino en forma relativa, sujeta al control del poder central, esto es, a las reglas legales y administrativas que deben cumplirse en todos los órdenes y esferas, so pena de que el poder del Estado pierda su necesaria eficacia y cohesión. Y a la verdad que ese control es la mayor virtud del sistema.

La descentralización municipal ha nacido y florecido donde más fuerte es el espíritu localista y el concepto del derecho individual. Precisamente hace notar Radbench (*Introducción a la ciencia del derecho*, p. 201/2), que mientras en Francia la democracia ha llevado a cabo el absolutismo de la mayoría por medio de la centralización política —lo que ha oprimido la autodeterminación local al igual que el absolutismo monárquico—, en Alemania, al contrario, la autoadministración municipal ha hecho de los municipios pequeñas repúblicas democráticas, y ha determinado la afirmación de la democracia. Aunque no compartimos el juicio crítico que el nombrado jurista tiene sobre la bondad de una y otra clase de instituciones, reconocemos lo preciso de su observación en punto al hecho real, que, por lo demás, es de fácil comprobación.

## VI

Todo esto lo decimos también a propósito de la función pública.

Siempre nos ha llamado la atención la falta de interés por la organización y régimen de función pública, es decir, por todo aquello que mire a la preparación de los funcionarios y

empleados para el desempeño de sus cargos, y para el ascenso, al cual, en buenos principios, debe tener derecho el funcionario.

El requisito de la idoneidad, que se considera esencial o único para la función, es precisamente una conquista jurídico-política (aunque más bien formal), de la democracia, pero positiva en la eficacia. Convenimos en que esto bien podría formar parte de un capítulo del texto, más que del prefacio de un libro sobre ciencia de la administración. Pero es que el escepticismo general por todo lo que implica ordenación, método, estudio y superioridad se comunica a las diversas esferas de la vida del Estado y eso genera un ambiente que debe destruirse o neutralizarse con la acción orgánica y constante de los gobiernos y con la obra educadora de los institutos de cultura política y jurídica.

10. de octubre de 1936.

R.B.

## LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACION Y EL DERECHO ADMINISTRATIVO<sup>4</sup>

### Preliminar

1. *La acción administrativa y los fines del Estado. La separación del derecho administrativo respecto de la ciencia de la administración*

<sup>4</sup> *Bibliografía.* Bonsi, *L'unità didattica del diritto amministrativo e della scienza dell'amministrazione* (Filangieri, 1906); Bruggi, *Scienza dell'amministrazione*, en la E.G.I.; Giera, *L'autonomia organica della scienza dell'amministrazione* (Bologna, 1896); Longo, *La distinction entre le*

es un supuesto necesario del estudio de ambas disciplinas, confundidas en general hasta ahora bajo denominaciones diversas como "derecho administrativo", "régimen administrativo", "derecho de la administración", etc.

En la acción administrativa del Estado (en un sentido muy lato) diferencianse los diversos momentos o fases que la integran. Esa acción o ese proceso políticojurídico empieza con la concepción de los *fines* del Estado, y termina con la realización *concreta de la actividad del Estado*, según esos fines. Pero el término de esa actividad no siempre se encuentra en aquella realización final, y ello ocurre cuando tal actividad es objeto de un examen definitivo sobre su *legitimidad*, examen que puede consistir en un autocontrol, y en último caso en un control jurisdiccional, esto es, en el juicio contenciosoadministrativo. De ahí la diferencia entre administración *activa* y administración *jurisdiccional*.

Ahora bien; todo fin del Estado presupone una estructura (políticosocial y económica) más o menos orgánica y referida al carácter juridropolítico del Estado mismo. En efecto, los fines, algunos al menos, del Estado liberal son diferentes de los del Estado democrático,

por ejemplo (bien que a veces se confundan esos sistemas por tener el Estado una configuración que participa de uno y otro); mas las diferencias se acentúan en el Estado socialista.

Para lograr esos fines generase una serie de funciones que son precisamente funciones del Estado, *necesarias* las unas, *contingentes* las otras; pero estos conceptos de necesario y de contingente son siempre relativos, pues sólo pueden darse mirando al tipo juridopolítico del Estado. Y cuando esas funciones son objeto de una realización concreta por la Administración pública, el régimen de ellas entra en el dominio de la ciencia de la administración y en el del derecho administrativo. En el dominio de la "ciencia de la administración", en cuanto la función se ordena y ejecuta con el criterio de la *eficacia y de la economía administrativa*: en el del "derecho administrativo" en cuanto ella es objeto de una *regulación jurídica*.

La política, al concebir el fin, señala, cuando más, las directivas generales de la acción del Estado, según su forma. En este primer momento de la actividad del Estado solamente actúa el legislador, en el cual domina el sentido político general de la acción del Estado (en el orden jurídico, en el económico, en el social, en el moral, etc.). Pero si bien la política concibe el fin social, y con ello las directivas generales propias del Estado, ello no significa que sea ésa la única función legislativa, porque también en la ley los principios de la ciencia de la administración y del derecho administrativo logran una concreción positiva, sólo que la ley establece comúnmente las normas generales que han de regir en la Administración pública, a la cual las mismas leyes (y a veces las constituciones) dejan una esfera de atribu-

*droit administratif et la science de l'administration en Italie*, en "Revue de Droit Public" (1894); Meyer, *Concetti fondamentali, essenza e compito della scienza dell'amministrazione*, en "Bibl. dell'Econ." (Schonberg), V. XV; Mendizábal, Villalba, *Il diritto naturale nella scienza amministrativa*, en R.I.F.D., XI (1931), pág. 206/12; Presutti, *Principii fondamentali di scienza dell'amministrazione* (Milano, 1910); Stein, *La scienza della pubblica amministrazione*, en la "Biblioteca de Brunialti" (Turino, 1897); Vacchelli, *La scienza dell'amministrazione come scienza autonoma*, en "Archivio Giurídico" (1894); Wautrain Cavagnari, *Elementi di scienza dell'amministrazione* (Firenze, 1919).

ciones, que son "regladas" las unas, y discrecionales las otras, según estén o no ordenadas y determinadas especialmente en lo que respecta a medios, formas y oportunidad de realizar esa acción.

*2. Ciencia de la administración y derecho administrativo.*<sup>5</sup> ¿Consiste la ciencia de la administración en un estudio *racional* del derecho administrativo? Para algunos, sí. Según eso la

ciencia de la administración se diferenciaría del derecho administrativo, el cual quedaría reducido a la parte *positiva*, es decir, a la *legislación administrativa*. Tal concepción no la admitimos, porque consideramos que *no todo* el derecho administrativo está en la ley. Lo que para algunos es la ciencia de la administración, así entendida, para nosotros sería más bien la ciencia del derecho administrativo.

Según la teoría normativa de Kelsen (y la de derecho administrativo de Merkl,<sup>6</sup> bajo el influjo de Kelsen) siendo el derecho sistema de normas fundamentales y de normas que descienden como lógica consecuencia de ellas (*positivismo lógico*), sería materia de la ciencia de la administración virtualmente, toda fenomenología político-jurídica de la Administración (eliminada de la teoría normativa): el objeto y los fines del derecho de la Administración pública.

Las nociones de Administración pública y de derecho administrativo suponen: por una

5 Ante todo, ¿existe una verdadera ciencia de la administración, a diferencia del derecho administrativo? En tal caso, ¿existe como rama autónoma en el sistema de las ciencias jurídicas o políticas? Y finalmente, ¿está el derecho administrativo comprendido en la ciencia de la administración? Tales preguntas se formulan los que, aun admitiendo ciertas clasificaciones, las consideran puramente teóricas (v. Orlando, *Principii di diritto amministrativo* (Firenze, 1915), no. 35, pág. 33 y sigtes.). Desde luego, hasta hay quien pone en duda la existencia misma de un derecho administrativo, de una ciencia de administración, y aun de una jurisprudencia administrativa, considerando la gestión de la Administración pública como un conjunto de negocios de probidad y prudencia" (Véase sobre esta discusión Meucci, *Instituzioni di diritto amministrativo* (Torino, 1909), pág. 8 y sigtes.). Existe—dice Meucci— realmente una gestión administrativa; pero derecho y ley no son una misma cosa. Las leyes administrativas no son sino expedientes útiles y provechosos, pero dependientes del criterio ó sistema personal del gobierno que triunfa en un momento dado, criterio que, desde luego, muda con el gobierno. Y sabido es que la sola utilidad o provecho no es base sino materia de derecho, y que no "deviene" derecho sino cuando, además, tratándose de ley, ella descansa en fundamentos morales constantes. El solo vigor transitorio que el legislador da a la norma no basta para elevar a ésta a la dignidad de "derecho", y mucho menos aún a la de ciencia. "Por tales razones—prosigue—se discute al llamado derecho administrativo el carácter de derecho, al menos científico". Este autor reputa fundada la objeción así formulada. "En toda rama del derecho y en el administrativo especialmente—dice—se distinguen dos elementos: el uno formal; el otro material. El primero, consiste en ciertas leyes fundamentales de la naturaleza humana; lo intrínsecamente justo; y el segundo en lo relativo y de utilidad práctica. Verdad es que esto último no se convierte en derecho sino cuando se une a un principio superior de justicia intrínseca, como ocurre en el derecho público reinante respecto del princi-

pio de la *salus populi*, y es también verdad que estos dos elementos se encuentran en todas las ramas del derecho. Pero la diferencia está determinada por la mayor vinculación entre ellos y la proposición en que concurren. Así, pues, ese nexo es necesario cuando la utilidad aparece como único medio de obtener el fin propuesto. Otras veces predomina el elemento moral. En un caso lo es el elemento formal y moral; por ejemplo, en la propiedad. En otro domina el elemento material y la utilidad, desde que se trata de elegir entre los medios útiles, y entonces el criterio es de orden económico, político y administrativo". *Ibid.*

6 Esta concepción la ha desenvuelto Merkl en su obra *Allgemeines Verwaltungsrecht* (Wien, 1937) pp. 2, 3, 18 con una dialéctica de gran vigor. La obra ha sido recientemente traducida por la Editorial Revista de Derecho Privado (*Teoría general del derecho administrativo*, Madrid, 1935). Sobre el estudio crítico de la teoría de Merkl véase Bonnard, *La théorie de la formation du droit par degrés dans l'œuvre d'Adolf Merkl* en "Revue de Droit Public", XLV (1928), págs. 668 y sigtes.

parte, un sistema y una *organización jurídica*, y, por la otra, una *actividad* (desarrollada en la consecución de los fines del Estado). Es decir, hay dos elementos esenciales: organismo y acción, que constituyen o integran la noción de Administración pública. Y precisamente, partiendo de esta idea se ha propuesto la distinción entre el derecho administrativo y la ciencia, de la administración, erigiendo a uno y a otra en disciplinas científicas autónomas. Al derecho administrativo se le atribuye el *estudio del organismo administrativo*, y a la ciencia de la administración se le asigna el *estudio de la acción y del objeto de la Administración pública*.

La teoría de esta diferenciación —establecida en Italia por Ferraris<sup>7</sup> parte de una distinción ya señalada anteriormente, y que puede resumirse en los siguientes lineamientos generales: la Administración pública puede entenderse en un sentido *formal* y en un sentido *material*. Administración pública en sentido *material* es la acción general positiva y directa del Estado, en materia administrativa, en la realización del interés general, para la satisfacción de las necesidades colectivas, acción que se exterioriza en procedimientos especiales establecidos, sea por el Poder legislativo —lo que se cumple por las leyes—, sea por el Poder ejecutivo, que las ejecuta, sea subsidiariamente por el Poder judicial; así, pues, concurren a esta acción todos los poderes. Administración pública en sentido *formal* es el conjunto de órdenes internas y procedimientos generales del Poder ejecutivo, y de recursos de protección jurídica prestada a las personas físicas o

mORALES respecto de la acción administrativa. La distinción de la Administración pública en sentido formal y en sentido material sirve para señalar el diverso contenido del derecho administrativo y de la ciencia de la administración; mientras el primero estudia la Administración pública en sentido formal, es decir, que se ocupa del orden interno y de procedimientos generales del Poder ejecutivo y de la protección jurídica respecto de su acción, concedida a los particulares y a las personas morales, la segunda estudia la Administración pública en sentido material, es decir, trata de la acción directa y positiva del Estado en cada una de las materias administrativas, según los diversos fines, para la satisfacción de las necesidades colectivas y de los procedimientos especiales necesarios a tales fines.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Ferraris. *Diritto amministrativo* (ed. de 1917). t. I, pág. 147 y sigtes. Este autor concluye definiendo el concepto de una y otra disciplina, del siguiente modo: "El derecho administrativo se presenta como una ciencia de organismo, de procedimiento jurídico y de tutela jurídica; la ciencia de la administración, en lugar de eso, como una ciencia de finalidad, de acción directa para la obtención de los fines en materia administrativa. Es esencialmente sujeto del primero el *Poder ejecutivo del Estado*; sujeto de la segunda es el *Estado con todos sus poderes*". *Ibid.*

Para expresar en forma simple la distinción podría proponerse el cuestionario que algunos autores han formulado. Mientras al derecho administrativo tocaría estudiar el elemento formal y jurídico, es decir, la organización de la Administración pública —por lo que debe responder, en consecuencia, a la pregunta: *¿Cómo está organizada la administración?*—, a la ciencia de la administración le estaría reservado el estudio del elemento material o técnico: la acción de la administración, y deberá responder, de consiguiente, a la pregunta *¿Qué debe hacer la administración?* En resumen: la ciencia de la administración, como rama de las ciencias políticas relativa a la Administración pública, nos enseña lo que en cada punto se hace, *por qué, cómo se hace, y lo que razonablemente debería hacerse*. Esto es, la ciencia del derecho administrativo, o sea, "el reconocimiento sistemático de las leyes que deben presidir y regir las relaciones entre la administración pública y los ciudadanos, según los principios

<sup>7</sup> *Saggio statistico e scienza dell'amministrazione*, (Roma, 1886).

La distinción propuesta no corresponde, como se advierte al punto, a la división de la actividad legislativa en material o substancial y formal, cuestión de que tratamos en otra parte.<sup>9</sup> Por lo que respecta al fundamento de la diferencia entre derecho administrativo y ciencia de la administración, no juzgamos racional la teoría señalada.

### La Ciencia de la Administración como Ciencia Política

3. *Delimitación de la ciencia de la administración respecto de la política.* Conciben otros tratadistas la ciencia de la administración como una ciencia política, aunque no precisamente la misma ciencia política. Y en efecto, son bien perceptibles las diferencias que existen entre la ciencia de la administración y la política.

La política "fija o determina la posición del Estado respecto de un fin político o social o de una esfera de funciones". La *ciencia de la administración* "explica cómo el Estado se conduce en la realización o consecución de ese fin". Por su naturaleza general, el fin puede ser gubernativo jurídico, económico, cultural, etc.

Dentro de estas divisiones primarias pueden hacerse otras, según la concepción que se ten-

pios de la razón" (v. De Lugga Carnaza, *Diritto amministrativo*, E.G.I., no. 1; y, también sobre la diferencia entre la ciencia de la administración y la ciencia del derecho administrativo. Santamaría de Paredes, en *op. cit.*, t. 1. pág. 39).

<sup>9</sup> Véase *Derecho administrativo*. 1. No. 38.

ga de lo gubernativo, de lo económico o de lo cultural; por ejemplo, dentro del primer concepto puede comprenderse no sólo la *forma de gobierno*, sino la forma de asegurar la existencia del Estado frente a la *coacción externa o interna*, v. gr., ejército, policía. Y así, por ejemplo, hay una *política militar* que se informa en los fines propios de todo Estado y en los fines particulares de cada Estado, según éste se limite a la defensa de su soberanía (fin esencial y común), o se proponga la conquista de otros dominios (*fin propio de ese Estado*).

La consideración de la conveniencia económica o política de la acción administrativa no es materia de la ciencia de la administración, pues aunque responda a *cierta idea* de política administrativa, ella resulta insuficiente, porque se resuelve en acopio de hipótesis y supuestos de actuación de la Administración pública dentro de los cuales ésta elige uno o más procedimientos o sistemas y luego procede a realizar su actividad.

La ciencia de la administración no es ciencia social, porque no tiene por objeto el estudio de las funciones sociales, aunque ellas entren virtualmente en su dominio, en cuanto una función social es materia de intervención del Estado (política social), y exige la acción administrativa del Estado (ciencia de la administración).

Hay funciones sociales del Estado que apenas piden la intervención de la Administración pública, y, en todo caso, ésta actúa solamente de manera secundaria (por ejemplo en la ayuda económica y moral a las instituciones públicas que no son órganos de la Administración pública).

Se dice que la ciencia de la administración no tiene otro objeto que determinar medios y procedimientos de realización, de los fines de la propia Administración pública, pero la verdad es que esos fines son los del Estado. Son los medios y procedimientos propios los que configuran esa disciplina fundamental y distinta que es la ciencia de la administración.

Dijimos que la función política no es la única función del legislador. La concepción del fin y la indicación de las directivas generales no bastan. Cuando el legislador crea una función pública o del Estado, u organiza un servicio público, da en la ley una concreción positiva a los pertinentes preceptos de la ciencia de la administración (mirando a la eficacia económica y aun técnica del servicio), y a los preceptos de derecho administrativo (regulando jurídicamente la actividad administrativa). Claro está que el legislador establece siempre normas generales, pues la Administración pública dicta otras que son especiales, que vienen a integrar el régimen o sistema de servicio, ya sea en consideración a la mejor prestación, ya a la reglamentación jurídica (reglamentos, ordenanzas, decretos, etc.). De donde, pues, el concepto de Poder administrador en realidad es comprensivo del de Poder ejecutivo, aunque en las constituciones políticas actuales éste predomine sobre aquél.

La ciencia de la administración es ciencia política en algún sentido; es una *política específica de aplicación inmediata a cada objeto o materia de Administración pública*. Es un conjunto de principios y preceptos que miran a la eficacia y economía de la acción administrativa.<sup>10</sup> La ciencia de la administración es,

por eso, extraña a los principios de derecho, aunque tiene que desenvolver su acción dentro de esos principios, pues si no fuera así la administración sería autijurídica, desde que en esa acción no puede lesionar normas legales (en sentido general: leyes, reglamentos), porque entonces sería una administración ilegal.

Sin duda, toda la preceptiva de la ciencia de la administración debe subordinarse o acomodarse al sistema constitucional y legal; pero siendo este sistema jurídico el derecho administrativo mismo, ella no integra ni prosigue la actividad jurídica de la Administración pública.

Mientras la ciencia política determina los *fines específicos* que el Estado debe proponerse, a la ciencia de la administración sólo le incumbe indicar los *modos y necesidad de la intervención de la Administración pública* para alcanzar esos fines;<sup>11</sup> en su virtud, se le ha caracterizado por su contenido y objeto del siguiente modo: "La ciencia de la administración estudia los casos en los cuales es nece-

1912), no. 311, pág. 529, quien considera como objeto de la ciencia de la administración, el estudio político del ordenamiento de la Administración pública en sentido subjetivo, y de la actividad administrativa en sentido material, en la función jurídica supuesta su acción de ingobernabilidad en las relaciones sociales.

<sup>11</sup> No hay, en realidad, entre la ciencia de la administración y la política una identidad substancial, doctrina casi imperante en Alemania; más bien aquélla implica una desintegración de ésta. "La ciencia de la administración estudia el empleo de una de las fuerzas—la más grande, tal vez—de que el Estado puede servirse. Especialmente ella no estudia la actividad legislativa del Estado, sino en cuanto las normas que quiere establecer regulen la actividad de la Administración pública; no se ocupa de la función judicial, que es otro de los medios por los cuales el Estado trata de alcanzar sus fines; en una palabra, no estudia los medios de los cuales el Estado dispone para realizar sus fines, con

saria la intervención de la Administración pública para la obtención de los fines que la política señala al Estado, y las modalidades de tal intervención, para que, ello mediante, se logre el mejor resultado útil con el mínimo esfuerzo".<sup>12</sup> De este concepto surge una diferenciación que podría resumirse así: la *política* señala los *fines* (concretados en aspiraciones y necesidades colectivas y del Estado como tal); la *ciencia de la administración* señala la *forma, modos y medios* (de actividad) que la *Administración pública* debe emplear para mejor alcanzar tales finalidades; el *derecho administrativo* fórmase del conjunto de *principios jurídicos* (de derecho público) que regulan, en su *aplicación concreta esos modos o medios* (la actividad en suma) *por los cuales el Estado (Nación, provincia o comuna) realiza los fines que la política traza*. Este concepto del derecho administrativo no es autónomo sino referido solamente al criterio de demarcación de estas tres disciplinas. Desde luego, no es propiamente nuestro concepto actual del derecho administrativo.<sup>13</sup>

#### 4. Diferenciación respecto de otras disciplinas.

Según otros, la ciencia de la administración debe señalar los principios racionales<sup>14</sup>

*excepción de los relativos a la actividad administrativa*, respecto de la cual determina los casos en que ella es necesaria y los modos en que debe desenvolverse para obtener el mayor efecto útil con el menor esfuerzo" (Presutti, *principii fondamentali di scienza dell'amministrazione* (Milano, 1910), pág. a3). Sobre esto véase también De Souza Arruda, *Diferença entre direito administrativo e ciencia de administracao*, en "Revista de Facultade de Direito de São Paulo", t. XXI (1930), pág. 61 y sigtes.

12 *Ibidem*.

13 v. *Derecho administrativo*. I. cap. I.

14 Así, pues, éstos adoptan como criterio de distinción, la clásica división entre derecho natural y derecho positivo,

y normas fundamentales para la Administración pública, razón por la cual se considera a esa ciencia como la *filosofía* del derecho administrativo, quedando éste reducido, así, al estudio de las leyes administrativas, a una rama del derecho público: derecho positivo cual surge de la legislación.<sup>15</sup> De donde, pues, el derecho administrativo consistiría en el trabajo meramente exegético, como se ha hecho de algunas ramas del derecho privado, concepto criticado con razón.<sup>16</sup>

En fin, una concepción más simple<sup>17</sup> atribuye al derecho administrativo la "actividad jurídica" del Estado y los medios de que se sirve, y a la ciencia de la administración la

concibiendo a la ciencia de la administración como un conjunto de principios de derecho natural, y al derecho administrativo como derecho positivo. "Si la ciencia de la administración inquiere las relaciones naturales del Estado con sus miembros, y enseñe los principios que deben guiar al soberano cuando intenta someterlas a un régimen legal, las leyes administrativas verifican la teoría dictando preceptos de equidad, estableciendo reglas de orden, confiriendo derechos e imponiendo obligaciones. Hay, pues, entre la ciencia y el derecho administrativo una diferencia tan esencial y profunda, como la que existe entre las relaciones naturales y las legales de la administración con los administrados. La ciencia es absoluta; el derecho relativo" (Colmeiro, *Derecho administrativo español* (Madrid, 1867), t. I, pág. 30).

15 v. Santangelo Spoto, *Diritto amministrative*, en D.I., no. 94.

16 Es oportuna, por eso, la observación crítica de Orlando, al decir: "Aun la idea misma, de hacer de la ciencia de la administración casi una propedéutica filosófica del derecho administrativo, aparece absolutamente inaceptable. Existe, con todo, una rama llamada filosofía del derecho que se titula precisamente filosofía del derecho público; y se podría razonablemente preguntar, si esta filosofía del derecho administrativo no puede y debe formar parte de aquella ciencia, del mismo modo que el derecho administrativo es parte del derecho público" (*op. cit.*, no. 30. págs. 20/1).

17 v. Ferraris, *Saggio di economia e scienza dell'amministrazione* (cit.).

"actividad social". Para ello se parte de la división tradicional romana en *personae, actiones y res*. Esto es: *a) organismo del poder ejecutivo; b) jurisdicción administrativa (personae et actiones);* esto forma el derecho administrativo; *c) medios de acción del Estado como órgano del bienestar económico, físico e intelectual del pueblo (res);* esto como objeto de estudio de la ciencia de la administración. Se trata de una concepción original, en cierto modo, pero a pesar de esto no rigurosamente científica para establecer una clasificación.<sup>18</sup>

### La Cuestión del Método en la Ciencia de la Administración

5. *Observación general.* La cuestión del método en la ciencia de la administración debe ser considerada, como en el derecho administrativo, empezando por reconocer que su determinación presenta no pocas dificultades.

Desde luego, los principios que forman la ciencia de la administración son varios; por ejemplo, el hedonístico (Presutti), análogamente al que forma una escuela en economía política. Este principio, aunque seductor en su enunciación, no es el más propio, pues la acción administrativa no se reduce a la sola consecución de fines, con la mayor eficacia y el menor sacrificio. La eficacia es, desde luego, factor principal en la Administración pública; pero la eficacia es precepto puramente administrativo, no jurídico ni moral, y esto último debe ser de la esencia de la actividad de la ad-

ministración. En efecto, la actividad administrativa, en cuanto es objeto de la ciencia de la administración, debe ser influída constantemente de un sentido de moral que viene a ser como el *substratum* políticojurídico de esa actividad.

El asegurar esa moral administrativa genera necesariamente un control de substancia política y de substancia jurisdiccional.

En las democracias ese control político se hace efectivo en forma inmediata por el *referendum*, el *recall* o recurso de deposición; en forma mediata por la sustitución de candidatos a funcionarios públicos de un partido por los de otro partido.

El control jurisdiccional se hace efectivo por recursos jurisdiccionales dirigidos a revocar o anular actos administrativos especialmente discrecionales.<sup>19</sup>

El postulado hedonístico es importante, pero no el único. Por lo demás, de él no puede deducirse siempre principios seguros. Desde luego, es necesario que impere en la Administración pública el postulado "moralidad administrativa". La administración privada tiene de común con la pública la eficacia. Pero en la administración pública no se puede prescindir del principio de moralidad y del sentido cultural (en cuanto valor social) que debe dominar en la gestión pública general. Por eso, si bien basta para la validez del negocio jurídico privado la existencia de una causa (art. 499 del Código civil) y no se indaga el

<sup>18</sup> V. sobre esto la crítica de Orlando (*op. cit.*, págs. 32 y sigtes).

<sup>19</sup> V. Welter, *Le contrôle juridictionnel de la moralité administrative* (París, 1919), págs. 28 y sigtes.

móvil o motivo, en el derecho público, por el contrario, no sólo la causa debe ser lícita (legalidad objetiva), sino que también el motivo mismo debe ser lícito, y de ahí el control jurisdiccional sobre los *motivos* del acto administrativo. La esfera de la actividad discrecional permite toda una política administrativa que precisamente debe ser influída de una moralidad propia.

También presenta dificultad, en punto a metodología, la diversidad de materias de la Administración pública y la variabilidad de modalidades.

Esta diversidad es consecuencia de la transformación del Estado, es decir, de sus fines. Así, los fines del "Estado policía" son limitados y casi no variables dentro de la concepción propia de tal Estado. En el Estado social las funciones administrativas aumentan incansablemente. En efecto, actividades públicas o de *interés público* realizadas por particulares pasan progresivamente a ser funciones públicas del Estado, realizadas como *servicios públicos*. Esta es una diversidad cuantitativa.

Luego los procedimientos técnicos varían también sin cesar, debido al progreso de la ciencia y de la técnica. Esos progresos a veces determinan la modificación radical del objeto o de la forma del servicio público, determinan nuevas formas de dirección, de prestación, de *control*. Claro está que las disciplinas técnicas auxiliares no son objeto de la ciencia de la administración, pero su actuación repercute en lo que es objeto de esa ciencia.

Con todo, si bien los principios de la ciencia de la administración no son inmutables, tampoco se determinan ni regulan por esas

modificaciones de orden político y técnico. Influyen, al lado de todo esto, las transformaciones de índole política, pues la política está jerárquicamente "sobre" la ciencia de la administración, al paso que los progresos y evoluciones de la técnica están jerárquicamente "debajo" de la ciencia de la administración, pues esta ciencia tiene sus principios propios, y de ahí su *autonomía orgánica*.

Pero esos principios no varían sensiblemente; ellos constituyen *la parte principal* de la ciencia; son los *principios generales*; su propia latitud los defiende de ser fácilmente modificados o vulnerados; además de esos principios hay otros particulares, que constituyen la parte *especial* de nuestra ciencia.

El método de la ciencia de la administración es inductivo y deductivo concreto, como en toda ciencia de carácter social *en cuanto política*, pero no puramente social, ya que, como decimos, la ciencia de la administración no lo es.

6. *La aplicación del método deductivo.* El método deductivo presupone, desde luego, que haya *principios* (construidos por inducción concreta), de los cuales deben derivar las diversas *reglas*.

¿Cómo se llega a esos principios? En nuestra materia ellos necesariamente han de determinarse, como ya dijimos, de acuerdo con una dirección hacia la eficacia, oportunidad y economía, claro está sobre los presupuestos jurídicos-políticos de la Constitución, y los morales y culturales de toda actividad pública.

La ciencia de la administración, si bien es ciencia política, se desenvuelve bajo un siste-

ma jurídico "normativo" constitucional. Por virtud de principios fundamentales de la Constitución, la Administración pública en nuestro sistema está dividida en dos grandes órdenes: el nacional y el provincial. A su vez, en el orden nacional el sistema administrativo es, evidentemente, el de una gran centralización en el Poder ejecutivo (art. 86, inciso 1o.). Mas como se advierte al punto, el Poder ejecutivo, aunque Poder administrador, es también poder político, y en su virtud las tareas de esta índole producen una acumulación de actividades que puede motivar una inconveniente congestión para la obra administrativa, de ahí que la ley haya creado una serie de entidades, las unas descentralizadas o autárquicas, las otras simplemente descentralizadas (es decir, que no constituyen propiamente entes autárquicos).

Dentro de la mera descentralización burocrática, deben diferenciarse las divisiones de índole *territorial*, como los Territorios nacionales, de las de orden institucional o técnico, como el Consejo Nacional de Higiene, etc.

Ahora bien: ¿es conveniente esta descentralización? A la ciencia de la administración le toca la respuesta, pero en esa respuesta, según dijimos, no se puede prescindir del sistema constitucional.

La centralización administrativa se aconseja para asegurar unidad, eficiencia, superioridad y contralor; implica la centralización un principio y régimen opuesto al de la descentralización, para la democracia y para la oportunidad, v. gr., satisfacción inmediata de necesidades de orden local.

La selección y reducción del personal y la

preferencia por la superioridad, la especialidad o la mera idoneidad general, virtudes propias de la centralización, permiten una acción más orgánica, consciente y culta, pero a veces menos oportuna e inmediata; por otra parte la intervención de los administrados en administración directa que casi no se concibe en la centralización, es de naturaleza de la descentralización.

Los entes autárquicos han quebrado, relativamente, esa centralización de carácter constitucional. Para llegar a ella, y consentirla, se ha considerado que ciertos órganos pueden prestar servicios eficazmente si son dirigidos por consejos de carácter técnico-administrativo, pero a los cuales se ha atribuido *cierto* poder de decisión, y cuyos actos —salvo excepciones— no están sujetos a la aprobación del Poder ejecutivo; esta falta de aprobación previa evita demoras en la gestión administrativa, y substraen a ésta de las influencias de índole político-electoral. Tal es la razón, más teórica que práctica, de la descentralización progresiva en los últimos tiempos.

Pero es que no basta la rapidez en las decisiones, ni la inmediata apreciación de las necesidades administrativas en el lugar (descentralización *territorial*), o en el servicio mismo (descentralización *institucional*); porque esa forma de administración puede, no obstante, ser irregular o ilegal; ella puede desnaturalizarse o degradarse por influjo de intereses de grupos o de individuos (de ahí el *parlamentarismo concejil municipal*, y el de los *directores* de servicios públicos; de ahí también los *negocios* con los concesionarios, los actos de favoritismo). Por eso, es necesario que haya un *régimen de contralor*, de vigilancia superior. Ese régimen de contralor sobre las entidades

descentralizadas es precisamente una de las condiciones esenciales de toda descentralización, y es cabalmente el contralor lo que no se ha hecho efectivo casi, en nuestro sistema, por falsos y erróneos conceptos de la descentralización, o por el supuesto vago (y no siempre sentimental) que aún domina en el concepto de la autonomía.

*7. Conclusión.* Según lo expuesto, deben conciliarse estos dos grandes principios: *descentralización de actividades y de atribuciones por una dirección inmediata*, y a la vez *centralización de un doble contralor: de legitimidad siempre, y de oportunidad en ciertas materias*.

Pues bien; a esos principios se llega por una serie de inducciones, en las que no hay que partir de supuestos teóricos o individuales, sino, y por el contrario, prácticos y comprensivos.

Uno de los principales errores del método seguido en la economía política por la escuela clásica construída sobre la idea del *homo economicus*, y señalado por la escuela histórica, ha sido precisamente ése: partir de abstracciones que la experiencia rectifica a cada paso.<sup>20</sup>

En derecho público ocurre eso mismo con las ideas de libertad y de autonomía municipal, de la cual tenemos una experiencia poco recomendable para que todavía hoy sea seguida o mantenida.<sup>21</sup>

Bien está el principio de la descentralización, relativa siempre; pero ella no debe construirse sobre la idea simple de la *administración propia*, de la *libertad de gestionar la cosa pública*. Debe construirse sobre los supuestos de la *eficacia* y de la *responsabilidad*. Para esto el *factor cultural* ha de tenerse muy presente.

Sentados los principios (por el método inductivo), la aplicación del método deductivo es de innegable utilidad, aún más: es necesario en la ciencia de la administración. El método inductivo concreto y el método inductivo lógico se complementan en nuestra ciencia.

Es esencial, claro está, la formación del *principio*, y que éste tenga un carácter general, pero no vago, sino, y por el contrario, bien determinado. Sobre la base segura del principio pueden deducirse reglas seguras, y aun a las mismas reglas debe imponérseles excepciones de dos órdenes; con relación al *principio* de donde ellas derivan, y con relación a la *eficacia* de su aplicación.

<sup>20</sup> Cfr. Truchi. *Les méthodes en économie politique*, en "Les méthodes juridiques" (París. 1911), pág. 92 y sigtes.

<sup>21</sup> Cfr. mi opúsculo *El problema de la descentralización administrativa* (Buenos Aires. 1935), pág. 65 y sigtes.

## LECCIONES DE DERECHO ADMINISTRATIVO\*

1926

Gabino Fraga

Febrero 25

Estudiarémos la parte general de la materia, que ahora se ha dividido en dos cursos.

\* En su despacho de Plaza Necaxa don Gabino Fraga conservó un invaluable documento: sus *Lecciones de Derecho Administrativo* impartidas en la entonces Escuela Nacional de Jurisprudencia de la Universidad Nacional de México. La cátedra se realizó de febrero a octubre del año lectivo de 1926. El documento consta de 243 cuartillas, tamaño carta, elaboradas a espacio cerrado, en copia mecanográfica al carbón en su mayor parte. Es la reproducción de la versión taquigráfica de Manuel Sánchez Cuén, alumno de Fraga, quien las tomó en el momento de la exposición verbal del profesor. Para esta edición se eligieron las primeras cuatro lecciones, impartidas los días 25 y 27 de febrero, y 2 y 4 de marzo, en las cuales el catedrático universitario diserta sobre el concepto y evolución del Derecho Administrativo. La primera lección consta de dos cuartillas; la segunda de cuatro; la tercera de tres, y la cuarta de cinco. Se ha hecho una reproducción fiel de la versión original, realizándose sólo aquellas enmiendas absolutamente necesarias para favorecer la claridad de la redacción. El título de esta edición es convencional. N. del D.

El primer punto es la definición del Derecho Administrativo. Primer elemento: una rama del Derecho Público. El Derecho Público es el conjunto de disposiciones relativas al Estado y el Derecho Privado es el Conjunto de disposiciones relativas a los individuos. Esta distinción conocida ya por los romanos, subsiste fundamentalmente, aunque muy discutida.

Hay dos escuelas: la primera hace estribar la diferencia en esto: en el Derecho Privado se están reglamentando las relaciones de personas iguales. En el Derecho Público se reglamentan relaciones de personas soberanas o que unas son soberanas y otras no lo son. Aquí existe una desigualdad. Esta es la distinción más generalizada. Corresponde a las ideas de la personalidad del Estado.

La segunda escuela va contra la personalidad del Estado. Reposa en la negación de la personalidad soberana. Duguit asienta que no

existiendo una persona soberana no se puede hacer una distinción. Son una serie de actos a los cuales la ley da un valor determinado. Y siempre las relaciones son entre individuos de la misma categoría. La diferencia para él es que el Derecho Público no tiene una sanción como la tiene el Derecho Privado. Si existe garantía en el Derecho Público, aunque no haya coacción directa contra el Estado. La diferencia no estriba en las personas sino en que el Derecho Público sólo tiene garantías de que no haya coacción directa contra el Estado. La diferencia no estriba en las personas sino en que el Derecho Público sólo tiene garantías que no constituyen la coacción física cuando el Estado es el obligado. En Derecho Privado el individuo necesita ocurrir a los tribunales, mientras que el Estado tiene el privilegio de hacer verificar sus derechos a reserva de los recursos que se interpongan.

Pero hay casos en que es difícil distinguir. El reconocimiento de la personalidad del individuo constituye una institución de Derecho Público. Además, es cierto que en la mayoría de los casos el Estado hace valer su capacidad soberana, y su situación se asemeja a la de los individuos cuando celebra contratos y se rige por los principios del Derecho Civil.

Debemos después hacer un estudio especial de los casos en que el Estado obra como persona de Derecho Privado y cuando obra como persona de Derecho Público.

Por lo que hace al Derecho Público, es necesario determinar qué actividad del Estado comprende el Derecho Público. Se divide en varias ramas: Constitucional, Penal, Internacional, Procesal y Administrativo. Para saber lo que éste comprende, observaremos: la rama

que más se presta a una definición es el Derecho Internacional Público. Regula relaciones de estados soberanos. Regula la acción del Estado en el exterior. El Derecho Penal es la parte del Derecho Público que determina las sanciones por inobservancia de la ley. Algunos autores creen que el Derecho Penal no es independiente, sino que está diseminado en todo el Derecho Público. Sin embargo, existe un dominio bastante amplio para el Derecho Penal. El Derecho Constitucional, el Administrativo y el Procesal presentan muchas relaciones que impiden conocer el alcance definido de cada uno. El Derecho Constitucional depende de la legislación positiva de cada Estado y la Constitución tiene materias<sup>1</sup> que generalmente obedecen a consideraciones políticas, especialmente en las constituciones rígidas. En la nuestra hay disposiciones como la legislación del trabajo, que se ha incluido por consideraciones políticas.

El Derecho Constitucional se ocupa fundamentalmente de la organización de los poderes públicos y sus relaciones con los individuos. El Derecho Constitucional, el Administrativo y el Procesal, contienen reglas de derecho cuya diferencia es más bien de grado que de esencia. Se ocupan de la actividad del Estado. El Derecho Constitucional no determina ni todos los órganos ni todas las relaciones. Indica sólo los órganos primarios.

Faltaría una rama que abarcara la actividad legislativa. Esta no engendra relaciones concretas entre el Estado y el individuo. Tratán-

<sup>1</sup> La palabra está trunca en el original; parece que se quiso decir "materias", tal como lo interpretamos. Precisamente aquí concluye la primera cuartilla del original (todas las notas son del Director de la Revista)

dose del poder ejecutivo, y del judicial, sí se engendran relaciones concretas.<sup>2</sup>

Febrero 27

El Derecho Constitucional tiende a la organización de los poderes públicos y se ocupa de las relaciones entre estos poderes y los individuos. El Derecho Constitucional toma todos los ramos que estudia, desde el punto de vista general, desde el punto de vista que significa simple organización de poderes, pero no determina el funcionamiento de esos mismos poderes. Dentro de la organización de cada poder es posible, y así lo hace el Derecho Constitucional, atribuir a cada uno de ellos una suma de atribuciones, pero la simple atribución de estas facultades no significa en forma alguna que cada uno de los poderes tenga una norma de acción definida. Para concretar estas facultades es necesario todo un conjunto de individuos y organismos dependientes de los poderes constituidos por la propia constitución, para poder realizar esas facultades. Por esto el Derecho Público se subdivide aquí en una rama que comprende la función del poder ejecutivo, la función administrativa y esta rama es la que se conoce con el nombre de Derecho Administrativo, y otra función queda en la rama conocida con el nombre de Derecho Procesal.

Aunque el Estado realiza las funciones como poder legislativo, ejecutivo y judicial, sin embargo sólo se han definido las dos últimas funciones, sin que haya una rama que se refiera al funcionamiento del poder legislativo, y esto se debe a que el poder legislativo se

limita al establecimiento de normas generales, abstractas, que no significan una relación concreta con los individuos. No hay relaciones especiales y por eso no es necesario un derecho particular. Sólo las otras dos ramas, administrativa y procesal, lo necesitan.

En términos generales y para poder darnos cuenta completa de lo que el Derecho Administrativo abarca, necesitamos definir, aunque sea a grandes rasgos, lo que significa la función administrativa del Estado.

Vamos a emprender un estudio detallado de esta función, pero sólo lo podremos hacer cuando hayamos tenido conocimiento de otras nociones indispensables. Aquí sólo daremos la noción general de lo que se entiende por administración.

La administración es un término que se usa para designar la actividad general del Estado. Desde este punto de vista, comprende las tres funciones: legislativa, ejecutiva y judicial. Esto no es el sentido en el cual el Derecho Administrativo se ocupa de la administración. Tiene un sentido más restringido en que sólo se dirige a las funciones del poder ejecutivo y se ha considerado que propiamente la acción del Estado es la única que puede realizar el poder ejecutivo. Se dice que el poder legislativo no obra por el Estado. El poder legislativo simplemente hace una manifestación de la voluntad del Estado, lo que no significa obrar ni tomar ninguna acción. El poder judicial, por su parte, únicamente tiende a mantener el orden jurídico que establece el poder legislativo. Es decir, el poder judicial no tiene una facultad libre para la acción. El poder judicial se limita simplemente a realizar las conclusiones que se obtienen de la aplicación de

<sup>2</sup> Aquí concluye el texto de la segunda cuartilla del original.

la norma de derecho expedida por el poder legislativo, a los hechos de un caso concreto en que hay conflicto y que se somete para su decisión. Ni el legislativo ni el judicial obran en nombre del Estado: constituyen la voluntad y el pensamiento del Estado pero no la acción del Estado que propiamente sólo la realiza el poder ejecutivo. Ni el poder legislativo ni el judicial pueden por sí mismos realizar sus decisiones. Las leyes no se ponen en vigor mientras el ejecutivo no asegura su cumplimiento. Los tribunales no ejecutan sus resoluciones, mientras el ejecutivo no les presta el auxilio para llevarlas a cabo. Dentro de la organización constitucional fundada en la división de poderes, sólo el ejecutivo tiene a su cargo la acción del Estado para realizar sus fines. La administración es la actividad del Estado para la realización de sus fines, dicen los autores alemanes. Aquí nos encontramos con el primer problema básico del Derecho Administrativo, que no es este el lugar de resolver, pero que apuntaremos: ¿La administración debe definirse como ejecución de la Ley? ¿o ejecuta actos que no son ejecución simple de la ley? Según la teoría del Contrato Social, que fue la inspiradora de la Constitución francesa, y que sirvió de modelo a otras constituciones como la americana<sup>3</sup> y por intermedio de ésa a la nuestra, es el poder ejecutivo un poder de simple intermediación entre el soberano y los individuos, un poder intermediario entre la ley y los individuos. El poder soberano que se reconoce a la representación nacional no ejecuta directamente sus<sup>4</sup> resoluciones sino por conducto del poder

ejecutivo. Sin embargo, todos los autores reconocen que la acción administrativa no se limita a ejecutar la ley sino que el poder administrativo realiza toda una serie de actos encaminados a obtener el bienestar material y moral de los habitantes. Establece el poder ejecutivo un funcionamiento especial que tiene por objeto dar garantías a las situaciones jurídicas de los individuos y procurar el desarrollo de sus actividades individuales y para este efecto es conveniente poner unos casos concretos para conocer el alcance del problema. El caso de la expedición de una ley de impuestos, expedida por el poder legislativo anualmente. Al poder ejecutivo queda la misión de ejecutar aquellas disposiciones; al poder ejecutivo corresponde concretar las disposiciones de la ley de ingresos y hacerla realizable en cada individuo, fijándole la contribución que determina la ley y exigirle el pago de esa contribución. El papel del ejecutivo aquí es claro. Pero existen otros casos que no son los menos importantes: son todos aquellos en los cuales no se ve en forma inmediata la ejecución de la ley: por ejemplo, una ley de irrigación que dispone que el gobierno federal se haga cargo de la construcción de obras de irrigación cuando los particulares no estén conformes en hacerlas ellos mismos. La ejecución es que el ejecutivo celebre el contrato o designe los empleados que ejecuten la obra; pero hay una serie de actos que tienden a la ejecución y no son la ejecución de la ley. Desde luego puede procederse a la instalación (supongamos) de todos los empleados y autoridades que van a intervenir en la ejecución de la ley y para esto necesita la adquisición de un edificio especial. Aquí el Estado está celebrando un contrato que no puede decirse que sea la ejecución de la ley. Enseguida el ejecutivo celebra contratos con proveedores con el

<sup>3</sup> Aquí hay una llamada de nota al pie, que está en blanco en el original.

<sup>4</sup> Aquí concluye el texto de la tercera cuartilla.

objeto de acondicionar el mobiliario de las oficinas. Más tarde el ejecutivo encarga una serie trabajos de carácter técnico a los funcionarios designados a fin de que estudien la forma de realizar un aspecto de la ley y por otra parte el ejecutivo desarrolla una actividad que significa vigilancia de todos los actos que él ha emprendido y que tienden<sup>5</sup> la realización de la ley. En todos casos el poder ejecutivo se encuentra en muy diversas situaciones: en todos está administrando, pero no en todos está haciendo una labor de ejecución directa de la ley. Sin embargo, el problema debe tener importancia porque en el régimen constitucional los poderes sólo deben actuar con facultades expresas y limitadas. Sin embargo, es necesario todavía desarrollar otras nociones para precisar este punto fundamental en Derecho Administrativo.

El Derecho Administrativo, la función administrativa, requiere todo un cuerpo de funcionarios organizados para realizarla y ésta es una de las materias principales de nuestro estudio: la organización de las autoridades administrativas. Esta organización significa la creación de organismos secundarios dependientes del poder ejecutivo entre los cuales se establecen relaciones todas de autoridad, pero que significan entre ellos relaciones de subordinación, de jerarquía. Significa igualmente un conjunto de relaciones entre el Estado y los individuos que van a desempeñar las funciones encomendadas a esas autoridades secundarias y aquí habrá necesidad de estudiar lo que en Derecho francés se llama *estatuto de funcionarios*, que en forma rudimentaria existe entre nosotros. Además, habrá que estudiar

las relaciones entre esas autoridades y los funcionarios con los individuos, y con los demás poderes, y nos ocuparemos principalmente del carácter general de todas las relaciones de Derecho Administrativo y de la subordinación que existe de los actos administrativos a la autoridad judicial; y como último término aparecerá naturalmente la responsabilidad del Estado y de los funcionarios tomados individualmente, que pueda originarse con motivo de las relaciones administrativas en que intervengan.

Tratando de precisar estas definiciones del Derecho Administrativo, se ha notado de la misma manera que se notaba en la diferencia entre el Derecho Público y el Privado, una doble orientación: existe un grupo de autores partidarios de la personalidad del Estado, que dan una definición del Derecho Administrativo desde un punto de vista meramente subjetivo. Otros autores, encabezados por Duguit, lo definen desde un punto de vista objetivo. La primera definición es la que lo considera como la rama del Derecho que se ocupa de la organización de las autoridades administrativas, organizadas como personas de Derecho Público; de los derechos de que gozan esas personas administrativas y de la forma como se ejecutan esos derechos de las personalidades administrativas. Esta acepción significa una prerrogativa para el Estado y es un carácter esencial de las autoridades administrativas, porque el poder ejecutivo o la administración es la única que puede realizar de oficio sus propias resoluciones, lo que no pueden hacer ni el poder legislativo ni el judicial. Tratándose de la administración, el poder ejecutivo procede de oficio a la ejecución de sus resoluciones. En estos términos se puede concretar la definición subjetiva del Derecho Administrativo.

<sup>5</sup> Aquí concluye el texto de la cuartilla número cuatro.

Existe otro grupo de autores, que dan una definición del Derecho Administrativo de carácter objetivo, entre los que se puede mencionar a Duguit y Jéze. Estos lo definen como el conjunto de reglas que determinan el funcionamiento de los servicios<sup>6</sup> públicos. En esta definición se prescinde del elemento de la perversidad del individuo que realiza estos servicios públicos y sólo se toma en cuenta el aspecto extrínseco, que únicamente significa la noción de Derecho Objetivo y la concepción propiamente realista del Estado que tienen estos autores; [pero naturalmente en el fondo si es cierto que existe esa diferencia en el punto de partida, en el fondo, repito, no existe una diferencia en el método de estudio del Derecho Administrativo]<sup>7</sup> porque examinando su teoría indica que para el estudio de las reglas es necesario conocer los individuos, porque ellos atribuyen a los individuos el ejercicio de las funciones. Es preciso saber qué individuos ejercitan esos poderes y cuál es su límite de competencia. Propiamente su estudio viene a reducirse a los mismos términos que en el Derecho Subjetivo. En uno son individuos que detentan el poder y en otro caso son personas de Derecho Público. En el uno es el ejercicio de los derechos atribuidos a las personas de Derecho Público; en el otro es el funcionamiento de los servicios públicos que se organizan por el Derecho Objetivo. Propiamente no existe, por razón de método, una diferencia entre ambas definiciones. En el fondo sí existiría por la diferente base que toman respecto de la concepción del Estado.

<sup>6</sup> Aquí concluye el texto de la quinta cuartilla.

<sup>7</sup> Las palabras puestas entre corchetes tienen una redacción confusa, que distorsiona el significado del párrafo. Sin embargo, se conservaron a favor de la integridad del documento.

Nos queda ahora por determinar únicamente cuál pueda ser el método más adecuado para el estudio del Derecho Administrativo. Naturalmente que al aparecer como una rama especializada del Derecho, se ha constituido una división de la Ciencia Política, de la Ciencia Social del Derecho y se ha constituido la Ciencia del Derecho Administrativo que tiene un contenido que puede definirse indicando que se ocupa de lo que significa la administración, de las razones por las que existe y cómo debe ser. Pero la Ciencia del Derecho Administrativo ha formado una serie de clasificaciones artificiales sobre las diferentes formas de actividad administrativa y ha creado una serie de derechos que atribuye a la administración, y de la misma manera que podría hacerse en el individuo una clasificación de sus derechos, y establecer los derechos de producción literaria, derechos de transitar libremente, etc., así se ha hecho una separación de derechos de que la administración puede gozar; y esta separación en cuadros clasificados da lugar a confusiones, porque se entienden estas divisiones como que no entran bien dentro de la actividad de un ser que vive y no puede estar sujeto a clasificación perfecta. No se puede decir que el Estado en tal actividad ejerza tal derecho y en otra otro derecho. Es pues un procedimiento un poco peligroso para la apreciación correcta de lo que significan los derechos de la administración pública.

Vamos a seguir un sistema que será el de la investigación, pero tendremos que afrontar problemas más serios porque en nuestra República no existe un pensamiento definido sobre lo que significa el Derecho Administrativo. Las instituciones que existen en países extranjeros quizás se encuentren en México, pero transformadas, y la actividad adminis-

trativa no tiene en muchos puntos contacto con la de otros países. Sin embargo, nos esforzaremos por dejar sentados los principales problemas del Derecho Administrativo y procuraremos intentar una solución de ellos.<sup>8</sup>

### Marzo 2

Estamos todavía en la necesidad de emprender algunos otros estudios de carácter general para poder precisar el verdadero sentido del Derecho Administrativo.

Es necesario que comprendamos que forma una rama del Derecho que tiene una autonomía, que se ha hecho necesario en el transcurso de los tiempos para regular relaciones que las otras ramas no podían regular porque la naturaleza de ellas era diferente.

Desde un principio indicamos una separación entre la parte correspondiente al Derecho Público y al Derecho Privado.

El Derecho Administrativo se ha definido más bien que como separación, como una necesidad de aplicar reglas distintas que las que el Derecho Civil contiene. En la época actual, que encontramos bien separadas estas ramas, podemos precisar cómo se hace necesaria esa separación y algunos ejemplos aclararán el asunto: el Estado desempeña ciertas funciones muy semejantes a las de los individuos y que con un criterio muy estrecho podrían considerarse a la luz de las consideraciones y del criterio que rige las relaciones civiles de los individuos. Entre esas actividades se encuentra una gran cantidad de las que forman los servi-

cios públicos, como los transportes de cartas, administración de los ferrocarriles, construcción de obras de carácter público, etc. En todos estos casos el Estado está realizando funciones que pueden realizarse por los particulares, y sin embargo a ellas no es posible aplicar el derecho civil, sino una legislación especial, la del Derecho Administrativo, por la razón de que aunque la misma actividad pueda ser desempeñada por el individuo, son distintos los móviles de ambos. El individuo la ejerce sencillamente por un deseo de lucro y desde este punto de vista están reguladas sus actividades por el Derecho Privado. Las actividades del Estado no se ejecutan por razones de lucro. El Estado puede manejar una empresa y en ciertos casos está obligado á manejarla aun con perjuicio de intereses pecuniarios, y no existiendo ese elemento tan interesante, que es el que define las relaciones de Derecho Civil, se ha hecho necesaria una legislación especial donde no entre ese elemento y ahí aparece el Derecho Administrativo.

Hay otro grupo de actividades del Estado en las que la situación no es la misma que la de un particular, donde se ven actividades que un particular no realiza, como el cobro de contribuciones. Nunca se ve situación semejante en un particular. Una prestación para la atención de servicios públicos es inconcebible dentro de las actividades de los particulares. Y a pesar de que en este caso no existe una posible aplicación del Derecho Civil ha habido una tendencia, especialmente en México, de aplicar los preceptos o reglas generales que rigen estas relaciones privadas.

Más tarde estudiaremos cómo en materia de contribuciones precisamente los tribunales de México han aceptado una teoría netamente civilista para la apreciación de ciertos contra-

<sup>8</sup> Aquí concluye el texto de la sexta cuartilla.

tos que la Historia administrativa de México ha hecho frecuentes: los contratos de exención de impuestos. En estos casos los tribunales han hecho una aplicación demasiado estrecha del Derecho Civil y han regulado las operaciones contractuales del Estado<sup>9</sup> como las de los individuos, a pesar de que significa esto una restricción de las facultades legislativas, desde el momento en que cuando se pacta una cláusula de exención, el legislativo no puede dictar reglas de carácter general porque tiene que respetar esas exenciones contractuales. En estos casos se ha aplicado el Derecho Civil en el sentido de que no pueden expedirse leyes que modifiquen el contrato. La aplicación de los principios de Derecho Civil a relaciones de carácter público, trae consecuencias fatales y por eso mismo se hace necesario definir una rama especial de legislación aplicable a esas relaciones de carácter público.

Otro de los casos que también ha producido muchas confusiones, es el relativo a las relaciones entre el Estado y los funcionarios. Estas relaciones se han interpretado con frecuencia como un contrato de trabajo, como el que puede existir en cualquiera actividad privada; y se ha tratado de regular todas esas relaciones por las normas del Derecho Civil. Y a pesar de que la situación pudiera en ciertos aspectos asemejarse a las relaciones derivadas del contrato de trabajo, tendrímos más tarde<sup>10</sup> oportunidad de demostrar cómo son diferentes y cómo es necesario excluir la aplicación del Derecho Civil de esa clase de relaciones.

El Derecho Administrativo se ha venido definiendo después de una evolución histórica que a nosotros no nos será posible seguir con detenimiento, pero sí conservar los rasgos fundamentales de esa evolución para apreciar con claridad cómo se ha producido y se ha creado en virtud de la insuficiencia del Derecho Civil para regular relaciones del poder público.

Con más o menos variaciones, se puede dividir en tres periodos; un primer periodo en el que ha tenido lugar en una época posterior a la desaparición de las doctrinas del Derecho Romano, relativas al poder del Estado. Desde luego vemos que el poder público se encuentra fraccionado entre una multitud de corporaciones y de individuos que tienen relaciones de superioridad con respecto a los gobernados, periodo en el cual el Estado no ha alcanzado su unidad, periodo de los señores feudales, en el que éstos ejercían con relación a sus vasallos una actividad cuyo contenido se limitaba en primer término, porque los derechos que ejercían con respecto a ellos eran únicamente los que habían adquirido por algún título especial. Un señor feudal únicamente ejercía poder en tanto que tenía un título para ejercer ese poder. Tenía el derecho de caza o pesca, siempre que el vasallo hubiera reconocido la facultad de intervenir del señor en esa materia, o que hubiera obtenido la facultad del poder supremo, para vigilar ese ramo. Necesitaba haber adquirido el derecho por virtud de un título. Aquí aparece claramente la idea del Derecho Civil que implica la tesis de que un individuo no ejerce otro derecho que el que ha adquirido por un título especial que regula el propio Derecho Civil.

Estos derechos que los señores fueron adquiriendo y fueron llamados derechos del

<sup>9</sup> Aquí concluye el texto de la séptima cuartilla.

<sup>10</sup> El tratamiento de esta materia ha sido omitido.

soberano, del príncipe; tuvieron un gran desarrollo, debido a las teorías del derecho natural, que comenzaron a extenderse, sobre qué derechos debería tener el señor, el príncipe, para realizar los fines del Estado, y se llegó a la conclusión de que debería tener todas las atribuciones para<sup>11</sup> la realización de los fines del Estado. Al lado de los derechos adquiridos por un título especial, la doctrina del derecho natural vino a agregar todos los que fueron necesarios para la realización de los fines del Estado, entre los que se encuentra el derecho de policía, o sea el conjunto de atribuciones del príncipe para conservar el orden público y efectuar todos los actos necesarios para el bienestar del individuo. Sin embargo, tanto los derechos adquiridos por título especial como los adquiridos por el derecho natural, tenían serias restricciones con respecto a los individuos. Esa relación se determinaba por estos dos elementos: el príncipe no puede hacer uso de sus derechos sino en tanto que están encaminados al fin del Estado y son ilegítimos sus actos cuando no están realizados con el propósito para el cual fueron adquiridos esos derechos.

En segundo lugar, el derecho del soberano tiene una restricción hacia el individuo, que consiste en el derecho adquirido del mismo soberano por un título especial, y así existían en aquella época casos en que por un pacto que podía celebrarse con el soberano (entendemos soberano como el ejercicio del poder público) para estar exento en el pago de contribuciones. Estas restricciones, propiamente, podían ser materia de una regulación por el Derecho Privado. Sin embargo, se empezaban

a esbozar algunas situaciones especiales que más tarde han venido a constituir elementos especiales de la actividad pública. Entre ellas se encuentra, en primer lugar, que aunque el derecho del individuo restringía la actividad del Estado, hubo un momento en que la razón de Estado podía ser mayor que la conservación del derecho individual y era necesario violarlo para que el príncipe pudiera realizar sus funciones, y esto fue el derecho eminent, esto es, la facultad excepcional de alterar un derecho privado cuando las necesidades del Estado lo exigían.

Otro de los caracteres es la facultad del príncipe de llevar a cabo sus propias decisiones por él mismo; de ejecutar una acción directa.

Ya hemos repetido que el individuo, para la realización de sus derechos, necesita ir a los tribunales y buscar, la sanción del Estado. En esta época ya se perfila una tendencia del poder público para llevar a cabo sus propias resoluciones. Esta acción de oficio no es tampoco extraña al Derecho Civil y aun al Derecho Civil de la actualidad. Es cierto que el individuo ocurre generalmente a los tribunales. Sin embargo, en materia de derecho de propiedad y de familia, el individuo se hace justicia a sí mismo y puede ejercitar sus derechos por acción directa.

El derecho de patria potestad, lo ejecuta directamente el padre. En materia de derecho de propiedad tenemos al propietario ejecutando todas las atribuciones de su derecho, sin ocurrir a la autoridad pública: un propietario puede ejecutar dentro de su propiedad una serie de actos que a veces resultan molestos para los vecinos, pero que no obstante constit-

<sup>11</sup> Aquí concluye el texto de la octava cuartilla.

tuyen justicia por sí mismo. Esta acción directa ya se reconocía para el ejercicio de los derechos del poder público desde esta primera etapa.<sup>12</sup>

#### Marzo 4

Existe una restricción al poder público consistente en que no puede modificar los contratos celebrados entre particulares. Algunos derechos se ejercen por una acción de oficio en Derecho Público y aun en Derecho Privado: En Derecho Industrial la huelga significa una acción directa. En Derecho Constitucional las relaciones de los poderes públicos, según las cuales cada uno conserva su propia situación y definitivamente, sin recursos contra ella [...]<sup>13</sup>

En la clase anterior vimos el primer periodo de la evolución hacia la autonomía del Derecho Administrativo. En él encontramos predominantes las nociones del Derecho Civil. El Derecho Público se entendía como la negación del derecho. En el segundo periodo obra no ya en virtud de derechos adquiridos por determinados títulos, sino que el Estado se rige única y principalmente por el derecho de policía que vimos aparecer durante el primer periodo. El soberano no se considera ya obrando como un propietario con relación a sus bienes, sino como un funcionario en representación de una persona ideal que es el Estado. Este poder público desempeñado por un funciona-

rio controla en sus manos todas las actividades y poder que se ejercitan con relación a los individuos y comienza a aparecer para el ejercicio de todas sus funciones, una amplia organización que más tarde viene a constituir la organización administrativa y en la cual el rey o soberano que ejerce el poder público va dividiendo el trabajo, encomendando a cada uno de los organismos una esfera determinada de actividad. Este segundo periodo se caracteriza principalmente por la aparición de la autoridad judicial, por una parte, y como consecuencia de ello, por la separación de las leyes de carácter procesal y leyes que rigen otra clase de relaciones del Estado y que ahora podemos caracterizar como leyes administrativas.<sup>14</sup> En un principio el soberano imparte la justicia y resuelve los casos individuales en donde era necesario resolver un conflicto por las leyes existentes. Poco a poco se fue caracterizando una organización de una rama especial y esta actividad constituyó la actividad propia del poder judicial. Se consideró cada vez con más insistencia que el soberano debería tener menos intervención en la solución de los asuntos. En un principio, a pesar de estar constituidas las autoridades judiciales, el soberano en un momento dado podía retirar un asunto especial y resolverlo por un acto de autoridad y como esta situación originaba serios trastornos y perjudicaba a los gobernados, el soberano tuvo que renunciar a este derecho y entonces encomendó la resolución de todos los asuntos a los tribunales exclusivamente. Al mismo tiempo que venían desarrollando al lado de las que constituían la administración pública, autoridades que tenían a

<sup>12</sup> Aquí concluye el texto de la novena cuartilla.

<sup>13</sup> El párrafo queda inconcluso. Inclusive, se agregan dos signos de interrogación encerrados en un paréntesis, presumiblemente puestos para alertar acerca de la inconclusión.

<sup>14</sup> Se usan los términos "por un lado" y "por el otro lado" para contrastar. El segundo está ausente en el texto.

su cargo todas las demás atribuciones del poder público. La separación de la administración de justicia trajo una división de las leyes, porque el soberano tenía también el derecho de legislar, pudiendo referirse a las leyes o a administración de justicia o a los funcionarios administrativos. Respecto a la segunda, no llegaron a tener el carácter de ley definida, sino que eran instrucciones que muchas veces ni siquiera se publicaban y que el soberano podía variar para un caso particular, lo que le quitaba el carácter de régimen de derecho a esta situación. Era el deseo del soberano el que imperaba en esta clase de relaciones. El soberano únicamente<sup>15</sup> se sentía ligado hacia la divinidad y por su conciencia, pensando que los actos se justificaban en tanto que según él eran tendientes al bien público. Al lado de esta actividad discrecional y arbitraria del poder público, se encontraba la administración de justicia. Las leyes que normaban esta administración eran expedidas por el soberano, pero su aplicación correspondía a los tribunales y se reconocía que el soberano podía expedir la ley, pero no modificarla o hacer excepciones para un caso particular. El principio por el que se habían creado los tribunales se oponía a ello y las leyes luego que se expedían tenían un carácter riguroso y engendraban derechos para los particulares y sólo podían ser abolidos por otra ley.

En esta forma, constituido el Estado de aquella época, no existía propiamente ninguna garantía para los particulares que tenían que sufrir las consecuencias de la actividad del Estado. Sin embargo, como los individuos constituyen una fuerza bastante poderosa

para hacer respetar sus derechos, se fue formando al lado del Estado soberano una concepción de la personalidad moral que el Estado debería tener, no como soberano sino con el carácter de persona privada. Y que era conocida con el nombre de "Fisco". Esta creación impuesta por las necesidades de la época, vino a resolver en gran parte las consecuencias perjudiciales que originaba el sistema de organización arbitraria de aquella época, en que el derecho no significaba sino la ausencia de derecho. El Fisco tuvo una gran importancia para determinar las relaciones entre el Estado y los gobernados. En efecto, siempre que el Estado como soberano ejecutaba un acto por el cual causaba perjuicio a un particular, como poder público no se reconocía responsable y sin embargo ordenaba a la personalidad establecida al lado del poder público, al Fisco, que asumiera la responsabilidad de los actos del poder público. En el caso de una expropiación, el poder público verificaba el acto, sin que en su carácter de poder público se reconociera responsabilidad. Sin embargo, este poder público tenía facultades para ordenar a la persona privada que manejaba los intereses del Estado, que pagara una indemnización al propietario desposeído. Si el poder público cobraba una contribución indebidamente, no se reconocía responsable. Sin embargo, el Fisco estaba sujeto por una orden del poder público, a responder al individuo por la devolución de aquella cantidad. En este periodo del desarrollo, la teoría del Fisco, que viene a salvar la irresponsabilidad del Estado poder público, está caracterizada por la existencia de dos personas en el Estado: una persona poder público y una persona de derecho privado. No se trataba de dos aspectos de una misma entidad. No era el mismo Estado que por un aspecto se presentaba ejecutando funciones de

<sup>15</sup> Aquí concluye el texto de la décima cuartilla.

poder público y en otro caso funciones de Derecho Privado, sino que eran dos personas y la de Derecho Privado se encontraba sometida al poder público como todas las personas de Derecho Privado lo estaban.

Se pueden resumir los caracteres de este segundo periodo, haciéndolos consistir en estas dos ideas fundamentales: creación de la administración de justicia, como una actividad independiente del poder público, en la que el soberano no podía intervenir, y como consecuencia de este carácter, la distinción<sup>16</sup> de las leyes; unas relativas a la administración de justicia, que regulaban las relaciones civiles o penales de los particulares y que estaban encarnadas para su aplicación a los tribunales que constituyan la administración de justicia y que el soberano sólo podía variar por disposiciones de carácter general; y otras leyes eran constituidas por las instrucciones que se expedían a los funcionarios que se encargaban de las actividades que no eran la administración de justicia y que no tenían la generalidad que caracteriza a las leyes, no constituyan un derecho para los gobernados y podía el soberano hacer una excepción de la ley.

El segundo carácter es el de la existencia de una personalidad de Derecho Privado conocida con el nombre de "Fisco", que asumía todas las responsabilidades del poder público con motivo de los actos que ejecutaba. El principio era que el poder público como tal no contraía ninguna obligación ni responsabilidad por los actos que ejecutaba, aunque las leyes civiles establecieran la responsabilidad en casos semejantes para los individuos. La solución

que se dio fue crear al lado del poder público un organismo que pudiera responder por los actos de aquél.

Se ve aquí que todavía no existe un Derecho Administrativo autónomo y que las únicas reglas que regulan las relaciones del poder público con los individuos son reglas de Derecho Civil. No existe ninguna regla de Derecho Público que constituya una obligación para ese poder público y los tribunales civiles siguen siendo los que conocen de esas relaciones de los particulares con la persona de Derecho Privado que se conoce con el nombre de "Fisco".

El tercer periodo de la evolución histórica que estudiamos, viene a ser propiamente un desarrollo de todas las ideas que hemos encontrado en los dos periodos anteriores. Desde luego en este tercer periodo vemos aparecer el Estado unitario, el Estado ejerciendo derechos de un carácter público que no están sujetos a las reglas del Derecho Civil y por otra parte vemos que un aspecto del Estado puede estar sometido bajo ciertas modalidades a los preceptos del Derecho Civil. El desarrollo histórico en este tercer periodo consiste en un proceso semejante al que originó la separación de la administración de justicia en el segundo periodo.

Esta evolución se marca principalmente en la historia del Derecho Administrativo francés, en que se ha llegado a un régimen administrativo más perfecto.

Consiste ese proceso en que naturalmente los particulares, los individuos, se sintieron cada vez más lastimados por el ejercicio arbitrario del poder público. Existía una desigualdad entre la actividad de la administración de

<sup>16</sup> Aquí concluye el texto de la décima primera cuartilla.

justicia, sujeta a reglas definidas, y la actividad de la administración pública, en la que sólo imperaba la discreción y el capricho del rey. Se vieron continuas causas de conflicto entre las autoridades del rey y los tribunales. Estos ampararon a los individuos contra los actos irregulares del poder público, pero éste protegía a sus funcionarios y se resistía a acatar los mandamientos del poder judicial. Además, en este periodo vemos también que los tribunales tenían ciertas facultades de policía, de carácter administrativo, y estas facultades<sup>17</sup> las ejercen bajo el imperio de ciertas reglas ya establecidas y en las que se veía el contraste notable con las actividades del poder público distintas de la administración de justicia.

En el conflicto que se originó entre la autoridad judicial y el poder público, vinieron a combinarse otros dos principios importantes: el principio de la representación nacional y el principio de la división de poderes.

Las luchas en contra del arbitrio del poder público llevaron a la conclusión de que era necesario que el soberano, que era el pueblo representado en la forma que determinaba la Constitución, fuera el único que manifestara la voluntad general con el carácter de imperativos, y exigía que los otros poderes quedaran sometidos al poder soberano que era la Representación Nacional. Además, en la misma época se nota la influencia decisiva de las teorías de Montesquieu relativas a la división de los tres poderes, y el esfuerzo de la Revolución Francesa consistió en la destrucción absoluta del pasado en lo que significaba de arbitrario y abusivo, y las nuevas constituciones implan-

taban un régimen semejante al que existía para la administración de justicia.

Organizaban tres poderes, ejecutivo, legislativo y judicial, con una subordinación del ejecutivo y judicial al poder legislativo, a la soberanía del pueblo; de manera que en lo sucesivo el poder ejecutivo quedó sometido a reglas de carácter inviolable, dictadas por el poder legislativo y enteramente semejantes a las que regían al poder judicial desde una época anterior. Se organizó el poder ejecutivo, la administración, bajo un régimen perfecto de derecho, que no estaba sujeto al capricho de los gobernantes, y los particulares conocían los derechos que el poder público debe respetarles y los medios que el poder ejecutivo podía usar para modificar sus resoluciones y responder de los actos que ejecutaba.

La teoría del "Fisco" no se hizo necesaria y el Estado quedaba responsable de sus actos y sujeto a normas invariables como la administración de justicia; pero organizado así un régimen de derecho, en el cual ya existe un derecho propio del poder público, un derecho que es ya independiente del Derecho Civil, quedaban algunos otros problemas que resolver. Esos problemas eran los de si el poder público debería tener a su cargo la aplicación íntegra de ese Derecho Público. Esta situación ha sido resuelta de muy diversas maneras en los países. En Francia, por ejemplo, se llegó a la conclusión de que el poder ejecutivo debería tener a su cargo la integridad de la aplicación de las leyes de derecho público. Debería no solamente hacer la aplicación y ejecución de esas leyes, sino que debería resolver los casos contenciosos que ocurrieran con motivo de dicha aplicación. Al poder ejecutivo, al poder administrativo, se le organizó en forma

<sup>17</sup> Aquí concluye el texto de la décima segunda cuartilla.

que comprendiera en sí todas las actividades y situaciones que puedan encontrarse en la aplicación de las leyes de Derecho Público. Las razones de esta separación tan definida, fueron en aquel país las de sus continuas pugnas con los tribunales del poder ejecutivo. Además, los tribunales siempre exageraban el celo por la aplicación de las leyes y maniataban la actividad del poder ejecutivo, y la única solución fue hacer que la administración de justicia quedara en un campo distinto y no tuviera intervención<sup>18</sup> en los actos que el poder ejecutivo realizara. Así quedó organizado un régimen administrativo perfectamente definido, en el cual el poder ejecutivo tiene facultades no sólo para aplicar las leyes, sino para resolver los casos contenciosos que ocurrieren con motivo de éstas.

En otros países la evolución fue distinta, sin prescindir del principio de que el poder ejecutivo debería regirse por reglas de Derecho Público, aunque consideraron que los casos contenciosos deberían ser resueltos por los tribunales. De este sistema son las organizacio-

nes ajenas y la mexicana, tomada de la organización americana.

Basta dejar sentada la idea de que el poder ejecutivo no tiene entre nosotros una actividad completamente independiente de los tribunales, sino que una gran cantidad de sus actos y todos los casos contenciosos tienen que ser resueltos por los tribunales. Como consecuencia del establecimiento del régimen de derecho a que dio lugar la implantación de la teoría de la división de poderes, apareció una actividad más definida del poder ejecutivo. Como resultado de la independencia del poder ejecutivo, fue necesaria una forma especial y consistió en el acto administrativo que es característico del régimen de derecho que viene a ser un producto de la división de poderes. Por lo mismo debemos estudiar la teoría de la división de poderes, para formarnos una idea de ese acto administrativo.

Con esto concluye la evolución histórica que llevó a la formación y autonomía del Derecho Administrativo que nos rige.<sup>19</sup>

<sup>18</sup> Aquí concluye el texto de la décima tercera cuartilla.

<sup>19</sup> Aquí concluye el texto de la cuartilla número catorce, última incluida en esta edición.

## CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO\* 1930

Gabino Fraga

El Derecho Administrativo es una de las ramas constitutivas del Derecho Público; se desprende del Derecho Constitucional, por lo cual, cualquiera concepción que se tenga del Estado debe influir en el Derecho Administrativo porque éste estudia las funciones de los órganos establecidos por la Constitución; nuestra Constitución establece la soberanía del Estado, soberanía que ha sido delegada por el pueblo,

soberanía que se ejerce por medio de los tres poderes independientes, y sus respectivas funciones: Poder Ejecutivo, cuya función cae netamente dentro de nuestro estudio porque tiene esencialmente el control administrativo; el Legislativo que aunque su función es dictar normas de observancia general (leyes) ejerce sin embargo funciones administrativas dentro de su esfera, cosa que sucede análogamente con el Poder Judicial, y la Constitución establece y organiza estos poderes; establece las relaciones entre ellos, pero no las relaciones entre cada uno de ellos y los particulares, no las determina detalladamente y ella, sin embargo, tiene una existencia real. Solo de una manera general la Constitución establece la situación política de cada uno de ellos con las particulares, y emplea como medio de ello el Derecho Administrativo, y respecto del Poder Judicial además, de éste, el Derecho Procesal que define ya las relaciones de éste con los particulares.

\* No menos importante que el documento precedente, don Gabino Fraga conservó un segundo que contiene el *Curso de Derecho Administrativo* que impartió en 1930, también en la Escuela Nacional de Jurisprudencia. Igualmente, se trata de una versión mecanográfica en copia al carbón, escrita a espacio cerrado, que comprende 134 cuartillas de tamaño oficio. Se escogieron las páginas 1-3 y 34-37, en las cuales el catedrático diserta sobre la materia del Derecho Administrativo. El documento, en contraste con el anterior, no contiene fechas que precisen los días de docencia. Se hizo una reproducción fiel del original, realizando enmiendas absolutamente necesarias para favorecer la claridad de la redacción. El título de esta edición es el mismo de la versión original. N. del D.

**MATERIA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO.** No es simplemente el Poder Ejecutivo, sino la función administrativa, que como he expresado antes puede ser expresada por los otros poderes, como a su vez el Ejecutivo puede desempeñar funciones legislativas y judiciales, en carácter.

**SUS BASES.** El Derecho Administrativo partía de algunas bases que eran los ejes de su doctrina y eran: 1o. El reconocimiento de una personalidad jurídica del Estado para los actos de soberanía y una personalidad jurídica distinta que tiene para las relaciones con los particulares; de aquí provenía la diferencia en dos categorías de estos actos, que eran: actos de Poder Público y acciones privadas por las que el Estado entraba en relación con los particulares. 2o. El principio de responsabilidad del Estado por los actos de soberanía; se consideraba que si el poder público estaba investido de atribuciones soberanas, no tenía límite en sus actos (principio éste de Derecho Constitucional). 3o. Y esto dividía las diversas clases del Derecho Administrativo según el fin a que se refería. La relación que el Poder Administrativo tenía con las autoridades judiciales venía a dividir la doctrina, pues hay países que siguen la doctrina primera en la que el Poder Administrativo era independiente del Poder Judicial; en otros países, como en Inglaterra, el Poder Judicial tiene un poder siempre existente para intervenir en la Administración. El mismo concepto del Derecho Público y las conclusiones sobre el Derecho Constitucional, han hecho modificaciones a las bases del Derecho Administrativo haciéndolas capaces de adaptarse a las nuevas circunstancias; el Derecho Administrativo ha reconocido que el Estado no debe tener función de carácter político;<sup>1</sup> así, el Estado debe intervenir, no con

un carácter formal, sino de una manera directa regulando las relaciones de los individuos, obligado pues a intervenir en la vida económica del país. El concepto de las garantías individuales de la Revolución Francesa ha evolucionado y ya no tiene el carácter formalista, sino un contenido económico, ya no son las libertades del individuo que trata de la libre expresión del pensamiento, sino que ahora son las garantías en favor de los grupos sociales que dejan de tener carácter formalista, y ahora son transformadas en garantías de carácter económico. Además, por las transformaciones de las garantías derivadas de Francia, el Estado interviene en las relaciones económicas; esto complica sus funciones, las relaciones del Estado y los poderes se organizan en forma política; son concatenados para dar solución a las cuestiones de carácter económico que el Estado tiene. La representación de carácter político para la concepción del Estado según sus nuevas funciones así lo exige, y el Derecho Constitucional moderno establece la intervención del gobierno en las funciones económicas del Estado; esto ha surgido en Europa y en América, en donde se crean organizaciones análogas de elementos técnicos de los grupos en cuyas manos está la economía del país, por ej: Consejo Consultivo, Cámaras de Comercio, Cámaras de Industriales, Consejo de Economía, y éstos coadyuvan con el Estado en las funciones; y representando a sus intereses hay otras organizaciones que tienen hasta funciones judiciales: ej. las Juntas de Conciliación y Arbitraje que están compuestas por las clases sociales que tienen intereses que representar; así, la representación política antigua se cambia por la representación funcional.

<sup>1</sup> Aquí concluye la primera cuartilla del original (todas las notas son del Director de la Revista).

El Derecho Público tiene en su nueva Constitución del Estado contemporáneo que debe intervenir para adaptar las nuevas orientaciones [...] <sup>2</sup>

El Derecho Administrativo ha tenido la necesidad de reconocer que la personalidad del Estado no puede conceptuarse dividida en dos ramas: Personalidad Pública y Personalidad Privada. El Derecho Administrativo reconoce una sola personalidad al Estado; si es que se la reconoce así, el Estado no deja de serlo en sus relaciones con los demás y con los particulares, pues sólo se limita en sus actos por las garantías individuales. La actividad del Estado no puede ser por lo tanto absoluta, su personalidad tiene límite y es responsable por sus actos; la doctrina de la irresponsabilidad se modifica y hay una tendencia a reconocer la responsabilidad, por lo tanto, el principio de la responsabilidad es de la nueva contextura del Derecho Moderno; esto explica las ideas fundamentales del Estado. Sentada esa base, vemos las funciones del Derecho Administrativo moderno dominadas, por la idea del Servicio Público, constituido por un personal autónomo que tiene en sus manos el funcionamiento; en segundo lugar el servicio público teniendo medios patrimoniales y financieros para su sustento; tercero, requiriendo reglas para ese mismo funcionamiento, y dentro de esto último, los casos en que el Estado interviene siendo responsable por los actos que realice en todos los servicios públicos.

En primer lugar nos referimos a las atribuciones del Estado, a sus facultades, que son las

tareas que tiene que realizar para satisfacer fines de interés general. Esta concepción es distinta de sus facultades y atribuciones, pues hay diferencia entre ambas; por ej., el Estado tiene facultades para regular las relaciones económicas que se originan por un acto social, pero para ejecutarlas se necesita de la función legisladora y jurídica, según la primera interviene hasta determinados lugares y por la segunda —la judicial— resuelve los conflictos de carácter contencioso; todas se refieren a sus facultades de intervención; las facultades que derivan por la influencia que tienen con relación a la vida del Estado, que son las que su conservación, mantenimiento, su defensa y administración interna; existen otras facultades en las que el Estado se relaciona<sup>3</sup> con los sindicatos; tenemos el grupo en el que el Estado regula la vida entre los particulares e interesan el orden público cuando el Estado las regula por leyes supletorias o reguladoras; pueden regularse los actos de los particulares por vías regresivas o represivas para castigar las ya cometidas o para prevenirlas; la segunda regulación es la que se refiere a su fomento y vigilancia. El Estado tiene funciones exclusivas buscando los medios adecuados para sostener sus instituciones administrativas y por lo tanto para arbitrarse los recursos debe estimular a los particulares para proporcionarse esos recursos. El Estado se interesa por la economía pública y establece servicios de transportes, telégrafos etc... que ya no son exclusivos del Estado, y de realización particular, en las que propiamente le sustituye el Estado realizando empresas particulares; en estas relaciones con los particulares existe el problema de determinar el límite de estas actividades;

<sup>2</sup> El párrafo está inconcluso en el original, en el cual hay un signo de interrogación entre paréntesis.

<sup>3</sup> Aquí concluye el texto de la segunda cuartilla.

en este lugar intervienen las doctrinas de carácter social que establecen el fin del Estado: la individual y la social; la primera tiene su base en el reconocimiento del rutinismo individual y del libre juego de sus actividades económicas, y dentro de esto el Estado sólo debe intervenir estableciendo leyes con carácter supletorio regresivas y represivas, y finalmente de orden puramente protecciónista, interviniendo sólo en caso de desigualdad. En la vigilancia que tiene el Estado, sólo debe intervenir cuando ella es muy amplia y requiere su ayuda. Las dos abrazan el intervencionismo; las leyes para ellas deben ser: intervenir en el patrimonio de los individuos para que la desigualdad no exista, fomentar las actividades y evitar la desigualdad, medidas de control en esa actividad y medidas para limitar esta actividad; el Estado, dicen, no debe ser sino una organización adecuada.<sup>4</sup>

**DEFINICION DEL DERECHO ADMINISTRATIVO.** El Derecho Administrativo se ha definido de muy diversas maneras: como regulando la actividad del Poder Ejecutivo, es la más común y, a la vez, la más inexacta; es en realidad desconocer que la administración abarca más funciones y actividades de las que tiene el Poder Ejecutivo. La administración implica una serie de actos jurídicos que tienden no solamente a la aplicación de la ley, y además, la administración no solamente se ejerce por el Poder Ejecutivo; es pues, insuficiente la definición anterior.

Se ha pretendido definirlo como el que se refiere a los servicios públicos; ésta es la doc-

trina objetiva, y es insuficiente porque implica la idea de que todos los actos de la administración estén organizados en la forma de servicios públicos; la clase pasada indicábamos esto; así pues, el Estado no puede simplemente definírsese como regulador de servicios públicos.

Existen otras definiciones que, por carecer de importancia, no estudiaremos. Nosotros propiamente no vamos a intentar una definición, porque son difíciles y peligrosas, sino que nada más daremos una explicación, y para esto tomaremos dos definiciones. [Dentro del Derecho Objetivo la anterior; dentro del Derecho Subjetivo como el conjunto de normas jurídicas que regulan a las personas que la ejercen].<sup>5</sup> Si nos ponemos a considerar el caso, sin prejuzgar las bases, nos encontramos un contenido igual: en ambas nos encontramos normas relativas al personal; de modo que un primer elemento es el que se refiere a la organización<sup>6</sup> administrativa; qué relaciones guardan los diversos órganos entre sí y con relación a los particulares. En segundo lugar, la necesidad de que exista un conjunto de elementos que sirvan para el sostenimiento de la administración, de manera que no encontramos la organización de la administración y los medios patrimoniales financieros de que dispone. Por último, debe ocuparse de la forma de ejercicio de estos derechos, de los derechos que tiene con relación a los particulares y de los que estos tienen con relación a la administración.

<sup>5</sup> Las palabras puestas entre corchetes tienen una redacción confusa, que distorsiona el significado del párrafo. Sin embargo, se conservaron a favor de la integridad del documento.

<sup>6</sup> Aquí concluye el texto de la trigésima cuarta cuartilla.

<sup>4</sup> Aquí concluye el texto de la tercera cuartilla.

En realidad es la mejor manera de colocarnos respecto del problema y no intentar una definición que probablemente involucrara otros elementos, pues sólo teniendo una explicación basta para formarnos una idea.

La última clase nos ocupábamos del contenido del Derecho Administrativo y hablábamos de las intensas relaciones que el Derecho Administrativo tiene con el Derecho Constitucional. Dijimos que precisar el límite de ambos es bien difícil porque el Derecho Administrativo, en realidad, solamente tiene diferencias cuantitativas, más que cualitativas con el Derecho Constitucional. Sin embargo, las instituciones de Derecho Constitucional son perfectamente caracterizadas en el sentido de que vienen a regular la estructura del Estado, en tanto que el Derecho Administrativo viene a fijar la actividad del propio Estado. El Derecho Constitucional viene a fijar la situación de los poderes, de cada uno de los poderes del Estado, sus relaciones, y del Estado mismo con relación a los individuos; el Derecho Constitucional tiene un título consignado en todas las constituciones modernas que viene a establecer el régimen de restricción del Estado con relación a los individuos: las garantías individuales. Sin embargo, decíamos la clase anterior, que hay ciertas materias que llegan a formar parte de la Constitución misma y que se refieren a otras actividades; así nos referímos a la legislación en materia de trabajo, la materia no es de la misma naturaleza de la que constituye la parte fundamental del Derecho Constitucional. Podemos decir que en Derecho Constitucional se está determinando cuáles son los caracteres de los órganos del Estado. Partiendo de esta base, el Derecho Administrativo viene a regular relaciones principalmente del Poder Ejecutivo, no exclusivamente de él, pero sí principalmente por-

que en el Poder Ejecutivo está depositado el ejercicio de la función que el Estado realiza. El Derecho Administrativo, desde luego, comprende una parte que se refiere a la organización misma del poder encargado de realizar la Función Administrativa. El Poder Ejecutivo no abarca en la Constitución más que al Presidente y a un grupo de colaboradores: a los Secretarios de Estado, pero no serían bastantes para desempeñar toda la función administrativa; necesita de una colaboración de empleados que realicen los actos de orden jurídico y material y entonces de eso se ocupa el Derecho Administrativo: viene a fijar las diversas formas de organización y en este sentido tiene que estudiar las organizaciones centralizadas y descentralizadas y a fijar cuál es la relación con el Estado, con el titular del poder del que dependen y la esfera de la competencia de estos empleados y los grados de responsabilidad.

Respecto de la organización misma del Poder Administrativo es indiscutible que el Derecho Administrativo es el que viene a regularla. Siempre ha existido una tendencia a sustraer el elemento, del que acabamos de hablar, de la esfera del Derecho Administrativo: el empleado o funcionario se encuentra con relación al Poder Público en una situación que, dentro de una teoría civilista muy marcada, esa relación consiste simplemente en una forma semejante a la que liga a la persona en un contrato de prestación de servicios en derecho civil; sin embargo, es inexacto este<sup>7</sup> modo de concebir esta relación entre el funcionario y el Poder Público, es una situación que ni siquiera tiene el carácter de situación contractual; el empleado adquiere un poder jurídico por virtud de un acto condición: al hacerse el nombramiento

<sup>7</sup> Aquí concluye el texto de la trigésima quinta cuartilla.

to de un empleado público no se fija la esfera de su competencia, siendo que está creada de antemano, de tal suerte que lo único que sucede es hacer que a un individuo en particular se aplique ese régimen jurídico; vemos pues, que no se trata de una relación jurídica, que solamente por la influencia del Derecho Civil ha podido equipararse a una relación de Derecho Civil. El Derecho Administrativo no sólo se ocupa de la organización misma del Poder Administrativo, se ocupa también de determinar los medios patrimoniales y financieros de que dispone la administración. El servicio público necesita para su sostenimiento de elementos materiales que son obtenidos o bien en forma de una requisición impuesta a los particulares, o bien por una contribución voluntaria de éstos; en el primer caso nos encontramos en una forma que rebasa por completo la esfera del Derecho Civil, puesto que en éste domina el principio de la autonomía de la voluntad, y en este caso el Estado, cuando necesita recursos, ocurre a la requisición forzosa; el impuesto, la contribución, constituyen la forma fundamental. Pero el Estado, además de estos medios, necesita tener medios materiales para su subsistencia, necesita tener algunos bienes; en este momento nos encontramos al Estado en una situación semejante a la de los particulares: tiene bienes, los administra, en una palabra, es un propietario como lo es un particular; para el sostenimiento de los bienes, el Estado celebra actos semejantes a los de los particulares, contrata, toma y da en arrendamiento. En este aspecto el Estado vuelve a ser regido por normas de Derecho Civil, pero no hay que entender esto en términos absolutos: El Estado aun en estos casos nunca puede llegar a estar en las condiciones del particular contratando, porque nunca puede prescindir del propósito, de la finalidad que persigue con su institución; el Estado no prescinde, no pue-

de desprenderse de la finalidad de orden público que tiene a su cargo. Ya veremos como conforme a algunas doctrinas el Estado tiene una personalidad doble, pero según otras sólo tiene una personalidad que se desenvuelve en dos aspectos distintos. En este caso es posible la admisión de las reglas de Derecho Civil, pero solamente teniendo en cuenta que más que reglas de Derecho Civil común, existe la legislación civil especial para el propio Estado en la que se toma en consideración la finalidad que persigue. En realidad las atribuciones, las facultades que el Poder Público realiza no son distintas según el órgano que las realiza; en realidad todos los poderes realizan las mismas atribuciones, de tal manera que es la ejecución de la atribución lo más interesante. El Derecho Público fija atribuciones y el Derecho Administrativo se dedica a estudiar el ejercicio de esas atribuciones bajo la forma administrativa.

Respecto del ejercicio de esta función, el Estado incurre, o puede incurrir, en responsabilidades; es necesario estudiar cuál es el alcance de los derechos de los particulares para decidir en que casos puede afectar la situación jurídica de estos particulares o partes que no han intervenido solicitando o gestionando el acto administrativo. El ejercicio de este poder tambien implica relaciones con otros poderes, con el Legislativo o con el Judicial; con este último calificando o decidiendo sobre la validez o legalidad de los actos de la administración.

Este es el contenido del Derecho Administrativo, y hemos visto como es necesaria la existencia de normas. El Derecho Público rige<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Aquí concluye el texto de la trigésima sexta cuartilla.

estas relaciones, y el Derecho Civil no tiene ninguna relación, y si alguna ocasión interviene será porque se crea un Derecho Civil especial para la administración.

**CONCEPTO DE ADMINISTRACION.** En todo esto nos hemos referido a la administración; tenemos, pues, necesidad de precisar este concepto. La administración viene a ser un término del cual existen muchas acepciones. En su sentido gramatical es una gestión, prestación de un servicio, ejecución de un hecho con relación a ciertos bienes, personas, etc...

Podemos analizar el concepto de administración desde el punto de vista de los actos que la constituyen, o de las entidades que la realizan. Desde este segundo punto podemos entenderla en dos sentidos: uno amplio y otro restringido. En el sentido amplio, administración se aplica al conjunto de los Poderes Públicos; así se habla de la administración de un país; en este sentido se confunde con el concepto de gobierno. La administración también puede entenderse como actividades de gestión de los servicios públicos; sin embargo, todavía en este sentido es demasiado amplio porque se abarcan muchas actividades que no son del Estado.

Al referirnos al funcionamiento administrativo del Poder Público nos referimos al ejercicio de las atribuciones del Estado por medio de la función administrativa. Así, cuando hablamos del Derecho Administrativo significaremos siempre esa noción. La Función Admi-

nistrativa ya la hemos definido, tiene una individualidad propia, se separa de las otras funciones del Estado, normalmente se realiza por uno de los poderes, pero sin estar reducida a ese poder. Se emplea el nombre de Función Administrativa más que el de Ejecutiva, porque éste limita mucho el alcance, pues la Función Administrativa es algo más que ejecutar las leyes; además el concepto de ejecución da lugar a confusiones. La Función Administrativa es algo más amplio que la Ejecutiva, comprende a ésta, pero tiene otras actividades que se realizan bajo un orden jurídico y no siempre están encaminadas a la ejecución de la ley.

Dentro de este estudio debemos hablar de la Ciencia de la Administración. En algunos casos se ha llegado a pensar que el Derecho Administrativo no es más que una serie de legislación positiva que no está comprendida en otras ramas del Derecho; esto es inadecuado, pues el Derecho Administrativo tiene principios generales derivados de los principios de la legislación positiva. Las fuentes del Derecho Administrativo son en general dos: *La Ley y la Costumbre*; la ley porque es la fuente primera de todo derecho, la que en nuestro sistema viene a constituir la base; sin embargo, la costumbre tiene también un papel de gran importancia porque ha sido fuente principal del Derecho Administrativo antes que vinieran a definirse otras fuentes. En realidad la costumbre simplemente viene a completar la ley, pero es fuente de capital importancia; sobre esto ya veremos cuál ha sido y cuál es la fuerza de la costumbre.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Aquí concluye el texto de la trigésima séptima cuartilla, última incluida en esta edición.

## **LAS ATRIBUCIONES "CUASI-JUDICIALES" DE LA ADMINISTRACION**

### **Estudio Comparativo\***

**Gabino Fraga**

Puede afirmarse que el régimen constitucional de los estados modernos, a partir de los movimientos revolucionarios de fines del siglo XVIII, se inspiró en el propósito de realizar los principios de la doctrina económica liberal o individualista, y que para ello encontró en la teoría política de separación de poderes la fórmula más adecuada para impedir el absolutismo de los gobernantes y para establecer la indispensable y necesaria garantía de la libertad de los gobernados.

Como la doctrina económica liberal considera que el individuo aislado o formando asociaciones es bastante para desarrollar las actividades necesarias a fin de satisfacer las necesidades individuales y generales que existen

en toda colectividad y que el interés personal, como estímulo de la acción individual y el libre juego de las leyes económicas, como equilibrador y armonizador de la acción individual, son los factores básicos para que se logre la satisfacción de los intereses de los individuos, cuya suma constituye el interés general, lo que importa es que el Estado, no impida ni altere con su intervención esa acción de los particulares ni el libre juego de las leyes naturales y que se limite a asegurar a todos la libertad de acción, conservando el orden material y jurídico en el interior y defendiendo a la colectividad de las agresiones que del exterior puedan venir. Es decir que, el Estado debe constreñir su acción a la de un gendarme o policía que sólo se haga presente al surgir un choque entre los individuos encargados de realizar la satisfacción de las necesidades colectivas.

Limitadas de esta manera las atribuciones del Estado, los legisladores constitucionales

\* Este artículo fue elaborado por Gabino Fraga en octubre de 1951. Se ha reproducido fielmente de su versión mecanográfica original. N. del D.

pudieron encontrar, como antes se dice, un sistema sencillo de distribución de las funciones públicas en la teoría política de la separación de poderes, ya que ella de acuerdo con el pensamiento de sus expositores constitúa la mejor protección de la propiedad y de la libertad individuales, al distribuir entre tres órganos estatales diferentes funciones que de ser ejercidas por uno solo de ellos podrían tiranizar y sujetar al individuo a un régimen de absolutismo contrario, como decía Locke, a los fines de la sociedad y del gobierno.

Sin embargo, y a pesar de la simplicidad de las atribuciones gubernamentales dentro de ese tipo de Estado liberal, ni la exposición doctrinal del principio ni su consagración en el derecho positivo sostuvieron con rigidez los postulados de independencia de los Poderes ni de la separación absoluta de las funciones.

Locke y Montesquieu que influyeron decisivamente en la depuración del principio, reconocieron que no es sencillo ni deseable establecer una línea inmutable de separación entre los departamentos del Gobierno, y el primero de ellos que advocaba por la separación de las funciones en grupos, sólo las repartía en dos órganos: el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo. El primero con el derecho de dirigir como debe emplearse la fuerza del Estado (*Commonwealth*) para preservación de la comunidad y de sus miembros, y el segundo, encargado de la ejecución de las Leyes que se dicten y estén en vigor.

Ciertamente, el mismo Locke admite la existencia de un tercer Poder, el Federativo, si así se le desea llamar, que concentra en sus manos las facultades para la Guerra y para la Paz, para las Ligas y Alianzas y todas las trans-

sacciones con personas y comunidades fuera de la *Commonwealth*, pero este Poder Federativo, requiriendo como requiere para su ejercicio, según la expresión del mismo Locke, la fuerza de la Sociedad para su ejercicio "hace impracticable colocarlo en manos distintas del Poder Ejecutivo, pues colocada esa fuerza bajo diferentes comandos, se facilitaría el desorden y la ruina" (*Essay on Civil Government*, Cap. XII).

Montesquieu, por su parte, al referirse a la Constitución de Inglaterra, considera que en este país está garantizada la libertad, y la seguridad del ciudadano por la separación del Poder Público en tres poderes.

Nunca será inútil repetir los pasajes principales de su exposición ya que a través de su obra el principio trascendió de la normativa dogmática a la consagración como piedra angular de la organización constitucional de los estados modernos.

"En cada Estado, decía, hay tres clases de Poderes: el poder legislativo, el poder ejecutivo de las cosas relativas al derecho de gentes y el poder ejecutivo de las cosas que dependen de la Ley Civil.

En virtud del primero, el príncipe o magistrado hace leyes temporales o perpetuas y reforma y abroga las que antes ha hecho. Por el segundo hace la paz o la guerra, envía y recibe embajadas, establece la seguridad pública y prevea las invasiones. Por el tercero, castiga los crímenes o decide las disputas que surgen entre los individuos. Llamaremos al último poder judicial y el otro, simplemente poder ejecutivo del Estado.

La libertad política de un ciudadano es la tranquilidad de espíritu que proviene de la

confianza que tiene cada uno en su seguridad; para que esta libertad exista, es necesario un gobierno tal, que ningún ciudadano pueda temer a otro.

Cuando el poder legislativo y el poder ejecutivo se reunen en la misma persona o el mismo cuerpo, no hay libertad: falta la confianza porque puede temerse que el monarca o el Senado hagan leyes tiránicas y las ejecuten ellos mismos tiránicamente.

No hay libertad si el poder de juzgar no está bien deslindado del poder legislativo y del poder ejecutivo. Si no está separado el poder legislativo se podría disponer arbitrariamente de la libertad y la vida de los ciudadanos; como que el juez sería el legislador. Si no está separado del poder ejecutivo, el juez podría tener la fuerza de un opresor".

Pues bien, a pesar de este aparente rigorismo, el propio Montesquieu en el capítulo de donde hemos copiado este pasaje, reconoce que en determinadas circunstancias no es posible ni deseable la separación absoluta que parecía preconizada y es así como dice:

"Aunque en general no debe juzgar el poder legislativo hay aquí tres excepciones fundadas en el interés particular del que haya de ser juzgado.

Los grandes siempre están expuestos a la envidia y si fueran juzgados por el pueblo correrían peligro, pues no tendrían el privilegio que el último de los ciudadanos tiene en las naciones libres: el de ser juzgado por sus iguales. Es preciso, pues que los nobles comparezcan, no ante los tribunales ordinarios, sino ante la parte del cuerpo legislativo formado por los nobles.

Podría ocurrir que la ley que es al mismo tiempo previsora y ciega, fuese en casos da-

dos, excesivamente rigurosa. Pero como los jueces de la nación no son más ni menos que la boca que pronuncia las palabras de la ley, seres inanimados que no pueden mitigar la fuerza y el rigor de la ley misma, es necesario que se constituya en tribunal y juzgue, la parte del cuerpo legislativo a que dejamos hecha referencia, porque su autoridad suprema puede moderar la ley en favor de la ley misma, dictando un fallo menos riguroso que ella.

También podría suceder que algún ciudadano en el terreno político cometiera delitos que los magistrados ordinarios no supieran o no pudieran castigar; pero, en general, no juzga el poder legislativo, no puede hacerlo y menos en este caso particular en el que representa a la parte interesada que es el pueblo. El poder legislativo no puede ser más que acusador. Y ante quién ha de acusar? Habrá que rebajarse ante los tribunales ordinarios, inferiores a él, y que por esa misma inferioridad habrían de inclinarse ante la autoridad de tan alto acusador? No: es indispensable para conservar la dignidad del pueblo y la seguridad de cada uno, que la parte popular del cuerpo legislativo acuse ante la parte del mismo cuerpo que representa a los nobles, ya que esta parte no tiene las mismas pasiones que aquélla ni los mismos intereses.

El poder ejecutivo, como dicho queda, toma parte en la labor legislativa por su facultad de restricción o veto sin la cual se vería pronto despojado de sus prerrogativas..."

Y después de considerar la recíproca situación de los poderes, conviene en la necesidad de que el Legislativo y el Ejecutivo tengan las facultades necesarias para evitar que uno vaya a destruir al otro, concluyendo por afirmar que para la preservación de la libertad no cree que el exceso de razón sea siempre deseable,

pues "los hombres se acomodan casi siempre a los medios mejor que a los extremos" (*L'Esprit des Lois*. Libro XI cap. VI).

Pues bien, la consagración legislativa dentro de las constituciones escritas tampoco pudo sostener en forma rígida la absoluta igualdad e independencia de los poderes y la estricta separación de las funciones correspondientes, pues necesidades imperiosas de orden político y práctico, como son la de no destruir la unidad fundamental del Estado y la de no obstruir su actividad, impusieron, aunque dentro de ciertas limitaciones, una colaboración estrecha entre los órganos estatales y una amalgama de sus funciones a manera de permitir, al mismo tiempo que la independencia, un control recíproco que impida el desbordamiento de las facultades de cada Poder, y haga posible una acción coordinada y armónica de los tres en consonancia con los intereses generales de cada Estado.

Particularmente interesante para el tema de este estudio es examinar la situación que guarda el Poder Judicial frente a los otros dos, ya que los regímenes jurídicos de los diversos países que adoptaron la separación de poderes, siguieron corrientes diversas según el modo particular como en ello se interpretó el alcance de dicha separación.

Reconociéndose en todos los estados constitucionales que la administración está sometida al derecho y a la ley, se ha producido una bifurcación en los sistemas administrativos en razón de ser posible la elección entre dos soluciones: o bien la de someter a la Administración al mismo derecho y a los mismos jueces que los particulares, es decir, al Derecho Civil y a los tribunales judiciales o bien, la de crear

un derecho especial para la Administración y tribunales también especiales para resolver las controversias que ella provocara.

A estas dos soluciones corresponden los dos grandes tipos de sistemas administrativos admitidos: el tipo anglo-sajón y el tipo francés (labaudere, *Droit Administratif*. Paris 1947, pp. 11 ss.).

Según el exponente más preclaro y que ha ejercido una influencia profunda en el pensamiento jurídico anglo-americano, "la supremacía o imperio de la ley de la tierra (rule of the law of the land) es un principio reconocido por la Constitución Inglesa", siendo la principal consecuencia de ese principio, la de considerar que la supremacía de la ley significa, igualdad ante la ley, o sea "la igual sujeción de todas las clases a la ley ordinaria administrada por los tribunales legales ordinarios".

En esta forma Dicey oponía el régimen constitucional inglés al sistema del *droit administratif* francés, en el que encontraba estas características: a) que los derechos del Estado son determinados por reglas distintas de las que rigen a los particulares; b) que los tribunales ordinarios carecen de jurisdicción en materias relativas al Estado, y que los litigios gubernamentales son de la competencia de los tribunales administrativos y, finalmente, c) que los funcionarios públicos tienen una especial protección con motivo de los actos perjudiciales que realizan en el ejercicio de sus funciones.

Para realizar todavía más las características del sistema inglés, Dicey afirmaba que el "*droit administratif* no se puede identificar con ninguna parte de la ley inglesa" y que la ley que

regula los privilegios de los funcionarios civiles en Inglaterra es simplemente la ley de una clase, en tanto que el *droit administratif* no es la ley de una clase sino un cuerpo completo de legislación que en determinadas circunstancias afecta los derechos de cualquier ciudadano francés (*Law of the Constitution*, 9a. Ed. p. 384).

Para comprender el sentido verdadero del sistema jurídico anglo-sajón nada mejor que transcribir los siguientes pasajes del estudio de Derecho Administrativo comparado que hace Bonnard sobre El Control Jurisdiccional de la Administración y en los cuales se examinan las bases lógicas y racionales de dicho sistema más que sus causas efectivas, ya que como dice ese autor, el espíritu jurídico inglés además de que es muy empírico, es también bastante intuitivo, y con frecuencia instintivamente adopta soluciones que proceden en realidad de ciertos principios racionales, sin tener conciencia exacta de estos principios y de sus afectos determinantes, agregando que, por esa razón, la verdadera explicación de las instituciones jurídicas inglesas debe con frecuencia buscarse fuera de las teorías de los juristas ingleses.

Además la referencia a Bonnard se justifica pues él ha sido uno de los mejores expositores de la teoría francesa al respecto, de manera que para darle su plena identificación ha sabido contrastar las características de ambos sistemas, partiendo de una base común.

Afirma que "la amplia competencia atribuida en Inglaterra por la *common law* a los tribunales ordinarios en materia contencioso-administrativa, puede ligarse al prejuicio que considera que la protección de los derechos

de los administrados no existe verdaderamente sino en la medida en que la función jurisdiccional es realizada por los tribunales ordinarios, dado que estos son los únicos órganos que tienen la independencia y la autoridad necesarias para ejercer su función y disponen de los procedimientos adecuados para ello..."

"Por otra parte, continúa, en la base de tal sistema de competencia de los tribunales ordinarios se encuentra un determinado concepto de la separación de poderes. En efecto, este sistema supone, forzosamente que la separación de poderes está concebida como una combinación de frenos y contrapesos. Ella establece una especialización de los poderes en cada función, pero admite la posibilidad para cada poder de actuar sobre el otro para limitarlo en razón de la protección de los derechos de los particulares. Ella permite así que el poder judicial juzgue a la administración, pues es así como el poder judicial puede actuar sobre la administración. Esta concepción de la separación de poderes es seguramente la concepción inglesa, dado que es la de Montesquieu y que es de Inglaterra donde él la ha tomado".

Y pasando a examinar el sistema adoptado en los Estados Unidos de América, afirma que las causas que han determinado en ese país el sistema de control de los tribunales son sensiblemente idénticas a las que determinaron el sistema en Inglaterra; que se ha considerado que sólo los tribunales judiciales ofrecen las garantías que necesitan los individuos para protección de sus derechos y que la intervención de dichos tribunales cuadra perfectamente con el sistema de frenos y contrapesos que lleva consigo la separación de poderes (Bonnard, *op. cit.* pp. 127 ss).

En cambio, el sistema francés reposa sobre la existencia de un derecho especial para la Administración, el "droit administratif" distinto del Derecho Civil, y de una jurisdicción administrativa compuesta de tribunales especiales colocados fuera de los tribunales judiciales ordinarios.

Al referirse a este sistema el mismo Bonnard, afirma que su rasgo dominante "ha sido siempre tender a excluir a los tribunales judiciales del conocimiento del contencioso administrativo, si no completamente, al menos en una amplia medida... el sistema francés se presenta como el que se encuentra con mayor oposición con el sistema anglo-americano: claramente toma la antítesis de este último en lo que concierne al papel de los tribunales judiciales en el control jurisdiccional de la administración".

"La tendencia que existe en Francia para quitar a los tribunales judiciales el control jurisdiccional de la administración y el conocimiento del contencioso administrativo se remonta a la Revolución de 1789. Fue entonces el resultado de una interpretación de la separación de poderes que fue determinada por ciertas circunstancias del momento".

Nos dice que desde el principio de la Revolución se manifestó una extraña desconfianza respecto a la actitud de oposición sistemática de los tribunales judiciales frente a la Administración, y que tal desconfianza llevó a interpretar la separación de poderes en forma de considerar que los tribunales judiciales no solamente estaban incapacitados para realizar actos legislativos o administrativos, sino también para juzgar los actos de estas funciones realizados por los órganos legislativos y administrativos. "Era la separación de poderes

comprendida como implicando, en lo que se refiere al Poder Judicial, no solamente su especialización en la función jurisdiccional, sino también la prohibición por él de actuar sobre los demás poderes, aun por medio de la función jurisdiccional".

Esta interpretación restrictiva de la separación de poderes se preocupó sobre todo de asegurar la defensa de los otros poderes contra el Poder Judicial, sin cuidarse de asegurar a los particulares con las garantías de una buena justicia que sustituyera a la proporcionada por los tribunales judiciales.

Pero pronto desapareció la razón de ser de la interpretación restrictiva de la separación de poderes, pues los tribunales judiciales no adoptaron la actitud hostil de los Parlamentos del Antiguo Régimen. Sin embargo, se continuó con la idea de excluir a dichos tribunales del control jurisdiccional de la Administración pensando que ellos no presentaban las aptitudes necesarias para juzgar bien el contencioso administrativo, dado que las bases jurídicas y los métodos jurisdiccionales del contencioso civil son muy diferentes de las del contencioso administrativo.

Por otra parte, al excluir a los tribunales judiciales del control de la administración, se adoptó la solución no de constituir tribunales administrativos, también por la impopularidad que habían alcanzado algunos que existían en el Antiguo Régimen, sino que se optó por encargar el contencioso administrativo a la misma administración, designando para juzgar ese contencioso, por una parte, al Jefe de Estado y a los Ministros y por la otra las administraciones de los Departamentos.

Pero tal sistema de confiar el contencioso administrativo a los administradores activos no tardó en revelarse, dice Bonnard, defecuoso para una buena justicia, "se comprendió que la administración controlándose jurisdiccionalmente a sí misma, no era susceptible de asegurar un juicio imparcial del contencioso administrativo".

El régimen de administrador-juez fue modificado a consecuencia de una segunda regla de interpretación de la separación de poderes que vino a completar la primera: la regla de la separación de la administración activa y de la Administración contenciosa derivándose de allí la creación de tribunales administrativos: El Consejo de Estado y los Consejos de Prefectura.

Esta segunda regla de interpretación derivó de la observación de que el ejercicio de la función jurisdiccional por los administradores no sólo violaba la separación de los poderes en su principio más indiscutible, o sea en el principio de la especialización funcional, sino que además, conducía a consecuencias verdaderamente criticables, puesto que la administración se convertía en juez y parte de su propia causa, perdiendo como juez la imparcialidad que es necesaria para garantía y seguridad de los administrados.

El panorama que hasta aquí se ha trazado corresponde a la situación que guardaron los estados modernos de tipo liberal a principios del siglo XIX. Sin embargo, "la separación de poderes ha producido muy diferentes efectos de acuerdo con los países en que ha sido adoptada. La semilla ha producido plantas sustancialmente diversas según el suelo en que ha sido sembrada. Pero esto no debe cau-

sar sorpresa. Un pueblo está dominado por su historia, sus tradiciones, su propia mentalidad lentamente desarrollada, por sus condiciones económicas, religiosas y sociales. De aquí que no pueda existir una absoluta similitud entre dos instituciones establecidas en diferentes países a no ser en la letra de sus Constituciones y leyes, aunque estén inspiradas en la misma idea" (Larnaud, *The separation of powers and the judiciary in France and the United States*).

Y en efecto, adoptado el principio de separación de poderes, cada país ha desarrollado de acuerdo con sus propias peculiaridades las consecuencias de él y así es como hemos visto que la diversa interpretación de su alcance dio por resultado la separación de los regímenes anglo-sajón y francés en lo que atañe a la jurisdicción contenciosa-administrativa.

Igualmente ha sido y es muy notable la evolución diferente que han tenido los sistemas políticos, no solamente observados unos en comparación con otros, sino a través de momentos sucesivos de su desarrollo histórico. A pesar de la igualdad teórica de los tres poderes, ha sido posible apreciar en el curso de su desenvolvimiento que, en un instante dado, alguno de ellos adquiere una situación preponderante, y que el centro de gravedad de la organización política se desplaza de uno a otro de esos poderes (Roscoe Pound, *The administrative application of legal standards*, 1919. 44 Am. Bar Association Reports 445).

En un principio, casi en todos los sistemas de que se viene hablando, fue reconocida la supremacía incontrastable del Poder Legislativo, pues por considerársele el representante más genuino del Pueblo, constituye la autori-

dad que en el Estado ordena para que los otros poderes que al mismo Legislativo corresponde organizar, simplemente ejecuten y apliquen esos mandamientos.

Pero al mismo tiempo y como una consecuencia de la adopción en las Constituciones modernas de una declaración de los derechos del hombre y de la institución del Poder Judicial como el protector de tales derechos y de la inviolabilidad de los preceptos constitucionales, la supremacía se vino a reconocer a ese Poder, como el supremo guardián de aquellos derechos y como el supremo intérprete de la Constitución que debe refrenar los excesos que los otros poderes pueden cometer ejercitando o abusando de sus facultades constitucionales.

Finalmente una nueva etapa parece ir teniendo a reconocer la hegemonía en el Poder Ejecutivo como consecuencia de una transformación en la estructura social y económica que se viene operando en el mundo, contemporáneo.

El aumento de la población, el progreso social, la complicación de las relaciones humanas, la diferenciación de clases sociales agravada por los desequilibrios económicos producidos por las guerras y la inseguridad social y política, han traído como consecuencia un aumento en grado antes no conocido de las necesidades públicas y una convicción de que la acción privada del individuo no es adecuada ni por sus posibilidades de extensión ni por sus finalidades, que siempre son las de obtener un lucro, para dar satisfacción a ese número creciente y de tan diversa naturaleza de las necesidades públicas y de que tampoco el libre juego de las leyes económicas sea bas-

tante para armonizar los intereses individuales y para mantener el orden social.

Por estos motivos el sistema liberal que sustentó en un principio la organización política de los estados constitucionales modernos ha venido siendo gradualmente sustituido por un sistema intervencionista que se manifiesta por una regulación más estrecha de la actividad privada determinándola en una forma imperativa en unos casos, limitándola o impiéndola preventivamente en otros, cuando ese libre ejercicio amenace los derechos de los demás, fomentándola y vigilándola, en los demás, cuando sea necesario coordinar los intereses individuales con el interés público, y finalmente, combinando o sustituyendo parcial o totalmente esa actividad privada cuando ella es insuficiente o ineficaz para satisfacer las necesidades colectivas y en esta forma, al Estado contemporáneo que está sufriendo esta transformación se le reconoce como una de sus finalidades esenciales la de no limitarse a garantizar a los individuos "un ámbito de libertad a salvo de peligros, sino que se manifieste en auxilios y servicios cada vez más complejos, dado que —en las actuales circunstancias— solamente con la ayuda del Estado puede la persona cumplir plenamente sus fines propios" (Luis Jordana de Pozas, "El problema de los fines de la actividad administrativa", *Revista de Administración Pública*, enero-abril, 1951).

Esta nueva concepción de la misión del Estado ha tenido forzosamente que repercutir en la organización política del mismo, puesto que ya no solamente se trata de dictar normas legislativas para que los particulares las cumplan o de reprimir por medios judiciales su infracción, sino que el Poder Público debe de

estar interesado en prevenir las infracciones, en ejecutar las normas cada vez más abundantes que regulan el funcionamiento de los servicios públicos en manos de empresas privadas, para garantizar los intereses de los usuarios que son también cada vez más numerosos y en crear, dirigir y administrar nuevos servicios de carácter social que para su eficacia requieren un sistema de muy elaboradas normas técnicas que permitan satisfacer las necesidades correspondientes.

Ahora bien, todas estas actuaciones no son ya del campo legislativo ni del judicial, son propias de la competencia del Poder Administrativo y con ellas se han aumentado sus facultades en una forma prodigiosa que naturalmente se ha traducido en un desplazamiento del centro de gravedad de los Gobiernos, que después de haber recaído en el Poder Legislativo y más tarde en el Judicial, parece por ahora fijarse en el Poder Ejecutivo.

Como consecuencia de este gran movimiento, la ampliación del campo de acción del Poder Ejecutivo parece exigir necesariamente una extensión de sus facultades que le permita cumplir en forma debida y eficaz con sus nuevos deberes.

Esa extensión de facultades no se ha limitado como se creería natural a aumentar el número de órganos y funcionarios administrativos y a adaptar el mecanismo gubernamental a las nuevas funciones que tiene que realizar, sino que en algunos países, como son Inglaterra y Estados Unidos, ha llegado hasta atribuir al Poder Ejecutivo facultades que corresponden normalmente y de acuerdo con la separación clásica de las funciones públicas, a los Poderes Legislativo y Judicial.

En efecto, debido a que la variedad y detalle de las circunstancias en las cuales tiene que aplicarse la legislación son tan grandes e imprevisibles; a que esa legislación tendrá que aplicarse a una serie de hechos en constante movimiento; a que las materias sobre las que aquélla impone sus normas son a veces tan complicadas y técnicas que sólo los expertos pueden atenderlas en forma eficaz, y finalmente a que, también en determinadas circunstancias, las situaciones requieren soluciones urgentes, y que en todos esos casos es bien difícil e inadecuado que los cuerpos legislativos intervengan, se ha producido en los dos países señalados, un movimiento, todavía ahora un poco empírico, consistente en delegar amplias facultades legislativas a los Jefes de los Departamentos del Ejecutivo, a comisiones, boards y oficinas colocadas dentro de la organización de ese Poder. "La creciente área de lo que en realidad es una autoridad legislativa, ejercida por oficiales cuyas acciones no están sujetas a la revisión de los tribunales ordinarios, constituye, quizá —dice Frankfurter— la más impresionante tendencia contemporánea del orden legal Anglo-americano... Difícilmente se dicta por el Congreso una medida, cuyo cumplimiento no quede condicionado a normas y reglamentos emanados de las autoridades ejecutoras. Estos complementos administrativos son llamados eufemísticamente el formular los detalles ("filling in the details") de una política establecida por las leyes. Pero los "detalles" son de esencia; ellos dan sentido y contenido al molde de vagos contornos. El control de los bancos, seguros, servicios públicos, finanzas, industria, profesiones, salud y moralidad, en suma, la múltiple respuesta del Gobierno a las fuerzas y necesidades de la sociedad moderna, está edificando un cuerpo de leyes no emanadas de

las legislaturas. Nos encontramos a la mitad de un proceso, en gran parte no reflexivo y ciertamente no científico, de ajustar el ejercicio de estos poderes al sistema de la ley y de los tribunales del sistema Anglo-americano." "The Task of the Administrative Law", (1927), 75 *University of Pennsylvania Law Review* 614).

Refiriéndose a este mismo movimiento, Laski dice: "... Un Estado construido sobre el Laissez-faire ha sido transformado en un Estado positivo. Amplios campos de la vida social están ahora definitivamente dentro del ámbito de la legislación, y el resultado inevitable ha sido una ampliación correspondiente del poder del Ejecutivo, pues ninguna legislatura puede esperar guardar el paso con la presión de los negocios públicos. No puede expedir anualmente cientos de leyes (Acts of Parliament) y observar con meticulosa exactitud los detalles de su aplicación. Lo que en consecuencia ha ocurrido es la transferencia de control en gran escala del Parlamento a los Departamentos, Legislación por referencia y por delegación ha tomado el lugar del viejo método de regular con celosa precisión cada paso de la actividad oficial. ... La discreción administrativa es de la esencia del Estado moderno" (*The growth of administrative Discretion*).

Las referencias anteriores son bastantes para precisar ese movimiento de transformación que se va operando en Inglaterra y Estados Unidos, y cuyo movimiento es simultáneo con el que forma la materia preferente de este estudio, a saber, la atribución de facultades a la Administración para decidir controversias en la forma en que lo hacen los tribunales judiciales ordinarios.

Por lo que hace a Inglaterra, William Robson en su conocido tratado sobre *Justice and Administrative Law* (3a. Edición, 1951) nos dice:

"No puede haber duda de que el surgimiento del derecho administrativo (administrative law) es debido, principalmente a la gran extensión en el trabajo del gobierno que ha tenido lugar en Inglaterra durante las últimas décadas y al rápido aumento en el poder del Ejecutivo que ha acompañado a esa extensión. Al sistema tradicional de los tribunales en el cual individuos aislados controvertían derechos personales o de propiedad, se ha superpuesto un tipo completamente nuevo de proceso judicial para controversias que surgen en conexión con los grandes y nuevos servicios sociales emprendidos por el Estado. La justicia administrativa, lejos de ser una intrusión temporal y accidental en la santidad de la Constitución Británica, está conectada íntimamente con la moderna evolución social y es una característica del orden gubernamental destinada a desarrollarse extensamente durante el presente siglo" (Prefacio, p. XIII).

Y más adelante sigue diciendo:

"Uno de los más notables desarrollos en la Constitución inglesa durante los últimos cincuenta años es la aparición de toda una serie de tribunales oficiales, más o menos estrechamente conectados con los departamentos administrativos del Gobierno, que poseen poder para decidir cuestiones de una clase que "normalmente" hubiere entrado dentro de la jurisdicción de los tribunales ordinarios. Muchos de los asuntos que ellos tratan son de gran importancia, y en la mayoría de los casos sus decisiones son tan definitivas y obligatorias como las de los tribunales formales de Ley cuya autoridad, en efecto, se ha disminuido o excluido completamente respecto de las materias en cuestión".

Ese movimiento de exclusión de los tribunales ordinarios ha asumido varias direcciones caracterizándose cada una por la naturaleza y objeto de las controversias que se van desprendiendo del conocimiento de aquéllos.

En un primer grupo se pueden colocar todos aquellos casos en los cuales se ha excluido de los tribunales judiciales la decisión de controversias, de orden privado, entre particulares, atribuyendo competencia para conocerlas a aquellas asociaciones, corporaciones, que aunque formadas por la voluntad espontánea de personas libres, constituyen organizaciones con facultades para ejercitar un poder penal de exclusión de sus miembros o de retiro de ayudas o beneficios que derivan de la misma organización, por medio de un órgano unitario o colegiado que en esa forma viene a ejercitar una verdadera función judicial. Ejemplos de organizaciones de este tipo son los numerosos clubs tan característicos en la vida social inglesa, las instituciones escolares o universitarias, las asociaciones profesionales como el General Medical Council, el Chartered Institute of Patent Agents, el Architects Registration Council, la London Stock Exchange.

"Todos estos órganos de autoridad armados con un poder, esencialmente judicial en su naturaleza, para oír y determinar un inmenso número de cuestiones que afectan íntimamente los derechos y obligaciones de los miembros individuales, pueden ser designados, dice Robson, tribunales domésticos para distinguirlos, por una parte, de los tribunales ordinarios (*courts of justice*) y por la otra, de los tribunales administrativos la autoridad de estos tribunales dentro de su jurisdicción es reconocida por las Cortes, y en la mayor parte de los casos es una autoridad que no está sujeta a control. En algunas circunstan-

cias excepcionales, las Cortes deben de intervenir, pero esas circunstancias sólo aparecen cuando existe una extralimitación de las normas dentro de las cuales debe de llevarse el procedimiento. Con la condición de que el tribunal doméstico se apegue a ciertas reglas elementales, sus decisiones no están sujetas usualmente a revisión y sus miembros están protegidos de responsabilidades civiles" (*Robson, op. cit. Chapter 4*).

En un segundo grupo se pueden catalogar todos los cercenamientos que se han hecho a la competencia de los tribunales ordinarios sustrayendo de su conocimiento las decisiones definitivas que deben tomarse como consecuencia de la vigilancia y control de empresas privadas de servicio público, de la administración de servicios sociales creados directamente por el Estado, y de los litigios que puedan surgir con motivo de la prestación de tales servicios, aun en el caso de que tales litigios surjan entre los usuarios y los propios servicios.

Esas funciones judiciales tan importantes han sido encomendadas, dice Robson, no a personas que tienen un carácter judicial, ni siquiera a individuos determinados y reconocibles, sino a grandes Departamentos de Estado, a enormes organizaciones que emplean miles de servidores civiles anónimos, a cuerpos, comisiones, boards, cuya estructura varía enormemente en carácter y complejidad. "En muchos casos ni siquiera el Ministro responsable realiza personalmente la función judicial en cuestión, sino que se limita a erigir y regular el tribunal que va a llevar a cabo esa tarea" y sin que esto afecte el principio, "porque la característica vital de todo el sistema radica en el hecho de que no hay apelación ante los tribunales ordinarios" (*Op. cit. p. 90*).

Como ejemplo de tales organizaciones, se pueden señalar entre las más importantes, el Tribunal de Transportes creado en 1947, al nacionalizarse la mayor parte del sistema público de transportes británico, y cuyo Tribunal vino a sustituir al Railways Rates Tribunal y a los que le precedieron desde su instauración que se remonta al año de 1854); las autoridades de licencias para transporte en caminos (Road Transport Licensing Authorities) los Tribunales del Servicio Nacional de Salud (National Health Service Tribunals) establecidos en 1946 al crearse el servicio médico gratuito para todos los ingleses; los Tribunales de Casa para Niños (Tribunals for Children's Homes); los Tribunales de Seguros Nacionales (Tribunals for National Insurance); los Tribunales de Asistencia Nacional (Tribunals for National Assistance); los Tribunales de Pensiones (Pensions Tribunals); los Tribunales de Rentas (Rent Tribunals); los de Tierras (Lands Tribunal y Agricultural Land Tribunals); los de Compensaciones de Guerra (War Compensation Tribunals y War Damage Tribunals), y finalmente, por razón también de las funciones judiciales que tienen atribuidas, deben mencionarse a los Ministros de Transportes, de Salud, de Planeación de la Ciudad y el Campo, de Educación y el Home Secretary.

Por último, un tercer grupo abarca todos los casos, en que se ha privado a los tribunales ordinarios del conocimiento de los litigios que surgen con motivo de las impugnaciones de los afectados contra los actos de la Administración, es decir del verdadero contencioso-administrativo, para encargarlo bien a alguno de los tribunales que quedaron señalados en el grupo anterior o bien a Ministros que como el de Salud, el de Educación y el de Planeación, tienen importantísimas y variadas facul-

tades de revisión al impugnarse resoluciones de aquellos Tribunales Administrativos o de funcionarios y oficiales de la Administración activa.

Por su parte, en América, los Estados Unidos han seguido una corriente semejante a la que se ha visto desarrollar en Inglaterra. "Existe actualmente, dice Bonnard, en la organización administrativa de los Estados Unidos, una tendencia a "colegializar" los órganos de dirección de los servicios públicos. A un funcionario único lo sustituye un consejo o comisión cuyos Miembros son nombrados por el Jefe del Ejecutivo. Algunos de estos órganos colegiados no son sino simples órganos consultivos encargados de dar su opinión sobre las cuestiones relativas a la organización y funcionamiento del servicio; pero la mayor parte están investidos de poderes de decisión propia y de una competencia funcional completa; poseen, en efecto, poderes de orden reglamentario, de orden administrativo y aun de orden jurisdiccional" (*Op. cit.* p. 149).

En el Informe del Attorney General's Committee del año de 1941, entendiendo por "Agencias Administrativas" las que tienen la facultad de determinar, por normas legislativas o por decisiones, derechos y obligaciones privadas, se asentaba que en aquel momento existían en el Gobierno Federal nueve Departamentos Ejecutivos y dieciocho Agencias independientes dotados de esa clase de facultades, pero si se considerasen como Agencias las subdivisiones de los departamentos, denominadas *bureaus*, *offices*, *services*, *boards*, o *commissions* que tienen cierta independencia en la organización interna de cada departamento, y en el uso de sus actividades legislativas o decisorias (adjudicatory), el número

total de Agencias aumenta hasta cincuenta y una.

Al finalizar el año de 1950 las principales Agencias que sustancialmente afectan personas ajenas al Gobierno a través de sus facultades legislativas y judiciales, eran las siguientes:

1) Departamento del Tesoro (Office of the Comptroller of the Currency, Bureau of customs, Bureau of Internal Revenue); 2) Departamento de Justicia (Immigration and Naturalization Service); 3) Departamento del Interior (Bureau of Land Management, Bureau of Indian Affairs, Bureau of Reclamation, Bureau of Mines); 4) Departamento de Agricultura (Agricultural Research Administration, Bureau of Agricultural and Industrial Chemistry, Bureau of Animal Industry, Bureau of Dairy Industry, Farmers Home Administration, Bureau of Agricultural Economics, Rural Electrification Administration); 5) Departamento de Comercio (Bureau of Foreign and Domestic Commerce, National Bureau of Standards, Civil Aeronautics Administration, Patent Office, Federal Maritime Board, Bureau of Public Roads); 6) Departamento del Trabajo (Bureau of Apprenticeship, Women's Bureau, Bureau of Labor Standards, Wage and Hour and Public Contracts Divisions, Bureau of Employment Security, Bureau of Employees' Compensation), y 7) Departamento de Correos.

A las anteriores, hay que agregar las oficinas independientes, entre las que se cuentan: la Federal Communications Commission, la Federal Power Commission, el Federal Reserve System, la Federal Security Agency, la Federal Trade Commission, la Interstate Commerce Commission, el National Labor Rela-

tions Board, el National Mediation Board, la Securities and Exchange Commission, el Selective Service System, la Fax Court of the United States, la U.S. Civil Service Commission, la Veterans Administration, la War Claims Commission, la Economic Stabilization Agency, etc., etc.

Comparando el movimiento ocurrido en Estados Unidos con el similar en Inglaterra, Bonnard afirma que aunque los dos pudieran estimarse como análogos, en realidad tienen caracteres diferenciales importantes, pues en tanto que en Inglaterra los poderes jurisdiccionales conferidos a la Administración son, con frecuencia, poderes de decisión definitiva que excluyen todo recurso ante los tribunales ordinarios, en los Estados Unidos, las decisiones de los consejos y comisiones están, en principio, sometidos al mismo control de parte de los tribunales que las decisiones de los funcionarios. "Estos consejos o comisiones no constituyen, pues, sino la primera instancia para el contencioso que les está atribuido" (*Op. cit.* p. 150).

Conocidos los elementos de la transformación que se ha operado en Inglaterra y Estados Unidos, es conveniente examinar, cuáles son las causas por las que el desarrollo creciente de las intervenciones administrativas, haya motivado que la nueva legislación venga encargando a autoridades de esa índole el ejercicio de funciones que parecen corresponder natural y normalmente a la competencia de los tribunales judiciales.

La razón fundamental que se ha esgrimido es la de que estos no son adecuados para la tarea o que las controversias nacidas del nuevo régimen legislativo no son apropiadas para la

decisión de los tribunales (Denning, *Freedom under the law*, p. 76).

Salta inmediatamente de esta afirmación la necesaria e ineludible pregunta de por qué los tribunales ordinarios no han de ser adecuados para conocer las controversias que surjan de esa nueva legislación administrativa, cuando precisamente su especialización parece avocarlos naturalmente para intervenir con mayor eficacia que un órgano que no tiene las condiciones ni la preparación que requiere la función judicial.

Se ha dicho en respuesta que es imposible para el Ejecutivo llevar a cabo sus acrecentadas y extensas facultades, si sus actividades se limitan por las viejas ideas individualistas que han prevalecido en forma extremada en los tribunales judiciales, en los que, un intenso legalismo y un celo extraordinario para proteger la libertad y la propiedad individuales, los ha conducido a sacrificar el bienestar común a los intereses privados y por lo mismo, a crear una serie de limitaciones a las autoridades administrativas que enervan su acción e impiden la satisfacción oportuna de grandes necesidades sociales (Robson, *op. cit.*, pp. 549 ss.).

Se ha sostenido también que los tribunales judiciales ordinarios no son adecuados para intervenir en la resolución de las controversias de que se viene hablando, porque mientras su campo de acción ha sido hasta aquí resolver controversias de carácter privado en que cada parte reclama algo preciso, definido en donde se han establecido ya principios (*standards*) para normar y apreciar la conducta de los hombres en sus relaciones privadas, esos mismos tribunales necesitarían construir toda una nueva serie de principios (*standards*) de

muy diversa naturaleza de los anteriores para poder juzgar de conflictos en los cuales están comprometidos otros intereses —los de la colectividad— que requieren para ser formulados conocimientos técnicos y experiencia especializada de muy diversa naturaleza de los que están acostumbrados a usar en los conflictos privados.

Ante la objeción de que no hay cuestión que sea demasiado técnica para un tribunal (Carr, *Concerning english administrative law*. cit. por Robson, *op. cit.*, p. 555) se ha dicho que una penosa experiencia ha demostrado que los problemas que suscita la legislación de patentes, de comunicaciones, de sanidad, de agricultura, de planeación etc., están fuera de la capacidad y preparación de los jueces ordinarios ya que requieren para su solución, conocimientos científicos y técnicos para poder apreciar cuestiones como las de si un sistema de drenaje, un régimen de tarifas, un sistema de exigencias para la seguridad en el tráfico de puentes, caminos y carreteras o las condiciones que se imponen para otorgar licencias para establecimientos peligrosos, son razonablemente adecuados para su propósito.

Quiere decirse con esto que en realidad, los principios o standards de la justicia ordinaria no pueden ser aplicados en esta nueva justicia administrativa, pues no se trata solo de determinar y sancionar derechos individuales, sino de resolver conflictos con el propósito de sentar y afirmar una política de mejoramiento social (Robson, *op. cit.*, p. 557). "Los tribunales... toman la ley como la encuentran sin ninguna obligación particular de realizar un propósito público especial o asegurar cierto resultado. Los órganos administrativos son órganos de determinación y realización polí-

ticos, mientras que los tribunales simplemente interpretan y aplican las leyes". "Si un tribunal fuera llamado para otorgar una licencia (para determinada profesión)... se limitaría a "declarar el derecho" de cierto individuo a la licencia, pero no tomaría iniciativa o responsabilidad para levantar los standards de la ocupación ni para corregir de *motu proprio* los abusos". (W. Pillsbury, "Administrative Tribunals" (1923), 36 *Harvard Law Review* 405).

Otra limitación que se ha encontrado en los tribunales judiciales es la de que éstos sólo pueden resolver los asuntos que se les someten, ateniéndose a los datos del expediente que han sido aportados por las partes, en tanto que los tribunales administrativos como integrantes de órganos de la Administración activa, pueden recabar por conducto de ésta toda la información y comprobación que crean más eficaz para la solución mejor de la controversia que tienen planteada.

Por último, se afirma que la organización y estructura de los tribunales judiciales no puede resistir el volumen de trabajo que implican las numerosas controversias que surgen con motivo de la nueva legislación y que se elevan anualmente en algunas Agencias a cientos de miles, y que tampoco pueden permitir un menor costo del litigio y mayor rapidez en las resoluciones.

La concentración o amalgama de funciones públicas en manos de toda esa clase de organismos antes referidos, que son independientes del Poder Legislativo y del Poder Judicial, estando más o menos vinculados con el Poder Ejecutivo, ha traído como consecuencia la de que, partiendo del principio de separación de poderes y de funciones, se trate de salvar

la vigencia de tal principio, dando a las funciones desarrolladas por los nuevos organismos denominaciones especiales; hablando de funciones administrativas, quasi-legislativas y quasi-judiciales. "Los tribunales administrativos, dice Pillsbury, ...son un ejemplo de la tendencia de borrar los límites originales estrictos para las tres ramas del Gobierno. Bajo ese rubro serán considerados ciertos oficiales o cuerpos, usualmente designados "comisionados", "boards" o "comisiones" que están adheridos a la rama ejecutiva del Gobierno, pero que ejercen poderes muy semejantes a los que ejercen los tribunales judiciales (*courts*), y que usualmente se les denomina quasi-judiciales para eludir el cargo de usurpación constitucional de las funciones del Poder Judicial" (*Op. cit.*).

Así pues, al tener conciencia de esa nueva situación que venía a obscurecer la diáfana perspectiva del Gobierno Constitucional construido sobre la base de la tripartición de poderes, los gobernantes y los juristas manifestaron, grave preocupación por los nuevos problemas que crearon las nuevas organizaciones, y tanto en Inglaterra como en Estados Unidos vino a considerarse la cuestión como de las más importantes del Derecho Constitucional y del Derecho Administrativo.

Representando la opinión casi unánime de la profesión legal, en Inglaterra, Hewart, Lord Chief Justice, publicó en el año de 1929 su libro denominado *The New Despotism* en el que consideraba que el número creciente de funcionarios públicos había formado una gran conspiración para privar a la sociedad de las libertades constitucionales, ganadas a través de los siglos y de tantas luchas y sacrificios, colocando grandes esferas de la autoridad

gubernamental fuera del alcance de la ley ordinaria, por encima de la soberanía del Parlamento y sustraída a la jurisdicción de los tribunales judiciales y dando lugar al nacimiento de un poder arbitrario que no es ley ni justicia, porque la denominación de ley administrativa y de "justicia" administrativa dadas a ese sistema es "realmente grotesca", puesto que no hay reglas ni principios en esa ley administrativa, sino lisa y llanamente el ejercicio de un poder que a la larga tiene que llevar al despotismo.

Possiblemente como una consecuencia de tales ataques en el mismo año de 1929 fue designado el Comité sobre facultades de los Ministros (Committee on Ministers' Powers) con el encargo de "estudiar los poderes ejercidos por o bajo la dirección de (o por personas o cuerpos nombrados especialmente por) Ministros de la Corona por vía de: a) legislación delegada, y b) decisión judicial o quasi-judicial, e informar qué protecciones son deseables o necesarias para asegurar los principios constitucionales de la soberanía del Parlamento y de la supremacía de la ley".

En su informe final el Comité frente al problema que parecía presentarse frente al principio de separación de poderes, se despreocupa totalmente de él afirmando que "en la Constitución Británica no existe esa absoluta separación de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial; en la práctica es inevitable que ellos se superpongan" y refiriéndose a la doctrina de Montesquieu elevando al rango de principio constitucional esa separación a la que el pueblo inglés debía su libertad, el mismo Comité repite el comentario hecho por Levy Ullman, en su libro *Le systeme Jurideque de l'Angleterre*, al decir que Montesquieu había

trazado su pintura de "la brumosa Inglaterra y de los ingleses en medio de sus viñedos borgaleses, bajo el claro sol de su Gascuña" y que "Inglaterra no es la patria clásica de la separación de poderes. Allí cada poder ha recibido su fisonomía particular sin dejar de conservar rasgos de los demás".

De manera que, considerando que la separación de poderes no es intangible y que debe ceder cuando razones de política y conveniencia pública le exigen, el Comité no encontró inconveniente insuperable en que cuando una tarea determinada no sea adecuada para los tribunales ordinarios, se encargue a un tribunal especial que, por su personal o sus procedimientos, se adapte mejor al propósito, y que los únicos problemas que deben atenderse son el de determinar hasta qué punto se pueden conferir funciones judiciales a los Ministros y a los tribunales ministeriales y el de fijar los métodos correctos y las salvaguardias adecuadas para el ejercicio de tales funciones, ya que no sólo se trata de que se haga justicia, sino de que haya seguridad en la justicia, y la única seguridad en la justicia es la ley, públicamente administrada.

Para resolver el primer problema, el Comité se basó en una distinción entre decisiones judiciales y decisiones quasi-judiciales.

En la "verdadera decisión judicial" el Comité encuentra como características que existe una controversia o disputa entre dos o más partes en la que concurren estos cuatro requisitos: 1) la presentación del caso por las partes; 2) la comprobación de los hechos por pruebas que rindan las partes; 3) la exposición por las partes de sus argumentos legales en caso de que la controversia sea sobre cuestio-

nes de derecho, y 4) una decisión que resuelve todo el asunto mediante la apreciación de los hechos controvertidos y la aplicación de la ley de la tierra (*law of the land*) a esos hechos, incluyendo, en caso necesario, una determinación precisa sobre cualquier cuestión discutible de la ley.

En la decisión quasi-judicial, el Comité encuentra que existe también una controversia, en la que siempre existen los dos primeros requisitos, no necesariamente el tercero, pero nunca el cuarto, el cual es sustituido por una acción administrativa cuyo carácter es determinado por la libre elección del Ministro; "...en términos generales una decisión quasi judicial es solo una decisión administrativa que en alguna etapa o en alguno de sus elementos posee características judiciales". "Al fin el Ministro resuelve lo que es mejor hacer y lo hace".

Durante la investigación que precedió al informe final del Comité, se oyeron opiniones acerca de la distinción entre el Poder Judicial y el quasi-judicial, sosteniéndose que el primero se define como un poder para decidir una cuestión legal en una disputa entre partes que implica una apreciación de hechos (*finding of facts*) o la aplicación de una determinada regla o principio de derecho, o ambas cosas a la vez, y que el poder quasi-judicial significa "el poder de dar decisiones sobre cuestiones o diferencias de un carácter administrativo y no justiciable, las cuales no pueden ser determinadas con referencia a ninguna determinada regla ni principio de derecho, sino que son materia de criterio (*judgment*) y discreción administrativas" (Declaración del Treasury Solicitor).

Las recomendaciones del Comité fueron en el sentido de que si la ley solamente concierne a la administración, sin implicar "cuestiones justiciables" (*justiciable issues*) su ejecución debe ser encomendada a un departamento ejecutivo; que, si para llevar a efecto esa ley se suscitan "cuestiones justiciables" y se requieren "verdaderas determinaciones judiciales a fin de llegar a una decisión", entonces esa parte debe ser normalmente encomendada a los tribunales judiciales; y solo excepcionalmente y con debida justificación en cada caso a un Ministro o tribunal ministerial; y que si lo que se requiere en la ejecución es una decisión quasi-judicial, la competencia puede y debe ser correctamente atribuida a los Ministros mismos y no a tribunales judiciales o tribunales ministeriales.

Las opiniones doctrinarias sobre las bases y conclusiones del Comité han sido muy variadas, pero entre ellas es conveniente citar la de Robson, de quien se ha estado haciendo constante referencia en este estudio.

El afirma que hay simplicidad en la distinción que hace el Comité entre facultades judiciales y quasi-judiciales; que la concepción de la "ley de la tierra" (*law of the land*) como una estructura perfecta y completa lista para ser aplicada a cualquier controversia tan pronto como surja, es una de esas ideas que debiera haber desaparecido desde hace mucho tiempo, pues es bien conocido que el proceso mental de aplicación de la ley envuelve tantas y tantas cuestiones de libre apreciación, que no es posible basar sobre esta característica ninguna conclusión. ¿Cuál es, se pregunta, la distinción fundamental entre cuestiones de hecho y cuestiones de derecho? ¿Qué las cuestiones de

hecho no implican cuestiones de interpretación que son cuestiones de derecho? ¿En qué se funda la distinción entre ley y "política" (policy)? Es obvio, sostiene, que la discreción existe en diversos grados tanto para los tribunales judiciales como para los tribunales administrativos. Y concluye diciendo, "el resultado (a que llegó el Comité) no es completamente insatisfactorio, pero no puede uno menos que deploar que por un razonamiento falso se haya llegado a alcanzar un beneficio incidental. A la larga, no pueden dar buenos resultados pensamientos confusos y adherencia a doctrinas anticuadas, y el desarrollo de nuestro derecho público puede más bien ser impedido que ayudado por la introducción de distinciones insostenibles entre decisiones judiciales y quasi-judiciales, entre ley y política (policy), y entre cuestiones "administrativas" y "justiciables".

Por su parte, en los Estados Unidos, el gran desarrollo del nuevo tipo de organismos ha dado motivo a preocupaciones de la misma índole y a tentativas doctrinarias y jurisprudenciales para explicar y resolver los problemas creados con la nueva situación.

Dentro de los esfuerzos gubernamentales que al respecto se han hecho frente a ella, es de notarse la designación hecha por el Presidente en el año de 1930 de un comité encargado de hacer una revisión completa de los métodos administrativos, de la superposición de funciones, de las diversas organizaciones y proponer las reformas convenientes. En 1937, ese Comité (President's Committee on Administrative Management) formuló su informe y en él se pueden leer estas observaciones: "La rama ejecutiva del Gobierno de los Estados Unidos ha ...crecido sin plan ni designio... Las

Comisiones han sido el resultado de tanteos legislativos más que de la persecución de una política consistente... Ellos son en realidad gobiernos independientes en miniatura establecidos para tratar el problema de los ferrocarriles, de los bancos, del radio... Constituyen una "cuarta rama" acéfala del Gobierno, ..." y al trasmitir al Congreso este informe, el Presidente Roosevelt decía: "La práctica de crear Comisiones regulatorias independientes que realizan tareas administrativas al lado de una labor judicial, amenaza desarrollar una "cuarta rama" del Gobierno que no está sancionada por la Constitución".

Posteriormente, en 1939, el Presidente autorizó al Departamento de Justicia para la designación de otro Comité encargado de investigar y considerar las prácticas administrativas existentes, los procedimientos de los diversos departamentos ejecutivos, de los establecimientos independientes y de las comisiones, y la formulación de conclusiones y recomendaciones para tal acción, y el hacer el nombramiento de los integrantes, de tal Comité, el Procurador General manifestó que el rápido desarrollo durante los últimos años de Agencias gubernamentales encargadas de funciones regulatorias y de deberes de carácter, quasi-legislativo o quasi-judicial, ha centrado la opinión de la Barra y del público sobre el papel vital desempeñado por el procedimiento administrativo..."

El citado Comité (Attorney General's Committee on Administrative Procedure) produjo su informe en 1941 y en él, al discutir las diversas razones que han conducido a la creación de las Agencias administrativas, llega a la conclusión de que el procedimiento administrativo no constituye una violación del princi-

pio del "imperio de la Ley" (rule of law), sino por el contrario una extensión de él, puesto que la mayor parte de dichas Agencias representan un esfuerzo para realizar en una forma análoga a la judicial una función que, de otra manera podría ser realizada ejecutiva o legislativamente, y que tampoco constituye una invasión del Poder Judicial de los Estados Unidos, en tanto que las Agencias auxilian al cumplimiento de tareas exclusivas de la competencia del Congreso, o en tanto que sus resoluciones (adjudications) están sujetas a revisión por las Cortes o tribunales constitucionales (*Report*, pp. 11-18 y 80).

En los Estados Unidos, si bien es muy usual la denominación de cuasi-judicial para los actos que realizan las Agencias administrativas decidiendo controversias entre partes, tal denominación es igualmente aplicada a todos aquellos casos en que las autoridades administrativas siguen un procedimiento semejante al judicial para la realización de actos simplemente administrativos (fijación de impuestos, otorgamiento de licencias, etc.) o de actos de legislación delegada (fijación de tarifas). De manera que al apreciar las diferentes opiniones que sobre el particular se han emitido doctrinaria y jurisprudencialmente, hay que tener presente que esas funciones o actos cuasi-judiciales no siempre significan adjudicaciones administrativas, esto es, decisiones administrativas de controversias.

La doctrina americana, como es natural, se ha preocupado de examinar esa facultad de las Agencias administrativas frente a la doctrina de separación de poderes, pues como dice un autor, "si todos los caminos llevan a Roma, todas las cuestiones relativas al Gobierno Americano llevan, tarde o temprano, a la

separación de Poderes" (Hart, *An introduction to administrative law*, 1940, p. 146).

Sin embargo, y aunque con esa base común, se pueden encontrar muy diversos matices en las diferentes opiniones emitidas al respecto.

Desde luego y volviendo a hacer referencia al Informe del President's Committee on Administrative Management, en él se encuentra, tal vez como único caso en la literatura de la Administración Pública (D. Waldo, *The administrative state*, 1948, p. 117) la defensa más formal de separación tripartita de poderes, al afirmar que ésta significa que "en el Presidente y sólo en él (se deposita) el Poder Ejecutivo del Gobierno de los Estados Unidos" agregando que "la responsabilidad del Presidente por "el Poder Ejecutivo" se menoscaba por la multiplicidad y confusión de agencias que hacen imposible su acción efectiva" y "que violentan la teoría básica de la Constitución Americana de que debe haber tres grandes ramas del Gobierno y sólo tres".

En el informe de 1936 del Special Committee on Administrative Law de la American Bar Association se afirma que en esa época el Poder Judicial de los Estados Unidos estaba distribuido en tres categorías de tribunales: a) Los tribunales constitucionales (Constitutional Courts) formados por la Suprema Corte, los tribunales federales de circuito (federal circuit courts of appeals), y los tribunales federales de distrito (federal district courts) que están estrictamente limitados a funciones judiciales señaladas en la Constitución; b) Tribunales legislativos (Legislative Courts) que incluyen los siguientes: Court of Claims, Court of Customs and Patent Appeals, Customs Courts, las Cortes territoriales y

parcialmente las Courts del Distrito de Columbia. Todas ellas pueden estar facultadas para ejercer funciones de carácter híbrido que son también susceptibles de determinaciones judiciales, legislativas o ejecutivas y además de funciones cuyo ejercicio ha sido rehusado a las Cortes constitucionales y que han sido indiscriminadamente catalogadas por la Suprema Corte como quasi-legislativas, quasi-judiciales y administrativas; c) Tribunales ejecutivos (Agencias Administrativas) que varían grandemente en carácter, siendo desde individuales (incluyendo al Presidente y varios Jefes de Departamento) bureaus en la rama ejecutiva del Gobierno hasta "boards" y "comissions" independientes. Sus funciones recorren toda la gama desde la puramente judicial, a través de dudosas zonas en las fronteras judicial-ejecutiva y judicial-legislativa, hasta el campo indudable de lo ejecutivo y lo judicial.

Respecto de este último grupo, el Informe indica que su característica que las identifica es precisamente la amalgama de poderes de gobierno en las mismas manos, agregando que "por años, el desarrollo actual fue obscurecido por una variedad de eufemismos, tales como "cuasi-legislativo", "cuasi-judicial" y "administrativo"... haciéndose muy poca diversificación entre las funciones ejecutiva, legislativa y judicial ejercitadas por las Agencias administrativas; la tendencia era a confundirlas y a tratarlas a todas por igual".

A pesar de que en el propio Informe se manifiesta que no es su propósito expresar opinión sobre la constitucionalidad de los aspectos sustanciales de la nueva tendencia de la legislación federal, hace referencia a Informes anteriores del mismo Comité en los que, reco-

nociendo ventajas a los tribunales especializados, considere que una aplicación doctrinaria del principio de separación de Poderes no es ni practicable ni deseable.

Siguiendo estas mismas ideas, gran número de publicistas se ha inclinado por considerar que, a pesar de que en la Constitución Americana se ha adoptado en su forma extrema la doctrina de separación tripartita de poderes y de funciones, la complejidad del gobierno contemporáneo ha exigido que haya cierta participación de varias de esas funciones por los diversos poderes, que algunas de tales funciones se reconozcan como comunes a todos los poderes y que ciertos oficiales u organismos ejercenten funciones correspondientes a varios poderes y que los tribunales se han visto obligados bajo la presión de la opinión pública a sostener, por conceptos variados, la validez de tales alteraciones de aquella doctrina, suavizando con el término de "cuasi-judicial" el ejercicio de facultades similares a las ejercitadas por los tribunales, para de esa manera eludir el cargo de que hay una invasión inconstitucional de las funciones del Poder Judicial y que, en realidad lo que debe hacerse es, que reconociendo como inevitable, justificada y propia la tendencia hacia esa concentración de funciones, se le admita francamente en el régimen constitucional y que ya dentro de éste se establezcan las debidas reglamentaciones y salvaguardias para evitar que los nuevos organismos gubernamentales se conviertan en fuente de tiranía y opresión y que desaparezcan todas esas denominaciones alusivas, engañosas y confusas como las de llamar quasi-judiciales a funciones que no pueden ser definidas como actividades con características inconfundibles (Pillsbury, "Administrative Tribunals" (1923), 36 *Harvard Law Review*

405. Rozenberry, "Administrative Law and the Constitution", (1929) 23 *American Political Science Review* 32. Cooper, "The proposed U.S. Administrative Court" (1937), 35 *Michigan Review* 565).

Y llevando a su extremo esas tendencias, la teoría política ha llegado a preconizar para el Estado contemporáneo una revisión completa de la separación tripartita de poderes y de funciones, pues las preocupaciones de proteger la libertad civil y de garantizar contra el poder arbitrario que fueron las bases de la doctrina tradicional, han pasado a segundo plano y nuevas necesidades requieren "una nueva división del trabajo y una nueva teoría de la división de poderes... que no se preocupe por los frenos y contrapesos (checks and balances) o por la separación entre política (policy) y administración, sino con la división entre el voto político (policy veto) por un lado y la planeación de política (policy planning) y ejecución por la otra" (Gulick, "Politics, Administration, and the New Deal", citado por D. Waldo en *The administrative state*, (1948) p. 123). De esta manera, el Ejecutivo sería responsable de la planeación gubernamental, ayudado por grupos deliberantes y consultivos, con amplias facultades para su ejecución; el legislativo retendría al derecho de vetar las más importantes decisiones y ejercitaría funciones de auditoría e investigación y la masa de ciudadanos actuaría, como en el pasado, por presión de grupos o de partidos.

Otra tendencia que puede señalarse entre los doctrinarios ha sido la de considerar que hay funciones del Estado que no pueden ser clasificadas como ejecutivas, legislativas o judiciales; que algunas de ellas, pese a algunos de sus caracteres, han tenido una clasificación

que se basa en antecedentes históricos, y que en tal caso la clasificación histórica debe tener primacía sobre la clasificación lógica y jurídica. "Cuál deba ser en teoría, dice Goodnow, la esfera de acción de cada una de las autoridades gubernamentales y cuál la del Estado, la del Poder constituyente, son cuestiones que deben resolverse en gran parte según la historia y las necesidades políticas de cada país en particular, y todo empeño de imponer a un país una regla rígida e inflexible, producto de un razonamiento *a priori* o de una generalización inductiva basada en el ejemplo de otros países, difícilmente conducirá a un resultado satisfactorio" (*Derecho administrativo comparado* (Trad. esp), p. 26).

Por último y dentro de los mil matices de las doctrinas que se vienen examinando, se puede encontrar una tendencia que parece ser bastante satisfactoria. Manteniendo el principio clásico de separación de poderes y de funciones considera que, la interpretación que debe dársele es la que le corresponde en el momento actual, no en el momento de su formulación; que para una mentalidad del siglo veinte la primera proposición de Montesquieu de que "en todo gobierno hay tres clases de poder" no excluye la posibilidad de que haya otros poderes que sean secundarios al propósito perseguido o que haya poderes mezclados. De otro modo dicho, se quiere indicar que, aunque para cada propósito determinado hay tres clases de poder, no es necesario que cada uno de los actos concretos que se pueden identificar en la consecución de ese propósito, tenga en todos sus aspectos, la característica inconfundible de uno de esos tres poderes, y que por lo tanto, otra apreciación distinta de la separación de poderes sería una exagerada

simplificación del proceso gubernamental, y precisamente la idea de que la doctrina significa algo más objetivo y preciso, ha conducido a los escritores a condenarla como irreal e impráctica y a los tribunales los ha colocado ante un aparente dilema de escoger entre la aplicación de una separación que es práctica e intelectualmente absurda, o la evasión de un mandato constitucional (Hart, *An introduction to administrative law* (1940), p. 146).

Para ilustrar esas ideas se ha recurrido a un ingenuo ejemplo propuesto por el Profesor Carl V. Friedrich, citado por el mismo Hart, respecto de la compra de un sombrero café, en la cual se puede separar la decisión de que se compre, la ejecución de la compra y la resolución de la controversia que pueda surgir de si el artículo comprado es sombrero o gorra o si es café o rojo y se dice que todo lo que exige la separación de poderes es que sus grandes lineamientos se sigan al decidir cuál de los tres departamentos debe de actuar; pero que dentro de estos grandes lineamientos es posible y permisible la atribución de especiales facultades, que en un Gobierno podrían ser muy variadas para adaptarse a la extensión de sus actividades y que esto puede continuar ilustrándose con el mismo ejemplo. Así, el miembro de la familia que es el ordenador de la política, puede decidir que el sombrero sea comprado, pero que el que vaya a ejecutar la compra, pueda escoger entre dos colores o el que le parezca conveniente, lo cual disminuye la posibilidad de las controversias que el miembro judicial de la familia tiene que resolver y que, por último, el ordenador de la política familiar puede decidir que el ejecutor de la compra determine, con conocimiento y audiencia, si el sombrero café es más barato que el gris y resuelva consecuentemente, o

también puede facultarlo para que delegue la ejecución de la compra en otra persona bajo determinadas reglas y prescripciones.

En la forma anterior, se dice, ninguna de las variaciones indicadas afectan los grandes lineamientos de la distinción y separación de funciones, a menos que el miembro que decide deje toda la decisión al miembro que ejecuta o que se prive al miembro judicial de toda intervención en las controversias que surjan.

Y de allí se afirma que ese análisis justifica que no hay agravio a la separación funcional si a la autoridad administrativa se le delegan facultades de apreciación de hechos (*finding of facts*), formulación de juicios (*judgement forming*), discrecionales y de expedición de normas legales, siempre que haya los límites naturales a tal delegación y que así la circunstancia de que una ley faculte a una autoridad administrativa para hacer apreciaciones de hechos no tiene ninguna relación con que los tribunales hagan lo mismo en el cumplimiento de sus funciones. "La validez de tal ley depende no de la analogía del procedimiento, sino del contexto funcional en cada caso" (Hart, *op. cit.*, p. 149).

Las tendencias y pensamientos anteriores corresponden a las expresiones del distinguido Justice Holmes en su voto de disenso expreso en el caso *Evans vs. Gore* (1920) cuando decía:

"Los grandes ordenamientos de la Constitución no establecen ni dividen los campos en blanco y negro. Aun aquellos más específicos se encuentra que terminan en una penumbra que se desvanece gradualmente de un extremo a otro. La propiedad no puede ser tomada sin compensación, pero con ayuda

de una frase, el poder de policía (the police power), alguna propiedad puede ser tomada o destruida para uso público sin pagar por ella, si no se toma mucha. Cuando llegamos a las distinciones fundamentales es todavía más obvio que debemos recibirlas con cierta latitud o nuestro Gobierno no pueda marchar.

Hacer una regla de conducta para un individuo que sin ella sería libre, es legislar. Sin embargo es lo que hacen los jueces cuando determinan cuál de dos principios de política (policy) debe prevalecer... Con respecto al Ejecutivo, el Congreso le ha delegado a él o a alguna de sus ramas la facultad de imponer sanciones... la de determinar normas para la importación... y otras que no necesitan mayor detalle... Se dice que las facultades del Congreso no pueden ser delegadas y sin embargo el Congreso ha establecido la Interstate Commerce Commission que realiza actos legislativos, ejecutivos y judiciales, sólo atemperados por un "cuasi"...

Parece que no es necesario demostrar que aunque podamos disimular con palabras veladas, no podemos sostener la distinción entre acción legislativa y ejecutiva con precisión matemática y dividir las ramas en compartimentos cerrados, por más deseable que esto fuera, lo que estoy lejos de creer o de que la Constitución lo requiera".

El pensamiento jurídico norteamericano se complementa con esta triple idea; la de que en realidad, por lo menos, las funciones administrativa y judicial no son susceptibles de distinguirse por caracteres específicos; la de que, aunque pudieran distinguirse, en muchos casos son partes integrantes y dependientes del mismo proceso administrativo y están íntimamente entrelazadas por la necesidad práctica de preservar la autonomía administrativa, y

finalmente, la de que, la adjudicación administrativa no sólo pretende resolver un conflicto, sino también la de establecer una sana política social o económica congruente con la protección de los derechos de los individuos.

Y, en efecto, la idea de que la función jurisdiccional no se distingue sustancialmente de la administrativa, tiene general aceptación, pues se piensa que en realidad en el Estado sólo hay dos actividades diferentes: la de hacer las leyes y la de ejecutarlas, sin que haya razón de fondo para distinguir la ejecución en casos de controversia de la ejecución en casos en que no haya conflictos. "Hacer las leyes, hacerlas ejecutar, me parecen en buena lógica, dice Berthelemy, dos términos entre los cuales o al lado de los cuales no hay lugar vacío. El acto particular de "interpretar la ley en caso de conflicto" forma necesariamente parte del acto general "hacer ejecutar la ley". Goodnow en una forma semejante, afirma que los actos del Estado, como los de los individuos se pueden separar solamente en dos grupos, los necesarios para la expresión y los requeridos para la ejecución de la voluntad; los primeros, forman la acción política, los segundos, la administrativa y si entre ellas no existe una completa armonía, tendrá que llegar a la parálisis política (*Politics and administration*, 1900).

El verdadero criterio que debe utilizarse para distinguir las funciones administrativa y judicial no está, dice Pillsbury, en la facultad de oír y determinar (hear and determine) puesto que facultades sin duda administrativas, como las de fijar impuestos, admitir inmigrantes o resolver una deportación, etc. se pueden realizar y de hecho se realizan, oyendo y decidiendo; ni en la facultad de dictar una decisión obligatoria (bindig) puesto que ella

es normal en el funcionamiento de la Administración en los casos en que está de por medio el interés público; ni en la facultad de afectar derechos personales o de propiedad, ya que la acción administrativa se manifiesta en varias maneras afectando tales derechos, como sucede en materia de salubridad, en materia de control y vigilancia de actividades privadas, en materia de expropiación, etc.; ni finalmente, en el procedimiento que se siga para realizar la función, desde el momento en que cada uno de los Poderes del Gobierno tiene derecho a conducir sus asuntos siguiendo los métodos que crea más adecuados sin que ninguno de ellos sea monopolio y exclusivo de una función; que, por lo tanto, descartados esos criterios, solo queda como válido el que se atiene al carácter del acto principal que va a ser realizado y que, por lo tanto, si éste necesita para integrarse o para elevarse a pleno desarrollo otros actos incidentales, cualquiera que sea la naturaleza de éstos, la función tendrá la característica del acto principal.

El mismo tratadista A.V. Dicey, campeón del principio del "imperio de la ley" y de la negativa del "droit administratif" en el derecho inglés y el más distinguido constitucionalista inglés de su tiempo, que tanta influencia ha tenido en los Estados Unidos, tuvo que reconocer en su artículo denominado "The Development of Administrative Law in England" (1915. 31 *Law Quarterly Review* 148) que el fenómeno que se desarrollaba en Inglaterra significaba ya la introducción de un derecho administrativo en la legislación inglesa, semejante aunque no idéntico al francés, y tuvo que reconocer igualmente que "la imposición al Gobierno de nuevos deberes inevitablemente requiere la adquisición por el Gobierno de una autoridad más amplia" que "es obvia la gran conveniencia de dejar a un de-

partamento del Gobierno que tiene a su cargo asuntos en el que gran número de personas están interesadas (tales, por ejemplo, como el pago de pensiones de vejez, el seguro nacional de salud o el seguro de desempleo) la facultad de decidir cuestiones que tienen en mayor o menor grado un carácter judicial. En otras palabras, se hace inevitable que se otorgue jurisdicción a un Departamento del Gobierno o a oficiales íntimamente conectados con tal Departamento..." y aunque reconoce que tal transferencia de autoridad mina en su base "el imperio de la ley" que ha sido por generaciones, según dice, la más notoria característica de la Constitución Inglesa, se ve obligado a admitir que "cuando el Estado emprende el manejo de un negocio propiamente dicho y de un negocio que hasta aquí ha sido conducido por un ciudadano particular guiado sólo por su propio interés, el Gobierno o, en el lenguaje del derecho inglés, los servidores de la Corona tendrán que necesitar la libertad de acción necesariamente poseída por un particular en el manejo de sus asuntos personales". "Si un hombre de negocios, sigue diciendo, tratara de llevar sus asuntos de acuerdo con las reglas que, en una forma más adecuada, guían a nuestros jueces en la administración de la justicia, descubriría al fin del año que no habría realizado utilidades y se acercaba a la bancarrota". "Cómo podría, se pregunta, prosperar un negocio en manos de un hombre que no puede despedir a un empleado hasta que haya obtenido una prueba concluyente de fraude o mala conducta o si no existe la prueba que los abogados consideran la mejor comprobación ("best evidence"). En una palabra, el manejo de un negocio no es la misma cosa que la conducción de un juicio. Las dos cosas deben ser gobernadas en muchos aspectos por reglas totalmente diferentes".

Finalmente y para concluir esta parte del estudio debe realizarse que la actitud del Poder Judicial en los Estados Unidos, a través de múltiples, vagas, confusas y aún contradictorias decisiones, ha sido fundamentalmente la de sostener la validez de las Agencias administrativas que han concentrado en sus manos facultades ejecutivas, legislativas y judiciales, siempre que la delegación legislativa sea limitada y especifique la autoridad que pretenda conferirse a tales Agencias, que se satisfagan las exigencias del debido procedimiento legal "due process of law" y que se conserve por los tribunales la facultad de revisión judicial "judicial review" de las decisiones de las propias Agencias. Igualmente es de hacerse notar lo que ya se dijo con anterioridad, o sea que los tribunales judiciales, la Suprema Corte, han extendido la denominación de *cuasi-judicial* a los actos que se realizan siguiendo un procedimiento semejante al judicial, por más que se reconozca que el acto mismo final tenga otra naturaleza. Así por ejemplo, la fijación de tarifas se considera como legislativa en sus efectos, pero *cuasi-judicial* por su procedimiento.

Todo el desarrollo anterior conduce necesariamente a la conclusión de que el Estado contemporáneo está sufriendo una transformación fundamental que ha puesto en crisis todas las teorías políticas sobre las que fue construido; que sin embargo, y a pesar de las reclamaciones para ocurrir a nuevas construcciones técnicas que satisfagan mejor esas necesidades, el pensamiento jurídico sigue trabajando, mientras encuentra nuevas fórmulas, sobre el andamiaje de la edificación tradicional, logrando de esta manera y tal vez para bien, que la evolución de conceptos se realice en la forma acompañada que permite el acomodamiento

de la vida y de las ideas a las exigencias de ese nuevo estado de cosas que se divisa ya en un cercano horizonte.

Claramente se ha visto que, en el punto que abarca este estudio, la fuerza del principio de separación de poderes ha obligado a procurar ajustar a él las nuevas organizaciones que, independientes de los Poderes Legislativo y Judicial, han sido encargadas de realizar junto a funciones administrativas, otras legislativas o de carácter judicial, las que por respeto a aquel principio han sido llamadas "cuasi-legislativas" y "cuasi-judiciales", es decir, con términos que no las apartan de las denominaciones tradicionales.

Haciendo a un lado las facultades cuasi-legislativas por ser ajena al propósito de esta investigación, y limitándola solo a las facultades cuasi-judiciales, o sea, a las atribuciones a órganos administrativos para resolver jurisdiccionalmente controversias entre particulares y el Poder Público, entre simples particulares, con motivo de la aplicación de leyes de derecho público, de leyes administrativas, ha surgido el problema de determinar cuáles controversias pueden ser así atribuidas a esos órganos administrativos.

Sobre este particular varias opiniones se han emitido. Unas que consideran que la legalidad de la atribución depende de factores históricos combinados con exigencias del Estado moderno. Otras que sostienen que la atribución *cuasi-judicial* sólo se justifica en tanto que forma parte inseparable, necesaria o incidental del eficaz desarrollo de la función administrativa y finalmente, en una tercera categoría, las que piensan que además de las anteriores, es justificable atribuir esas facultades cuando se

trata de cuestiones que hasta ahora han estado fuera del tipo de controversias que son de la competencia normal de los tribunales judiciales ordinarios. Sin embargo, a pesar de la diversidad aparente, todas coinciden en la idea de que las controversias entre particulares en las que se debaten derechos de carácter real o personal con motivo de la aplicación de leyes de Derecho Privado, no pueden constitucionalmente ser sustraídas de la competencia de los tribunales judiciales.

Para Pillsbury, cuyo estudio sobre tribunales administrativos hemos citado varias veces, el poder "casi-judicial puede ser definido como el poder de realizar actos administrativos por su naturaleza pero que requieren incidentalmente el juicio (trial) y determinación de cuestiones de hecho y de derecho" y más adelante agrega que cuando la función del organismo "es fundamentalmente regulatoria (regulatory) y la facultad de oír y resolver controversias es meramente incidental a esa atribución regulatoria, la función es administrativa. Cuando, por el contrario, la atribución es fundamentalmente la de decidir cuestiones legales entre particulares, la función es judicial, puesto que esa decisión es el objeto principal y no el incidental a la regulación, y termina diciendo que la función regulatoria o administrativa implica los siguientes elementos: "1) La formación de reglas para el futuro (poder legislativo delegado); 2) La interpretación y aplicación de estas reglas en casos particulares; 3) La decisión de controversias que surgen con motivo de ellas (función quasi-judicial); 4) La determinación y realización de determinadas orientaciones (policies); 5) La responsabilidad por la eficaz administración del sistema de leyes que deben ejecutarse y un derecho de iniciativa para tomar las medidas necesarias para asegurar el éxito".

Robson, a quien también se ha hecho tanta referencia en el curso de este estudio, critica por insostenible, como antes se ha dicho, la distinción entre decisiones judiciales y quasi-judiciales, entre ley y política, entre cuestiones "justiciables" y administrativas, pero siendo un partidario decidido de los tribunales administrativos, sostiene que para que las funciones que se les atribuyan puedan ser satisfactorias, la legislación que los crea debe enunciar claramente los criterios (standards) y principios que deben guiarlos en sus decisiones y no dejarlos a que interpreten vagas y nebulosas frases que, en realidad, los conviertan en autoridades arbitrarias protegidas por un aire de respetabilidad por un procedimiento que sólo tiene la apariencia de judicial. Entre sus proposiciones constructivas Robson sugiere estas recomendaciones respecto a las controversias que pueden ser encomendadas a los tribunales administrativos: 1) Las que resulten de una nueva política de mejoramiento social que puede tropezar en su realización con intereses creados o derechos personales o de propiedad que ofrezcan resistencia a la ejecución del programa; 2) Las que requieran la aplicación de nuevos standards en campos hasta aquí no explorados; 3) Las que sólo pueden ser decididas correctamente con conocimientos especiales o con informaciones de cierta clase que sólo pueda tenerse en los departamentos gubernamentales, y 4) Aquellas que surgen entre particulares, pero sólo excepcionalmente cuando el Estado ha intervenido en alguna forma por vía de reglamentación o de provisión de un servicio. Por otra parte, el mismo autor en sus declaraciones ante el Committee on Ministers' Powers manifestó que sin ser parte esencial de su opinión, era deseable que la jurisdicción de los tribunales administrativos se limitara a cuestiones relacionadas con la administración de servicios sociales que requieren adjudicación.

ción, tales como en materia educacional, de alojamiento, de salud pública, seguro nacional, etc.; pero que las disputas surgidas con motivo de las funciones reguladoras del Gobierno (que corresponden en sentido amplio a lo que se conoce en Estados Unidos como "police powers") tales como el otorgamiento o negativa de licencia, permisos y otros actos similares; el cumplimiento de una legislación reguladora como la Factories Act, Shop Acts, deben permanecer en los tribunales ordinarios.

En los sistemas jurídicos de la América Latina sería difícil encontrar con los caracteres señalados el fenómeno que se ha producido en Inglaterra y Estados Unidos respecto de esa nueva forma de justicia administrativa, pues concurren varios factores que determinan que su implantación no puede llevarse a cabo ni en forma tan amplia ni tan franca como la que en aquéllos ha ocurrido.

En efecto, las Constituciones Americanas han adoptado en su forma más rígida el principio de separación de poderes y han consagrado, en la mayor parte de ellas, (Colombia es una clara excepción), la interpretación más exigente que obliga a entregar al Poder Judicial el ejercicio de la función jurisdiccional en toda su amplitud, es decir, no sólo cuando se trata de controversias entre particulares sobre derechos privados, sino aun en el caso de que en esas controversias se suscite la aplicación de leyes de derecho público o sean entidades de esta naturaleza las que intervengan.

Por otra parte en esos mismos países latinoamericanos, por razones económicas y sociales, los servicios públicos prestados por los particulares o los que van estableciendo los Gobier-

nos no han adquirido el desenvolvimiento alcanzado en Estados Unidos o en Inglaterra, de tal modo que la Administración no ha tenido la necesidad urgente que allí ha existido de crear Agencias u órganos administrativos que, no sólo regulen y controlen la aplicación de las leyes relativas a dichos servicios, sino que también tengan que resolver las controversias que dicha aplicación pueda suscitar.

Sin embargo, no hay duda que en esos países no ha dejado de sentirse la necesidad de que, dentro de la Administración, se establezcan ciertos órganos que concentren en sus manos varias funciones que, en el sistema estricto, deberían corresponder a poderes separados; pero el caso es que esos órganos o bien se encuentran establecidos directamente por la Constitución, en cuyo caso se trata de una excepción bien admitida e indiscutible de la separación de poderes, o bien se establecen por leyes secundarias que simplemente jurisdiccionalizan los procedimientos para realizar funciones administrativas, o bien traspasan el conocimiento de los recursos administrativos que eran del conocimiento de la Administración activa a organismos dotados de mayor o menor autonomía, pero que en todo caso dejan a salvo la jurisdicción de los tribunales ordinarios.

En México, por ejemplo, pueden ya citarse entre esas nuevas organizaciones, los Tribunales de Conciliación y Arbitraje que, separados del Poder Judicial, tienen a su cargo la resolución de todas las controversias de carácter individual o colectivo que surjan con motivo de la aplicación de la legislación social en materia de trabajo; las Comisiones Agrarias que fuera también de la órbita del Poder Judicial, resuelven jurisdiccionalmente los conflictos

que surgen con los propietarios de tierras con motivo de la expropiación que debe afectarlos para realizar el propósito de la legislación social de dotación y restitución de tierras a los pueblos que carezcan de ellas; el Tribunal Fiscal de la Federación, encargado no sólo de conocer el contencioso administrativo en materia fiscal, sino de depurar algunos créditos en contra de la Hacienda Pública y de conocer de ciertas responsabilidades del Estado; el Tribunal de Arbitraje de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión con la competencia para juzgar los conflictos que surjan entre el Estado y sus servidores; la Dirección General de Pensiones Civiles de Retiro y el Instituto del Seguro Social, que no sólo se limitan a la aplicación de las leyes respectivas sino que tienen ciertas facultades para adoptar decisiones respecto de los derechos de los pensionistas.

Igualmente se encuentra dentro de la misma legislación, que determinadas Secretarías de Estado tienen facultades de carácter judicial, sin que haya dentro de dicha Secretaría organismo especial para ejercitarlas. Así por ejemplo, la Secretaría de Economía tiene encomendada la expedición de patentes y marcas y al mismo tiempo, la declaración, a través de un procedimiento contradictorio semejante al judicial, de la falsificación, imitación, invasión y nulidad de aquéllas; la Secretaría de Hacienda, por conducto de la Dirección General de Aduanas ejerce también funciones francamente jurisdiccionales en materia de contrabando y defraudación fiscal; las Secretarías de Economía, de Agricultura y Fomento y la de Comunicaciones y Obras Públicas resuelven también, siguiendo un procedimiento de lineamientos semejantes al judicial las oposiciones que terceros formulan contra el otorgamiento de concesiones de recursos naturales o concesiones, permisos o licencias para el establecimiento de servicios públicos de transporte.

Por último, y en una época relativamente recientemente se ha manifestado en la legislación mexicana la tendencia de constituir Comisiones integradas por elementos técnicos para la aplicación de determinadas normas legales que regulan actividades de gran importancia para la economía del país y así es como han aparecido en el medio jurídico, la Comisión Nacional Bancaria, la Comisión Nacional de Valores, la Comisión Nacional de Seguros, la Comisión de Fomento Minero, la Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas, la Comisión Federal de Electricidad, etc.

Como puede asegurarse que una situación semejante a la de México está ocurriendo en los demás países latino-americanos y como el progreso de los mismos los obligará cada día más a adoptar nuevas medidas que posiblemente sean aprovechando la experiencia de los países que como Inglaterra y Estados Unidos han alcanzado tan alto grado de desarrollo social, se considera que es oportuno que el Congreso a quien va dirigida esta ponencia se avoque del conocimiento de la transformación que significa en el régimen constitucional y administrativo de los Estados Americanos, la implantación de esas nuevas formas de acción administrativa y que, haciendo a un lado terminologías confusas (actos quasi-legislativos, actos quasi-judiciales) y no sustentadas en bases firmes, inicie su intervención en esta materia, adoptando las siguientes conclusiones:

**PRIMERA.** Es necesario conservar dentro de los regímenes constitucionales el principio

de separación tripartita de poderes, puesto que por una parte, sigue sirviendo para los propósitos que determinaron su adopción, o sea impedir el absolutismo y arbitrariedad de los gobernantes y garantizar, por ello, la libertad de los gobernados, y por la otra, no existe ninguna construcción técnica que pueda sustituirlo con ventaja.

**SEGUNDA.** Es de recomendarse que cuando el ejercicio de la función administrativa o el de la función legislativa tenga que realizarse respecto de asuntos de gran complejidad técnica, se adopten medidas para establecer organismos especiales, de preferencia colegiados, y siempre integrados por elementos técnicos y de preparación especial, que se encarguen de llevar a cabo esas funciones, procurando que si se trata de delegar facultades legislativas a tales organismos, se les considere simplemente como auxiliares del Poder Legislativo, y que éste tome la decisión final, o se autorice constitucionalmente su funcionamiento.

**TERCERA.** Es de recomendarse que en todos aquellos casos en que, además de cues-

tiones de carácter técnico estén comprometidos intereses respetables o derechos de particulares, la acción administrativa se lleve a cabo siguiendo un procedimiento que se asemeje al judicial en cuanto a las garantías de audiencia y legalidad, pero que al mismo tiempo reconozca libertad tanto a la Administración como a los particulares para la aportación de todos los elementos que sirvan a la mejor definición de los nuevos criterios y principios que vayan implantándose en la moderna legislación.

**CUARTA.** Debe respetarse la interpretación que en cada Estado se dé al principio de separación de Poderes en lo que se refiere a la atribución de funciones judiciales a órganos separados del Poder Judicial; pero en el caso de que la Constitución establezca la supremacía de este último, es de recomendarse que si se atribuyen facultades judiciales a la Administración, se establezca como una garantía del particular la de que el Poder Judicial decida sobre la regularidad del procedimiento seguido por la autoridad administrativa y sobre las apreciaciones que haya formulado sobre los puntos de derecho controvertidos.

# **PROYECTO DE LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL MEXICANA (1958)\***

**Gabino Fraga**

## **CAPITULO I DE LOS ORGANOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL**

**Artículo 1o.** El Presidente de la República, titular del Poder Ejecutivo, es el Jefe supremo de la Administración Pública Federal.

**Artículo 2o.** La elección, sustitución, situación jurídica y facultades del Presidente de la República, se regulan por las disposiciones relativas de la Constitución Federal.

\* Este documento constituye una de las muchas aportaciones al estudio de la administración pública del profesor Gabino Fraga. Seguramente fue elaborado con la mira de contribuir a la formación de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958, por lo que la época probable de su formulación es este mismo año. La participación de don Gabino Fraga fue en su calidad de Presidente del Instituto de Administración Pública. N. del D.

**Artículo 3o.** En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los asuntos de la Administración Pública Federal, el Presidente de la República se auxiliará de los siguientes organismos:

- I. Secretarías de Estado;
- II. Consejo de Ministros y Comisiones Intersecretariales;
- III. Departamentos Administrativos;
- IV. Gobiernos del Territorio de la Baja California y del Territorio de Quintana Roo;
- V. Procuraduría General de la República;
- VI. Instituciones descentralizadas y empresas de participación estatal.

**Artículo 4o.** Las Secretarías de Estado serán las siguientes:

**Secretaría de Gobernación,  
Secretaría de Relaciones Exteriores,**

Secretaría de Hacienda y Crédito Público,  
 Secretaría de Economía,  
 Secretaría de Fomento Agrícola y Ganadero,  
 Secretaría de la Defensa Nacional,  
 Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas,  
 Secretaría de Educación Pública,  
 Secretaría de Salubridad y Asistencia,  
 Secretaría de Trabajo y Previsión Social.

**Artículo 5o.** Los Departamentos Administrativos, serán los siguientes:

Departamento de Planeación e Inversiones,  
 Departamento del Distrito Federal,  
 Departamento Agrario.

**Artículo 6o.** Las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos tendrán igual rango y entre ellos no habrá, por tanto, preeminencia alguna.

## CAPITULO II

### DE LAS SECRETARIAS DE ESTADO

**Artículo 7o.** Corresponde a la Secretaría de Gobernación:

- I. Presentar ante el Congreso Federal toda clase de iniciativas de ley que formule el Ejecutivo;
- II. Publicar las leyes y decretos que expidan el Congreso Federal, alguna de las dos Cámaras o el Presidente de la República;
- III. Cuidar administrativamente de la exacta observancia de las leyes y

- decretos que se refieran a los asuntos de su competencia;
- IV. Cuidar del cumplimiento de las disposiciones legales sobre cultos y disciplina externa y dictar las medidas administrativas necesarias para hacer efectivas dichas disposiciones;
- V. Administrar y publicar el "Diario Oficial" de la Federación;
- VI. Compilar y publicar las disposiciones legales del Gobierno Federal;
- VII. Conducir las relaciones del Poder Ejecutivo Federal con el Poder Legislativo de la Unión y con los gobiernos de los Estados;
- VIII. Reunir los datos para la formación del informe que el Presidente de la República debe rendir, en los términos del artículo 66 constitucional, ante el Congreso;
- IX. Tramitar todo lo relacionado con nombramientos, remociones, renuncias y licencias de los Secretarios y Jefes de Departamento de Estado, de los Procuradores de Justicia de la República y del Distrito y Territorios Federales y de los Gobernadores de los Territorios;
- X. Intervenir en los nombramientos, destituciones, renuncias y jubilaciones de funcionarios que no se atribuyen expresamente por la ley a otras dependencias del Ejecutivo;
- XI. Intervenir y vigilar en las funciones electorales en los términos de las leyes relativas;
- XII. Manejar el Archivo General de la Nación;
- XIII. Aplicar la Ley de Expropiación por causas de utilidad pública en

aquellos casos en que su aplicación no quede reservada, por razón de la materia, a otra Secretaría o Departamento de Estado;

- XIV. Administrar las islas de ambos mares, sujetas a jurisdicción federal;
- XV. Manejar el servicio nacional de identificación personal;
- XVI. Reglamentar, autorizar y vigilar el juego, las loterías y rifas en los términos de las leyes relativas;
- XVII. Llevar el registro de autógrafos de los funcionarios federales y de los gobernadores;
- XVIII. Rendir las informaciones oficiales del Ejecutivo de la Unión;
- XIX. Manejar el Calendario Oficial;
- XX. Vigilar el cumplimiento y la exacta aplicación del Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión;
- XXI. Realizar los estudios y proyectos necesarios para la mejor organización de la Administración Pública en lo que se refiere a su personal, métodos de trabajo y procedimientos, y someterlos a la consideración del Presidente de la República;
- XXII. En general, manejar todos aquellos asuntos de política interior que conforme a las leyes sean de su competencia, o que competan al Ejecutivo Federal y no se hallen expresamente señalados a alguna Secretaría o Departamento de Estado.

Artículo 8o. Corresponde a la Secretaría de Relaciones Exteriores:

- I. Manejar las relaciones internacionales y por tanto intervenir en la

celebración de toda clase de tratados, convenios y compromisos internacionales en los que el país sea parte;

- II. Dirigir el servicio exterior mexicano en sus aspectos diplomáticos y consular en los términos de la ley del Servicio Exterior Mexicano;
- III. Intervenir en todo lo relativo a comisiones, congresos, conferencias y exposiciones internacionales;
- IV. Intervenir en todas las cuestiones relacionadas con los límites y aguas internacionales;
- V. Por medio de los agentes del servicio exterior:
  - a) Velar por el buen nombre de México en el extranjero;
  - b) Impartir protección a los mexicanos radicados en el extranjero;
  - c) Cobrar derechos consulares y otros impuestos;
  - d) Ejercer funciones federales y de registro civil;
- VI. Conceder licencias, en los términos de las leyes respectivas, para la adquisición de bienes inmuebles por extranjeros y de concesiones para la explotación de recursos naturales, así como para la formación de sociedades mercantiles por acciones y adquisiciones de inmuebles por dichas sociedades;
- VII. Llevar el registro de propiedades adquiridas por extranjeros y de las concesiones que se otorguen para la explotación de recursos naturales, así como llevar el registro de formación de sociedades mercantiles por acciones y adquisiciones de inmuebles por dichas sociedades;

- VIII. Intervenir en todas las cuestiones relacionadas con nacionalidad y naturalización;
- IX. Intervenir en la Junta Consultiva de Tratados de Comercio;
- X. Guardar y usar el Gran Sello de la Nación;
- XI. Coleccionar los autógrafos de toda clase de documentos diplomáticos;
- XII. Legalizar las firmas de los documentos que deban producir sus efectos en el extranjero y en aquellos del extranjero que hayan de surtirlos en la República;
- XIII. Intervenir en la extradición conforme a la Ley o tratados y en los exhortos internacionales para hacerlos llegar a su destino previo examen respecto de los que se remitan al extranjero, de que llenan los requisitos necesarios de forma para su diligenciación y estudio de la procedencia o improcedencia de los que lleguen al país, para hacerlo del conocimiento de las autoridades judiciales competentes;
- XIV. Conceder las autorizaciones y permisos que conforme a la Constitución y a otras leyes le corresponden;
- XV. Intervenir en los institutos de carácter internacional de que el Gobierno Mexicano forme parte;
- XVI. Aplicar el artículo 33 de la Constitución;
- XVII. Dirigir la política demográfica en sus aspectos de migración, repatriación, colonización y movimiento interior de la población, así como del turismo en colaboración con la Secretaría de Economía.

**Artículo 9o. Corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público:**

- I. Cobrar impuestos, derechos, productos y aprovechamientos federales en los términos de la Ley de Ingresos de la Federación y de las demás leyes fiscales relativas;
- II. Cobrar impuestos, derechos, productos y aprovechamientos del Distrito Federal en los términos de la Ley de Ingresos y de las demás leyes fiscales relativas del propio Distrito;
- III. Formular y vigilar el ejercicio de los presupuestos federales y del Distrito Federal en los términos de las Leyes respectivas;
- IV. Dirigir los servicios de inspección y policías fiscales de la Federación y del Distrito Federal;
- V. Llevar la contabilidad de la Federación y del Distrito Federal;
- VI. Hacer la glosa preventiva de los ingresos y egresos federales y del Departamento del Distrito Federal;
- VII. Mantener las relaciones con la Contaduría Mayor de Hacienda;
- VIII. Dictar las medidas administrativas sobre responsabilidades que afecten la Hacienda Pública Federal y la local del Distrito Federal;
- IX. Manejar la deuda pública de la Federación y del Distrito Federal;
- X. Intervenir en todas las operaciones en que se haga uso del Crédito Público;
- XI. Dirigir la política monetaria;
- XII. Administrar las casas de moneda y ensaye;
- XIII. Ejercer todas las atribuciones que

- le señalen las leyes respectivas en materia de crédito, seguros y fianzas, así como la Ley Orgánica del Banco de México;
- XIV. Ejercer las atribuciones que le señalan las leyes relativas a pensiones civiles y militares;
- XV. Autorizar los actos y contratos de los que resulten derechos y obligaciones para el Gobierno Federal y para el Departamento del Distrito Federal;
- XVI. Justicia Fiscal de la Federación y del Distrito Federal;
- XVII. Conservar y administrar los bienes nacionales y nacionalizados en los términos de las leyes respectivas;
- XVIII. Presidir las juntas de Mejoras Materiales y Administradoras del 2% y 3% sobre impuestos a la importación y exportación y vigilar que estas participaciones se apliquen a los fines señalados por la Ley respectiva;
- XIX. Intervenir en los actos o contratos relacionados con las obras de construcción, instalación y reparación que se realicen por cuenta del Gobierno Federal, de los Territorios y del Departamento del Distrito Federal, así como vigilar la ejecución de los mismos;
- XX. Intervenir en la inversión de las participaciones que otorgue la Ley de Ingresos de la Federación y que deban destinarse a un fin determinado con la sola salvedad de los casos que la ley exceptúa expresamente;
- XXI. Practicar visitar, reconocimientos de existencia en almacén, inspec-

ciones, con objeto de ejercer la vigilancia que la ley le encomienda.

Artículo 10o. Corresponde a la Secretaría de la Defensa Nacional:

- I. Intervenir en todos los aspectos de la organización, administración y preparación del Ejército, Marina de Guerra, de la Fuerza Aérea Nacionales y de sus respectivas reservas;
- II. Conceder los retiros del Ejército, de la Marina de Guerra, de la Fuerza Aérea y de las Reservas Nacionales, e intervenir en las pensiones correspondientes;
- III. Manejar la Guardia Nacional al servicio de la Federación, así como los contingentes armados que no constituyan la Guardia Nacional de los Estados;
- IV. Construir y preparar las fortificaciones, fortalezas y toda clase de recintos militares, así como la administración y conservación de cuarteles y hospitales militares;
- V. Asesorar al Gobierno desde el punto de vista militar en la construcción de toda clase de vías de comunicaciones terrestres, aéreas y marítimas.
- VI. Manejar las colonias militares;
- VII. Manejar los almacenes y estaciones de combustibles militares;
- VIII. Administrar la Justicia Militar;
- IX. Organizar los servicios de Sanidad Militar;
- X. Conceder indultos en delitos de Orden Militar;

- XI. Manejar la movilización del país en casos de guerra;
- XII. Formular los planes para la defensa nacional;
- XIII. Fabricar y adquirir armamento, municiones, vestuario y toda clase de materiales destinados a las Instituciones Armadas, al efecto, dependerán de la Secretaría de la Defensa Nacional:
  - a) La Fábrica Nacional de Cartuchos;
  - b) La Función Nacional de Artillería, el Laboratorio de Municiones y Artificios y Maestranzas de Artillería;
  - c) La Fábrica de Pólvora y Explosivos;
  - d) La Fábrica Nacional de Armas;
  - e) El Laboratorio Nacional de Medicinas, Productos Químicos y Materiales de Curación;
  - f) La Fábrica Nacional de Vestuario y Equipo, la planta de curtiduría y los talleres anexos;
  - g) Los Talleres Nacionales de Aeronáutica y Marina;
- XIV. Vigilar que se hagan efectivos los beneficios y obligaciones que correspondan al personal del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea Nacionales, de acuerdo con las leyes y reglamentos aplicables;
- XV. Mantener la soberanía Nacional en aguas territoriales así como vigilar las costas, para ello organizará y manejará la policía Marítima;
- XVI. Organizar y manejar los archivos y las estadísticas del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea Nacionales;

- XVII. Reglamentar y autorizar la portación de armas a los empleados federales, en los términos del artículo 10 de la Constitución.

**Artículo 11o. Corresponde a la Secretaría de Economía:**

- I. Intervenir en la producción, distribución y consumo cuando afecten a la economía general del país, con exclusión de la producción agrícola, ganadera, forestal, de caza y pesca. Por lo que se refiere a la distribución y consumo de los productos agrícolas, ganaderos, forestales y de caza, deberá contar con la cooperación de la Secretaría de Fomento Agrícola y Ganadero;
- II. Intervenir en las ventas de primera mano cuando los productores las hagan directamente a comerciantes radicados en el extranjero;
- III. Intervenir en la organización, y fomento del comercio interior y exterior del país, así como en las instituciones nacionales de crédito establecidas para fomentar dicho comercio;
- IV. Intervenir en la producción de la minería, del petróleo y demás combustibles minerales;
- V. Llevar el catastro petrolero y minero;
- VI. Intervenir en las salinas ubicadas en terrenos de propiedad nacional y en las formadas por las aguas marinas;
- VII. Vigilar las reservas nacionales;
- VIII. Intervenir en las industrias extractivas de transformación, así como en la energía eléctrica;

- IX. Intervenir en la organización, fomento y vigilancia de toda clase de sociedades cooperativas;
- X. Llevar la estadística general del país;
- XI. Intervenir en los términos de las leyes relativas a las sociedades mercantiles, cámaras y asociaciones industriales y comerciales, lonjas y asociaciones de corredores;
- XII. Intervenir en materia de propiedad industrial y mercantil;
- XIII. Ejercer vigilancia, en los términos de las leyes respectivas, sobre toda clase de pesas, medidas y normas;
- XIV. Organizar y patrocinar exposiciones, ferias y congresos de carácter comercial e industrial;
- XV. En general, ejercer las facultades y cumplir las obligaciones que le señalen las leyes y reglamentos del artículo 28 de la Constitución.

Artículo 12o. Corresponde a la Secretaría de Fomento Agrícola y Ganadero:

- I. Organizar y fomentar la producción agrícola, forestal, ganadera, de caza, la fauna, la flora y la pesca marítimas, fluviales y lacustres en todos sus aspectos;
- II. Difundir los métodos y procedimientos destinados a obtener mejores rendimientos de la agricultura, de los bosques, de la ganadería, de la caza, de la fauna, de la flora marítimas, fluviales y lacustres y de la pesca;
- III. Organizar y encauzar el crédito ejidal, agrícola, forestal, ganadero y pesquero, con la cooperación de la

- Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- IV. Organizar los ejidos con objeto de lograr un mejor aprovechamiento de sus recursos agrícolas y ganaderos con la cooperación del Banco de Crédito Ejidal y del Departamento Agrario;
- V. Organizar a los pequeños propietarios con la cooperación del Banco Nacional de Crédito Agrícola;
- VI. Vigilar la explotación de los recursos forestales, de la fauna y flora marítimas, fluviales y lacustres, con el propósito de conservarlos y desarrollarlos.  
Al efecto, organizará y manejará el servicio de policía necesario y podrá decretar vedas forestales, de caza y de pesca;
- VII. Organizar y administrar en los parques nacionales cotos de caza;
- VIII. Forestar y reforestar, organizando al efecto viveros de plantas;
- IX. Administrar los recursos forestales y de caza en los terrenos baldíos y nacionales;
- X. Cuidar de las arboledas de alineación de las vías de comunicación así como de las arboledas y demás vegetación en centros poblados y sus contornos con la cooperación de las autoridades locales;
- XI. Organizar el registro agrario nacional, con la cooperación del Departamento Agrario;
- XII. Llevar el registro y cuidar de la conservación de árboles históricos o notables del país;
- XIII. Hacer el censo de predios forestales y Silvopastoriles y de sus productos;

- XIV. Dirigir y administrar la Escuela Nacional de Agricultura;
- XV. Organizar y fomentar las investigaciones agrícolas, ganaderas, forestales, y de la flora y fauna marítimas, fluviales y lacustres, de caza y de pesca, estableciendo para ello estaciones experimentales, laboratorios y viveros de plantas, estaciones de cría, postas de reproducción, semilleros, etc.;
- XVI. Organizar y administrar museos nacionales de la flora y la fauna terrestres y marítimas, fluviales y lacustres;
- XVII. Organizar y patrocinar congresos, ferias, exposiciones y concursos agrícolas, forestales, de caza y de pesca;
- XVIII. Organizar y administrar parques zoológicos, jardines botánicos y arboledas;
- XIX. Hacer exploraciones y recolecciones científicas de la flora y la fauna terrestres, marítimas, fluviales y lacustres del país, para su estudio y explotación;
- XX. Fomentar y distribuir colecciones de los elementos de la flora y de la fauna;
- XXI. Dirigir y organizar los estudios geográficos y cartográficos de la República;
- XXII. Dirigir y organizar los estudios, trabajos y servicios de meteorología;
- XXIII. Hacer exploraciones geográficas;
- XXIV. Manejar los terrenos baldíos y nacionales;
- XXV. Estudiar las condiciones de la vida rural del país con objeto de determinar los procedimientos para mejorarlas;
- XXVI. Cuidar de la conservación de los suelos;
- XXVII. Manejar la política de colonización con la cooperación de la Secretaría de Relaciones Exteriores;
- XXVIII. Organizar y manejar la explotación de los sistemas nacionales de riego;
- XXIX. Organizar, dirigir y reglamentar los trabajos de hidrografía en cuencas, cauce y álveos de aguas nacionales tanto superficiales como subterráneas;
- XXX. Reconocer derechos y otorgar concesiones, permisos y autorizaciones para el aprovechamiento de las aguas nacionales, con la cooperación de la Secretaría de Economía cuando se trate de aprovechamiento para la generación de energía eléctrica;
- XXXI. Administrar, controlar, reglamentar el aprovechamiento de las cuencas, cauces y álveos de propiedad nacional, así como de las zonas federales correspondientes;
- XXXII. Construir las obras hidráulicas necesarias para la captación y derivación de aguas nacionales, tanto superficiales como subterráneas así como para el riego, desecación, drenaje y mejoramiento de terrenos;
- XXXIII. Intervenir en la conservación de las corrientes, lagos y lagunas, mediante la protección de las cuencas alimentadoras, así como de las obras de corrección torrencial, con la cooperación de la Secretaría de Fomento Agrícola y Ganadero

- cuando así sea necesario;
- XXXIV. El estudio de los suelos en relación con el aprovechamiento de las aguas para fines de riego;
- XXXV. Los estudios geológicos relacionados con la existencia y el aprovechamiento de los recursos hidráulicos;
- XXXVI. Manejar el sistema hidrográfico del Valle de México;
- XXXVII. Controlar los ríos y demás corrientes y ejecutar las obras de defensa contra inundaciones y las de navegabilidad;
- XXXVIII. Ejecutar las obras hidráulicas que sean consecuencia de Tratados Internacionales, en cooperación con las Secretarías de Relaciones Exteriores y de Comunicaciones y Obras Públicas.

Artículo 13o. Corresponde a la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas:

- I. Organizar y manejar las comunicaciones postales en todos sus aspectos;
- II. Intervenir en las comunicaciones eléctricas en su aspecto de:
  - a) Servicio público nacional e internacional de comunicaciones y giros, bien por medio de la red nacional telegráfica o por instalaciones de radiocomunicación internacionales o por contratos y convenios con compañías telegráficas y telefónicas, cablegráficas y radio-telegráficas,
  - b) Concesiones para el establecimiento y explotación de siste-

- mas telegráficos, telefónicos y cablegráficos particulares y su vigilancia;
- III. Otorgar concesiones para el establecimiento y explotación de estaciones inalámbricas, así como su vigilancia;
- IV. Otorgar concesiones para el establecimiento y explotación de instalaciones radiodifusoras comerciales, así como su vigilancia técnica;
- V. Otorgar permisos para la operación de instalaciones radioexperimentales, culturales, de radiodifusión y de aficionados, así como su vigilancia;
- VI. Intervenir en la organización, manejo y explotación de los servicios de comunicación terrestres, aéreos y marítimos;
- VII. Intervenir en la construcción de obras públicas, en sus aspectos de:
  - a) Construcción, reconstrucción y conservación de caminos carreteros nacionales e inspección de los privados de concesión federales;
  - b) Construcción de caminos federales;
  - c) Construcción de caminos en cooperación con los Estados;
  - d) Concesiones para la construcción y explotación de caminos y puentes;
  - e) Concesión de permisos de ruta para pasajeros, expreso y carga en caminos nacionales o de concesión federal;
  - f) Inspección y policía de caminos nacionales y de concesión

- federal;
- g) Intervención en los que se ejecuten en terrenos nacionales, bien sean construidos por la Federación o bien por concesiones otorgadas a particulares;
- h) Construcción, reconstrucción y conservación de edificios públicos, monumentos y todas las obras de utilidad y ornato costeadas por la Federación, excepto las de carácter estratégico en el ramo de la defensa nacional;
- VIII. Intervenir en todo lo relacionado con la fijación de tarifas para el cobro de los servicios públicos de transporte, de maniobra de carga y descarga, estiba y desestiba, alijo, acarreo, pilotaje en puerto, etc.;
- IX. Intervenir en todas las obras relacionadas con puertos y faros, así como en su conservación;
- X. Intervenir en la organización de la marina mercante.

**Artículo 14o. Corresponde a la Secretaría de Educación Pública:**

- I. Educación primaria urbana, semi-urbana y rural, así como la educación pre-escolar y los jardines de niños;
- II. Educación secundaria;
- III. Enseñanza normal, urbana y rural;
- IV. Enseñanza técnica, industrial y comercial, incluyendo la educación que se imparte a los adultos;
- V. Enseñanza agrícola con la cooperación de la Secretaría de Fomento Agrícola y Ganadero;

- VI. Enseñanza superior, profesional y física;
- VII. Educación artística;
- VIII. Escuelas oficiales en el Distrito y Territorios Federales; con exclusión de las que dependan de otras Secretarías y Departamentos de Estado;
- IX. Escuelas de todas clases establecidas por la Federación en la República, con la excepción señalada en la última parte del inciso anterior;
- X. Ejercer la vigilancia necesaria para que se cumplan las disposiciones sobre educación pre-escolar, primaria, secundaria y normal en las escuelas particulares y sobre educación técnica, industrial, comercial y superior que se imparte en las escuelas particulares que se incorporen al sistema federal de educación de acuerdo con los reglamentos relativos;
- XI. Ejercer la vigilancia necesaria sobre educación pública en el país en todos sus grados;
- XII. Vigilar las escuelas sostenidas por los patrones en cumplimiento de las disposiciones del artículo 123 de la Constitución;
- XIII. Organizar y administrar museos artísticos, arqueológicos e históricos;
- XIV. Organizar y administrar bibliotecas con exclusión de las que dependan de otras Secretarías o Departamentos de Estado;
- XV. Formular el escalafón del magisterio y organizar el seguro del maestro;
- XVI. Patrocinar la organización de concursos científicos y participar en

- los organizados en el país y en el extranjero;
- XVII. Organizar y manejar el registro de la propiedad literaria y artística;
- XVIII. Conceder pensiones para realizar estudios o investigaciones en el extranjero;
- XIX. Fomentar el teatro, particularmente el nacional;
- XX. Proteger y conservar los monumentos arqueológicos e históricos, poblaciones típicas o pintorescas y lugares de belleza natural;
- XXI. Organizar exposiciones artísticas, representaciones y concursos teatrales, cinematográficos y artísticos;
- XXII. Dirigir y administrar escuelas universitarias, museos artísticos y agencias culturales establecidas y sostenidas por la Federación con exclusión de las que dependan de otras Secretarías o Departamentos de Estado;
- XXIII. Revalidar estudios, diplomas, títulos o grados de escuelas similares a las que dependan de la propia Secretaría;
- XXIV. Vigilar el ejercicio de las profesiones;
- XXV. Organizar misiones culturales;
- XXVI. Dirigir la educación física en todas las dependencias oficiales, así como fomentar las actividades deportivas en organizaciones o institutos particulares;
- XXVII. Organizar desfiles atléticos y toda clase de eventos deportivos, cuando no sean puramente internos o de alguna dependencia oficial;
- XXVIII. Intervenir en la participación de México en los concursos atléticos internacionales;
- XXIX. Intervenir en la confederación deportiva y manejar la escuela Nacional de Educación Física;
- XXX. Estudiar los problemas fundamentales de las razas aborígenes y dictar las medidas y disposiciones que deban tomarse, con previo acuerdo del Presidente de la República para lograr que la acción coordinada del Poder Público redunde en provecho de los indígenas;
- XXXI. Promover y gestionar ante las autoridades federales y las del Estado todas aquellas medidas o disposiciones que conciernen al interés general de los núcleos aborígenes de población;
- XXXII. Dirigir y administrar las estaciones radiodifusoras pertenecientes al Ejecutivo Federal, con exclusión de las que forman parte de la red nacional y de las que dependan de la Secretaría de la Defensa Nacional;
- XXXIII. Autorizar la exhibición comercial de las películas cinematográficas en toda la República y controlar la exportación de las producidas en el país en los términos del reglamento que se expida.

Artículo 15o. Corresponde a la Secretaría de Salubridad y Asistencia:

- I. Crear y administrar establecimientos de asistencia pública en cualquier lugar del territorio nacional;
- II. Prestar servicios coordinados de asistencia pública en las entidades

- federativas;
- III. Organizar la asistencia pública en el Distrito y Territorios Federales;
  - IV. Manejar la lotería nacional y administrar sus recursos;
  - V. Organizar y vigilar las instituciones de beneficencia privada con el propósito de que se cumpla correctamente con la voluntad de sus fundadores, en los términos de las leyes relativas;
  - VI. Integrar los patronatos de las instituciones de beneficencia privada, respetando la voluntad de los fundadores;
  - VII. Administrar los fondos ministrados por el Gobierno Federal para la atención de los servicios de asistencia pública, así como los bienes que en el futuro se asignen para tales fines, con la debida intervención de la Secretaría de Hacienda, de acuerdo con sus facultades legales;
  - VIII. Administrar y sostener hospitales, dispensarios, consultorios y establecimientos similares dedicados a la asistencia pública, escuelas, colegios, internados, talleres, y demás centros de educación dedicados a la asistencia pública; casas de ancianos, hospicios, dormitorios, comedores públicos, y centros de asistencia para niños; establecimientos de reeducación profesional, de readaptación y de terapia social;
  - IX. Procurar suprimir la mendicidad en todas sus formas y otros vicios sociales, previniendo y atacando a la miseria;
  - X. Impartir asistencia a la maternidad y a la infancia ejidal, campesina y obrera;
  - XI. Dirigir, vigilar y coordinar la asistencia social a la maternidad y a la infancia, por instituciones públicas o privadas;
  - XII. Prevención social sobre niños hasta de seis años, ejerciendo sobre ellos la tutela que corresponde al Estado;
  - XIII. Organizar y administrar servicios sanitarios generales en toda la República;
  - XIV. La administración y policías sanitarias generales de la República, a excepción de la agropecuaria, en cuanto se relacione con la salud humana;
  - XV. La administración y policías sanitarias especiales en los puertos, costas y fronteras con excepción de la agropecuaria, cuando afecte o pueda afectar a la salud humana;
  - XVI. El control higiénico e inspección sobre preparación, posesión, uso, suministro, introducción, circulación, etc., de comestibles y bebidas;
  - XVII. Higiene veterinaria exclusivamente en lo que se relacione con la salud humana por medio de los alimentos;
  - XVIII. Control de la preparación, aplicación e importación de productos biológicos, excepción hecha de los de uso veterinario;
  - XIX. Control sobre preparación, posesión, uso, suministro, introducción, circulación, etc., de drogas y productos medicinales a excepción de

- los de uso veterinario que no estén comprendidos en la Convención de Ginebra;
- XX. Medidas contra las enfermedades transmisibles;
- XXI. Medidas contra las plagas sociales que afecten la salud;
- XXII. Lucha contra el alcoholismo y las toxicomanías;
- XXIII. Medidas tendientes a conservar la salud y la vida de los trabajadores del campo y de la ciudad, higiene industrial, excepto la parte que se relaciona con la prevención social en el trabajo;
- XXIV. Escuelas, institutos y servicios de higiene en toda la República, exceptuando aquellos que se relacionen exclusivamente con la sanidad animal;
- XXV. Congresos sanitarios;
- XXVI. Coordinación de servicios sanitarios con los Estados, Distrito y Territorios Federales;
- XXVII. Intervenir en todo lo relacionado con la introducción del servicio de agua potable y de drenaje con la cooperación de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas cuando sea necesario;
- XXVIII. En general, la vigilancia sobre el cumplimiento del Código Sanitario y sus reglamentos, así como los estudios de iniciativas de los mismos.

Artículo 16o. Corresponde a la Secretaría de Trabajo y Previsión Social:

- I. Vigilar la observancia de los preceptos contenidos en el artículo

- 123 de la Constitución Federal y demás relativos, así como la Ley Federal del Trabajo y su reglamento, en relación con las industrias y zonas especificadas en la fracción XXXI del mismo artículo constitucional;
- II. Hacer el reconocimiento y llevar el registro de las asociaciones obreras, patronales y profesionales de carácter federal;
- III. Intervenir en los contratos de trabajo de los nacionales en el extranjero en los términos de las leyes del Trabajo, en cooperación con las Secretarías de Gobernación, Economía y Relaciones Exteriores;
- IV. Proponer las medidas de seguridad e higiene industrial más convenientes para la protección de los trabajadores;
- V. Establecer la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo;
- VI. Estudiar y ofrecer oportunidades de trabajo para los desocupados;
- VII. Estudiar y preparar toda clase de iniciativas relacionadas con las Leyes Federales del Trabajo y sus reglamentos;
- VIII. Estudiar los problemas de la clase trabajadora;
- IX. Organizar y patrocinar exposiciones y establecer museos de trabajo y previsión social;
- X. Intervenir en los congresos y reuniones nacionales e internacionales del trabajo;
- XI. Intervenir en todos los asuntos relacionados con el Seguro Social.

**Artículo 17o.** En casos extraordinarios o cuando exista duda sobre la competencia de alguna Secretaría Departamento de Estado para conocer de un asunto determinado, el Presidente de la República, por conducto de la Secretaría de Gobernación resolverá a que dependencia corresponde el despacho de dicho asunto.

**Artículo 18o.** El personal de las Secretarías de Estado estará constituido por:

- I. El Secretario del Despacho;
- II. El Subsecretario;
- III. El Oficial Mayor;
- IV. Los Directores, Jefes de Departamento y empleados que determinen los reglamentos interiores de cada Secretaría y el presupuesto anual de egresos de la Federación. Cuando las necesidades de una Secretaría lo exijan, podrá haber varios Subsecretarios u Oficiales Mayores, siempre que la creación de esos cargos se autoricen por acuerdo presidencial y por el Presupuesto de Egresos respectivo.

**Artículo 19o.** Los Secretarios de Estado tendrán las siguientes funciones:

- I. Refrendar los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente que correspondan a su ramo como condición especial para que aquéllos sean obedecidos, según lo previene el artículo 92 Constitucional;
- II. Dar cuenta al Congreso al abrir su periodo de sesiones del estado que guarda su Secretaría;
- III. Presentarse a informar a cualquiera de las Cámaras cuando sea citado

en los términos del artículo 93 de la Constitución Federal;

- IV. Despachar y resolver los asuntos de su competencia con acuerdo del Presidente de la República;
- V. Dirigir e inspeccionar la organización y funcionamiento de su Secretaría;
- VI. Intervenir en la designación, remoción, ascenso y cese, y ejercer la facultad disciplinaria respecto del personal de la Secretaría en los términos del Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión;
- VII. Resolver las contiendas que surjan entre los departamentos o autoridades dependientes de la Secretaría;
- VIII. Resolver en definitiva, en los casos que determine la Ley, los recursos promovidos en la vía administrativa contra actos de los organismos y autoridades subalternas;
- IX. Los demás que les atribuyan las leyes.

**Artículo 20o.** Los Subsecretarios y Oficiales Mayores, en su carácter de auxiliares inmediatos del Secretario, prestarán su asistencia técnica y administrativa al titular respectivo; se encargarán de poner en estado de resolución para ser sometidos al Secretario todos los asuntos respecto de los cuales no hayan recibido delegación de facultades en los términos del artículo 23 de esta Ley; llevarán la firma de las resoluciones de la Secretaría acordadas por su conducto; regularán la buena marcha de las oficinas, en cuanto a su personal y métodos de trabajo, procurando la mayor eficien-

cia y economía en las labores y el pronto despacho de los asuntos.

**Artículo 21o.** El Subsecretario será el sustituto legal del Secretario en sus faltas temporales, o en las definitivas en tanto no se designe nuevo titular. Sólo en tales casos podrá ejercer como encargado del despacho, las funciones constitucionales señaladas en los incisos a), b) y c) del artículo 19.

En las Secretarías en que exista más de un Subsecretario, el Presidente determinará en cada caso, cuál de los Subsecretarios debe sustituir en su ausencia al titular.

**Artículo 22o.** Los Directores, Jefes de Departamento y los demás órganos de cada Secretaría, tendrán la competencia específica que determinen los reglamentos internos.

**Artículo 23o.** Para la mejor organización y división del trabajo dentro de cada Secretaría, el titular podrá delegar alguna o algunas de sus facultades administrativas en funcionarios subalternos, principalmente cuando se trate de ejecución no discrecional de la ley.

La delegación se hará para casos especiales o para determinados ramos y fijará los lineamientos para su ejercicio correspondiente. En estos casos, si las leyes otorgan algún recurso administrativo, el Secretario deberá resolverlo como superior jerárquico. Si no existe tal recurso, o no se hizo valer, el acto realizado por delegación se reputará para todos los efectos legales, como acto del Secretario correspondiente. Las resoluciones dictadas en uso de facultades delegadas, harán constar expresamente esa circunstancia.

**Artículo 24o.** La delegación a que se refiere el artículo anterior, y que lleva consigo la facultad de firmar las resoluciones y comunicaciones respectivas, deberá hacerse por acuerdo expreso del Secretario con aprobación del Presidente de la República; se publicará en el Diario Oficial de la Federación, será revocable en cualquier tiempo y no podrá ser subdelegada.

### CAPITULO III

#### DEL CONSEJO DE MINISTROS Y DE LAS COMISIONES INTERSECRETARIALES

**Artículo 25o.** Para los efectos del artículo 29 de la Constitución General, el Consejo de Ministros se integrará por los Secretarios de Estado que esta Ley establece, presididos por el Jefe del Ejecutivo.

Para que sus decisiones tengan validez se requerirá la concurrencia y el voto de las dos terceras partes de los funcionarios antes mencionados.

A la reunión del Consejo se citará a los Jefes de los Departamentos Administrativos y al Procurador General de la República que concurrirán con voz pero sin voto.

**Artículo 26o.** En los casos que por su importancia y repercusión en la vida nacional el Presidente de la República considere necesaria la intervención de todos los miembros del Gobierno, convocará a una reunión del Consejo de Ministros, Jefes de Departamentos Administrativos y Procurador General de la República, para que sugieran las medidas para

hacer frente a la situación, debiendo concurrir las dos terceras partes de los funcionarios citados y una votación por mayoría absoluta en caso de adoptarse una resolución.

Tanto en este caso como en el del artículo anterior los acuerdos adoptados se harán constar en el acta de la sesión fungiendo como Secretario que la autorice, la persona que designe el Presidente de la República.

**Artículo 27o.** El Secretario al que corresponda la Materia sobre la que verse la resolución del Consejo, quedará encargado de su fiel ejecución y ninguna Secretaría ni Departamento Administrativo podrá dictar resoluciones que sean contrarias u obstruyan su cumplimiento.

**Artículo 28o.** El Presidente de la República podrá mediante Decreto constituir Comisiones intersecretariales cuando se trate de cuestiones en las que intervengan en diferentes aspectos varias Secretarías de Estado y sea necesario coordinar la acción de ellas para formar un programa de acción conjunta;

**Artículo 29o.** Las Comisiones Intersecretariales podrán ser de carácter transitorio o permanente; se integrarán por los titulares de las Secretarías interesadas, quienes podrán designar el funcionario que los represente en las reuniones que se celebren y podrán asesorarse con el personal técnico de las Secretarías que formen parte de la Comisión.

**Artículo 30o.** Las reuniones serán presididas por uno de los representantes de las Secretarías, quienes se turnarán por rotación la presidencia, dentro de los plazos que convengan y que no podrá ser mayor de seis meses.

Las resoluciones que adopten deberán serlo por unanimidad y en caso de disidencia de alguno de los miembros, se pondrá el caso en conocimiento del Presidente para que decida. Los acuerdos tomados serán dados a conocer al Presidente de la República por el Presidente en turno de la Comisión y serán ejecutados en sus respectivos ramos por todas las Secretarías intervenientes.

**Artículo 31o.** La Comisión tendrá un Secretario General que se encargará del manejo administrativo, de las oficinas.

## CAPITULO IV

### DE LOS DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS

**Artículo 32o.** Corresponde al Departamento de Planeación e Inversiones:

- I. La coordinación de los programas de las diversas dependencias del Ejecutivo, a fin de formar periódicamente el plan general y los lineamientos de la actuación de la Administración Pública Federal;
- II. Estudiar los proyectos de inversión de las diversas dependencias del Gobierno Federal, a fin de evaluar su beneficio económico social, haciendo una graduación de las inversiones propuestas, de acuerdo, con su importancia para determinar en función de las posibilidades financieras del propio Gobierno, el orden en que deben ser realizados;

- III. Elaborar estudios generales sobre los distintos temas, aspectos y relaciones de las inversiones públicas para formular una política de inversiones gubernamentales;
  - IV. El control administrativo y la sobrevigilancia financiera en los términos de esta ley, de las instituciones descentralizadas y empresas de participación estatal;
  - V. Las demás que le señalen las leyes;
  - VI. Intervenir en las adquisiciones de toda clase;
  - VII. Intervenir en la inversión de los subsidios que concede la Federación a los gobiernos de los Estados, municipios, instituciones o particulares, cualesquiera que sean los fines a que se destine, con objeto de comprobar que se efectúa en los términos establecidos;
  - VIII. Realizar estudios para mejorar la organización de la Administración Pública y someterlos a la consideración del Presidente de la República.
- IV. Hacer el catastro de las propiedades ejidales comunales e inafectables, para lo cual contará con la cooperación de la Secretaría de Fomento Agrícola y Ganadero;
  - V. Conocer de las cuestiones relativas al límite de terrenos comunales;
  - VI. Hacer el reconocimiento y titulación comunal de los pueblos.

Artículo 34o. Corresponde al Departamento del Distrito Federal el despacho de los asuntos del Gobierno de esa entidad en los términos de su Ley Orgánica.

Artículo 35o. El Presidente de la República tendrá a su cargo los Departamentos Administrativos y actuará por conducto de los Jefes de los propios Departamentos.

El personal de los Departamentos, se integrará además del jefe correspondiente, con el Secretario General, con el Oficial Mayor y los demás empleados y comisiones consultivas que determinen los reglamentos interiores y el Presupuesto anual de Egresos de la Federación.

Artículo 33o. Corresponde al Departamento Agrario:

- I. Aplicar los preceptos de carácter agrario del artículo 27 constitucional, así como las leyes agrarias, y por tanto, dotar y restituir tierras y aguas a los núcleos de población rural de conformidad con aquellos preceptos;
- II. Intervenir en el parcelamiento ejidal;
- III. Crear nuevos centros de población agrícola;

Artículo 36o. Los Jefes de Departamento tendrán las facultades administrativas que para los Secretarios de Estado se establecen en las fracciones IV, V, VI, VII y VIII, del artículo 19 de esta ley. Sin necesidad de refrendo darán cumplimiento a los reglamentos, acuerdos y órdenes que dicte el Presidente en los asuntos que a cada Departamento correspondan.

Artículo 37o. Son aplicables en lo conducente a los Departamentos Administrativos, las disposiciones de los artículos 20, 22, 23 y 24 de esta Ley.

## CAPITULO V

### DEL GOBIERNO DE LOS TERRITORIOS

**Artículo 38o.** El Gobierno del Territorio de la Baja California y el del Territorio de Quintana Roo estará a cargo de gobernadores que dependerán directamente del Presidente de la República, quien los nombrará y removerá libremente. Acordarán con el Presidente por conducto de la Secretaría de Gobernación.

**Artículo 39o.** La organización y funcionamiento de los Gobiernos de los Territorios se regulará por las leyes que expida el Congreso en los términos de la fracción VI del artículo 73 constitucional.

## CAPITULO VI

### DEL PROCURADOR GENERAL DE LA REPUBLICA

**Artículo 40o.** El Procurador General de la República que será nombrado y removido libremente por el Presidente de la República; tendrá en el orden administrativo las siguientes funciones:

- I. Velar por el respeto de la Constitución por todas las autoridades del país y proponer al Presidente de la República las medidas adecuadas de carácter administrativo para hacer cesar las violaciones;
- II. Emitir su consejo jurídico respecto de los asuntos que lo requieran y que sean de la competencia del

- Consejo de Ministros o de las Comisiones Intersecretariales;
- III. Dictaminar en los negocios del Ejecutivo Federal en que se le solicite su consejo jurídico, por los Secretarios de Estado o por los Jefes de Departamentos Administrativos;
- IV. Representar el Gobierno Federal ante los Tribunales en los casos señalados en la Constitución, en la Ley Orgánica respectiva y en la presente Ley;
- V. Tramitar todo lo relacionado con el ejercicio de la facultad del Ejecutivo para designar y aceptar la renuncia de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los Magistrados del Tribunal Administrativo Federal, así mismo con lo relacionado con la destitución de dichos funcionarios en los términos que establecen las leyes;
- VI. Organizar la defensa y previsión social contra la delincuencia, estableciendo tribunales para menores, escuelas correccionales, reformatorios, casas de orientación, sanatorios para anormales, colonias penales, cárceles y establecimientos penitenciarios, ejecutando las sanciones, tramitando indultos y commutación de penas, así como la retención por delitos del orden federal;
- VII. Facilitar al Poder Judicial Federal el auxilio necesario para el debido ejercicio de sus funciones;
- VIII. Las demás que esta ley le señale.

## CAPITULO VII

### DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL

**Artículo 41o.** Los organismos descentralizados o establecimientos públicos son las personas morales creadas por una Ley para auxiliar a la Administración en la prestación de un servicio público, en la explotación de recursos naturales o en la obtención de recursos destinados a fines de asistencia social, siempre que la realización de esos objetos estén atribuidos al Poder Público.

Dichos organismos tendrán el patrimonio que el Estado afecte especialmente al fin de su institución y gozarán, en la medida y términos de la presente ley y de la de su creación, de la libertad necesaria para adoptar las decisiones y resoluciones propias de las actividades que les estén encomendadas.

**Artículo 42o.** Los establecimientos públicos quedarán a cargo de los Consejos, Juntas o Comisiones que las leyes especiales determinen y de un Director, Gerente o Administrador que será designado por el Presidente de la República o por aquellos Consejos, Juntas o Comisiones de acuerdo con las propias leyes. El Director será el conducto para informar a este funcionario de la marcha de la institución y para someterle los presupuestos y programas que sean formulados por dichos Consejos, Juntas o Comisiones.

**Artículo 43o.** Las empresas de participación estatal son las instituciones cuya creación se autorice por una Ley y que se constituyen,

adoptando las formas de derecho común para las empresas privadas, con objeto de auxiliar el desarrollo de las actividades financieras propias del Estado o de fomentar e impulsar la actividad de los particulares, siempre que estos no tengan organizaciones adecuadas para ello, o sean insuficientes para las necesidades de la colectividad.

Para los efectos de esta ley, las empresas de participación estatal deberán satisfacer alguno de los siguientes requisitos:

- I. Que el Gobierno Federal tenga la facultad de nombrar a la mayoría del Consejo de Administración o Junta Directiva, o designar al Gerente, Presidente o Director, o vetar acuerdos que la Asamblea de Accionistas, el Consejo de Administración o la Junta Directiva adopten, cualquiera que sea el origen de sus recursos;
- II. Que el Gobierno Federal aporte o sea propietario del 51% o más del capital o acciones;
- III. Que en la constitución de su capital se hagan figurar acciones de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal.

**Artículo 44o.** Los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal quedan sujetos al control administrativo y a la supervisión financiera del Presidente de la República quien los ejercerá por conducto del Departamento de Planeación e Inversiones.

**Artículo 45o.** Los organismos descentralizados someterán a aprobación del Ejecutivo, duran-

te la primera quincena del mes de octubre de cada año, los programas de actividades, los proyectos de financiamiento y los presupuestos de ingresos y de egresos para el año siguiente. Igualmente someterán en su oportunidad, las modificaciones que deban realizarse en los programas, proyectos o presupuestos aprobados.

**Artículo 46o.** Los organismos a que este capítulo se refiere adoptarán y llevarán su contabilidad en la forma que técnicamente resulte más adecuada; pero en todo caso habrá estricto rigor en la comprobación de los ingresos y egresos, sin que sea necesario que éstos se sujeten a las formalidades establecidas para el manejo de fondos de la Administración General.

Deberán publicar semestralmente en el Diario Oficial y en los periódicos de mayor circulación un estado de contabilidad. El balance anual una vez aprobado por el Departamento de Planeación e Inversiones, será publicado en igual forma y se anexará como informe a la cuenta pública que el Ejecutivo Federal debe rendir al Congreso de la Unión en los términos del artículo 65 constitucional.

**Artículo 47o.** Para la eficaz supervisión financiera que corresponde al Presidente de la República, éste puede designar por conducto del Departamento de Planeación de Inversiones, un comisario que tendrá voz en los órganos directivos y podrá vetar las resoluciones que se aparten del programa o del presupuesto aprobado. Igualmente tendrá en lo conducente las facultades que la ley mercantil otorga a los comisarios de las sociedades por acciones.

**Artículo 48o.** No podrán desempeñar el carácter de comisario:

- I. Las personas que desempeñan un cargo de elección popular;
- II. Los empleados de los organismos;
- III. Los parientes consanguíneos, colaterales o afines de los funcionarios de los propios organismos.

**Artículo 49o.** Los inmuebles que constituyan el patrimonio de los establecimientos públicos, excepto los que por disposición constitucional sean inalienables, sólo podrán gravarse con autorización expresa del Ejecutivo, que se dictará a través del Departamento de Planeación e Inversiones, cuando a su juicio así convenga para el mejor financiamiento de las obras o servicios a cargo de la Institución. Podrán igualmente emitirse bonos u obligaciones que se regirán en lo conducente por la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.

Otorgada la autorización a que se refiere el párrafo anterior los bienes quedarán sometidos de pleno derecho a las reglas del derecho común y los acreedores podrán ejercitar respecto de ellos todas las acciones que les correspondan, sin limitación alguna. La Federación no será parte en los juicios que con este motivo se inicien.

**Artículo 50o.** La situación de los empleados de los organismos descentralizados se regirá por las disposiciones del Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado, con las excepciones que en el mismo se consignan.

La situación de los empleados de las empresas de participación estatal se regirá por las normas aplicables a las empresas privadas.

## CAPITULO VIII

### DE LOS ACTOS Y RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS Y DE LOS CONTRATOS DE OBRAS PUBLICAS

Artículo 51o. Los reglamentos, decretos, órdenes y actos del Presidente de la República y de las demás Autoridades Administrativas, deberán ajustarse a la Ley sin que puedan contrariar, modificar o adicionar ninguno de sus mandamientos ni suplir la falta de éstos en las materias de la competencia del Poder Legislativo.

Artículo 52o. La facultad de expedir reglamentos para la eficaz observancia de las Leyes, corresponde exclusivamente al Presidente de la República, quien no podrá delegarla en ninguna otra Autoridad.

Las Secretarías de Estado y los Jefes de Departamento, así como los órganos superiores de los establecimientos públicos, estarán facultados para regular el funcionamiento interno de sus respectivas dependencias mediante instrucciones o circulares dirigidas a sus inferiores jerárquicos.

Artículo 53o. Adoptarán la forma de Decreto las resoluciones dictadas por el Presidente de la República en los casos en que así lo establezcan las leyes respectivas o cuando éstas requieran la intervención directa de aquél alto funcionario.

Las demás resoluciones del Presidente de la República, tendrán el carácter de órdenes o acuerdos.

Artículo 54o. Las resoluciones de carácter general que expida el Presidente de la República en uso de su competencia constitucional, cuando su materia pertenezca a una o a más Secretarías de Estado, requerirán el refrendo de los titulares respectivos y surtirán sus efectos, a falta de determinación expresa, a partir de la publicación respectiva en el Diario Oficial de la Federación. Las resoluciones presidenciales de carácter individual, para surtir efectos respecto de los particulares, necesitarán ser notificadas directamente a éstos y si se trata de materias de la competencia de una Secretaría de Estado, deberán ser refrendadas por el titular de la misma.

Artículo 55o. Las resoluciones, acuerdos y actos emanados de las autoridades administrativas distintas del Presidente de la República, además de lo establecido por el artículo 51 de esta Ley, deberán ajustarse a las resoluciones presidenciales y en su caso los acuerdos tomados por el Consejo de Ministros o por las Comisiones Intersecretariales.

Artículo 56o. El silencio de las autoridades administrativas se considerará como resolución negativa, cuando no den respuesta a la instancia de un particular en el término que la ley fije, o a falta de término señalado, en sesenta días. Por lo mismo, el particular podrá esperar la resolución expresa de la Administración o formular los recursos procedentes a partir del vencimiento de aquellos plazos.

Artículo 57o. Los contratos de obras públicas que celebren los órganos de la Administración, se otorgarán mediante adjudicación pública, previa convocatoria hecha en los diarios de mayor circulación en la que se señale el objeto y términos del contrato, y el día y la hora

para la apertura de los sobres que presenten los postores.

El contrato se adjudicará al postor que ofrezca las mejores condiciones y garantías de solvencia y eficacia para la ejecución de la obra.

Sin embargo, la Administración discrecionalmente podrá celebrar contrato de obras públicas por acuerdo directo, o por concurso limitado a determinados contratistas de reconocida solvencia y capacidad para la obra, en los siguientes casos:

- I. Cuando la adjudicación pública ha resultado infructuosa porque ninguna propuesta haya sido presentada o porque los precios ofrecidos se considerasen inaceptables;
  - II. Cuando la urgencia de la ejecución de la obra así lo amerite;
  - III. Cuando convenga al Gobierno mantener en secreto la ejecución de la obra;
  - IV. Cuando el contrato sea eminentemente técnico;
  - V. Cuando se trate de obras hechas a título de ensayo;
  - VI. Cuando el valor pecunario del contrato no exceda de la cantidad de \$10,000.00;
  - VII. Cuando el objeto del contrato recaiga sobre obras de arte o de precisión.
- La Administración, celebrará contratos por acuerdo directo:

- a) Cuando se refieran a objetos cuyo preseedor sea único.

- b) Cuando recaigan sobre objetos registrados o patentados.

**Artículo 58o. Contra las resoluciones dictadas por los órganos de la administración sólo procederán los recursos administrativos que establezcan las leyes o reglamentos especiales.**

Estos recursos serán interpuestos por escrito en el que se precisen los agravios que cause la resolución impugnada y se haga ofrecimiento de pruebas.

El escrito será presentado directamente dentro de los 15 días siguientes al en que surta efectos la notificación del acto que se impugna, ante la autoridad que deba resolverlo; pero si el recurrente tiene su domicilio en población distinta del lugar en que reside la autoridad citada, podrá enviar su escrito, dentro del mismo término, por correo certificado con acuse de recibo, o bien, presentarlo ante la Autoridad que haya dictado la resolución que se impugna, o ante la autoridad que le notificó la misma resolución.

Cuando las leyes o reglamentos no establezcan expresamente algún recurso administrativo, será improcedente cualquiera instancia de reconsideración en la vía administrativa, y no producirá efecto jurídico alguno la interposición y tramitación de esa instancia.

**Artículo 59o. No será necesario agotar previamente los recursos que consignen las leyes y reglamentos administrativos, si éstos no conceden la suspensión del acto impugnado en los mismos términos y requisitos que los exigidos en los juicios ante el Tribunal Administrativo Federal.**

## CAPITULO IX

### DE LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO Y DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS PUBLICOS

Artículo 60o. El Estado será civilmente responsable de los actos y omisiones en el funcionamiento de la Administración Pública Federal que causen una lesión en los bienes o derechos de los particulares, lesión consistente en los daños y perjuicios que se ocasionen al particular en los casos en que no tengan obligación legal de soportarlos.

El particular afectado no tendrá necesidad de demandar previamente al funcionario o funcionarios responsables; pero la Administración así tendrá derecho de exigir a dichos funcionarios, la responsabilidad en que hubieren incurrido por culpa o negligencia.

Artículo 61o. Para que se origine la responsabilidad civil del Estado, por los conceptos que se indican en el artículo anterior, es necesario que los daños o perjuicios que sufra el particular sean efectivos, apreciables en dinero y que se individualicen con relación a una persona o grupo de personas, quedando por lo tanto excluidas las afectaciones que sean resultado de cargas comunes de la vida social.

Artículo 62o. La responsabilidad a que se refiere este capítulo deberá reclamarse ante el Tribunal Administrativo Federal en el plazo máximo de un año a partir del momento en que el acto u omisión causen la lesión. Transcurrido este plazo se considerará extinguida la acción correspondiente.

Artículo 63o. Los funcionarios y empleados de la Administración Pública Federal, serán civilmente responsables de los actos u omisiones que impliquen culpa o negligencia de su parte y lesionen los intereses de la Administración o de los particulares.

En el primer caso, o cuando en el segundo, el particular haya optado por demandar directamente al Gobierno Federal, la responsabilidad será determinada por la propia Administración, pudiendo el afectado impugnar la resolución respectiva ante el Tribunal Administrativo Federal.

Artículo 64o. Igualmente, los funcionarios y empleados de la Administración Pública Federal, serán responsables de los delitos y faltas oficiales que cometan en el desempeño de sus cargos, en la forma y términos establecidos por la ley respectiva.

## CAPITULO X

### DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO FEDERAL

Artículo 65o. El Tribunal Fiscal que actualmente existe conocerá, además del contencioso-fiscal en los términos del Código Fiscal, del contencioso-administrativo en general de acuerdo con las disposiciones de la presente ley.

En consecuencia, la denominación del Tribunal se cambiará por la de Tribunal Administrativo Federal y en esa forma se entenderán modificadas todas las disposiciones legales que se refieran al Tribunal Fiscal.

**Artículo 66o.** El Tribunal Administrativo Federal dictará sus fallos en representación del Ejecutivo de la Unión, pero será independiente de todas las autoridades administrativas. Se integrará por treinta y cinco magistrados, funcionará en pleno en el que bastará la presencia de diez y nueve de sus miembros y en siete salas de cinco magistrados cada una.

**Artículo 67o.** Los magistrados serán nombrados la primera vez por el Presidente de la República, por conducto de la Procuraduría General de Justicia, debiendo satisfacer los requisitos que fija el artículo 149 del Código Fiscal y tener práctica en materia administrativa.

Los primeramente nombrados durarán en su encargo seis años y no podrán ser removidos sino en los casos en que puedan serlo constitucionalmente los funcionarios del Poder Judicial de la Federación.

En caso de falta absoluta de los magistrados durante ese primer periodo de seis años o de que éste concluya, la sustitución se hará por el sistema de oposiciones de acuerdo con un reglamento especial que dicte el Presidente de la República y en el cual se determine la creación de un jurado que se integre por dos Ministros de la Suprema Corte de Justicia, dos Magistrados del mismo Tribunal Administrativo y uno que designe la Procuraduría General de Justicia.

Los Magistrados que sean designados por oposición serán inamovibles y sus faltas absolutas serán suplidas por el mismo sistema de oposiciones.

**Artículo 68o.** El Tribunal Administrativo Fe-

deral conocerá además de los juicios a que se refiere el Código Fiscal de los que se entablen:

- I. Contra los actos de autoridades administrativas Federales que sin ulterior recurso administrativo afecten los derechos o intereses de los administrados;
- II. Contra las resoluciones dictadas por autoridades administrativas que constituyen el cargo de funcionarios y empleados públicos responsabilidades de carácter civil;
- III. Con motivo de la interpretación, cumplimiento o ejecución de los contratos celebrados por las autoridades administrativas federales;
- IV. Para exigir la responsabilidad civil del Estado;
- V. Por las autoridades administrativas para que sea nulificada la decisión administrativa favorable a un particular, cuando la Administración no pueda anularlo o revocarlo por sí misma. En este caso la demanda respectiva deberá presentarse y notificarse antes de que concluya el término de tres años contados a partir de la fecha del acto que pretenda anularse. La Administración sólo podrá anular de oficio sus propios actos cuando ellos infrinjan notoriamente la ley y siempre que no hayan transcurrido tres años desde la fecha de los mismos.

Dentro de la denominación de autoridades administrativas federales, quedarán comprendidas las del Distrito Federal.

**Artículo 69o.** Serán improcedentes los juicios

que se promuevan:

- I. Contra actos consentidos en forma expresa o tácita por no haberlos recurrido oportunamente y contra los que deriven directa e inmediatamente de los anteriores;
- II. Contra actos que de conformidad con el Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado o de otras leyes puedan ser impugnados en vías especiales;
- III. Contra actos respecto de los cuales esté pendiente o sea procedente otro recurso administrativo o judicial;
- IV. Contra los reglamentos cuando ellos requieran un acto previo de autoridad para que se apliquen en un caso particular;
- V. Contra actos del Departamento Agrario;
- VI. Contra los actos que las leyes excluyan expresamente del procedimiento contencioso-administrativo.

Artículo 70o. Serán partes en el procedimiento:

- I. *El actor.* En el caso de la fracción V. del Art. 68 será parte actora la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo a que corresponda el asunto, por medio del representante legal que designe;
- II. *El demandado.* Tendrán ese carácter:
  - a) La autoridad que dicte, ordene, ejecute o trate de ejecutar la resolución o tramite el proce-

- dimiento impugnado a la que legalmente la sustituye;
- b) El particular que derive un interés o derecho de la resolución, cuya nulidad se pida;
  - c) El Gobierno Federal representado por el Procurador General de la República, en los juicios de responsabilidad civil del Estado;
  - III. El tercero que dentro del procedimiento administrativo aparezca como titular de un derecho incompatible con el que pretenda el actor;
  - IV. La Secretaría de Estado o Departamento Administrativo, a que corresponda el asunto, aunque no sean demandados, y para tal efecto podrán hacerse representar en el juicio por la persona que designen mediante un oficio, bastando éste para que la persona designada tenga facultad de rendir pruebas y de alegar.  
En el caso del inciso c) de la fracción II de este artículo, sólo será parte en el procedimiento el Procurador General de la República.

Artículo 71o. Admitida la demanda se correrá traslado de ella al demandado y en su caso a la Secretaría o Departamento respectivo.

El término para la contestación será de veinte días pero dentro de dicho plazo la Secretaría o Departamento resolverá expresamente si en vista de los argumentos y pruebas presentados con la demanda, se confirma o se revoca la resolución recurrida. En el primer caso se producirá la contestación, dentro de

los veinte días señalados, en la forma que establece el artículo 184 del Código Fiscal. En el caso en que la autoridad administrativa revoque la resolución impugnada, la comunicará al Tribunal a fin de que se sobreseá en el juicio.

**Artículo 72o.** La interposición del juicio no impide la ejecución del acto impugnado; pero podrá concederse por el mismo Tribunal siempre que la pida el quejoso, que no se sigan perjuicios graves al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público, y que los daños o perjuicios que se causen al propio quejoso sean de imposible o difícil reparación.

La suspensión se podrá pedir en cualquier estado del juicio y se tramitará por cuerda separada con sólo el informe de la autoridad demandada que deberá rendir en el término de cinco días, pudiendo concederse suspensión provisional mientras se resuelve la definitiva.

En caso de que, ésta se conceda, deberá garantizarse la ejecución del acto si la resolución de fondo llega a ser negativa.

**Artículo 73o.** La sentencia de fondo en los casos a que se refieren las fracciones I. y II. del artículo 68 declarará la nulidad del acto impugnado, si se comprueba cualquiera de las causas de anulación a que se refieren los incisos a), b), y c) del artículo 202 del Código Fiscal o si se prueba que la autoridad hizo uso de sus facultades para fines distintos de los que implícita o explícitamente deriven de las leyes aplicables.

En el caso de la fracción I. del artículo 68 cuando la sentencia declare la nulidad de la

resolución y salvo que se limite a reponer el procedimiento impugnado indicará las bases conforme a las cuales debe dictar su nueva resolución la autoridad administrativa.

Entre tanto esta no se pronuncie continuará en vigor la suspensión del procedimiento administrativo que haya sido decretado durante el trámite del juicio.

**Artículo 74o.** Cuando las autoridades administrativas en los términos de la fracción IV. del mismo artículo demanden la nulidad de una resolución administrativa a favor de un particular, el Tribunal Administrativo Federal se concretará simplemente a reconocer la ineeficacia del acto o resolución.

**Artículo 75o.** En el caso de la fracción III. del artículo 68 el Tribunal Administrativo Federal al pronunciar su sentencia declarará el derecho de las partes absolviendo o condenando ya sea en todo o en parte, según el resultado de la apreciación que haga de las pruebas ofrecidas.

**Artículo 76o.** En el caso de la fracción V. del artículo 68 el Tribunal Administrativo Federal al pronunciar su sentencia deberá limitarse a declarar la existencia del derecho de las partes y fijará el monto del crédito que resulte a cargo del Gobierno Federal por los daños y perjuicios ocasionados al particular.

**Artículo 77o.** La sentencia sólo se ocupará de las personas, cosas, acciones o excepciones que hayan sido materia del juicio.

**Artículo 78o.** Las autoridades administrativas estarán obligadas a cumplimentar las resolu-

ciones que contengan las sentencias que pongan fin a los juicios de que habla el artículo 68, dentro de un término de 30 días contados a partir del día siguiente en que hayan sido notificadas.

La infracción de este artículo dará lugar a la responsabilidad del funcionario o funcionarios encargados de cumplimentar la sentencia, la que de acuerdo con el capítulo 14 de esta ley podrá ser exigido directamente al Gobierno Federal.

Para los efectos de esta Ley el incumplimiento de las sentencias se considera como delito oficial y se castigará en los términos de la fracción VIII del artículo 19 de la Ley de Responsabilidad de Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales.

**Artículo 79o.** Anualmente deberá incluirse en el Presupuesto una partida para cumplir con los fallos condenatorios pronunciados en los juicios ante el Tribunal Administrativo Federal. La sentencia se cumplimentará por orden riguroso que se determinará conforme a registro que para el efecto se lleve hasta el monto de la citada partida y, las restantes, se cubrirán en el ejercicio siguiente o en los sucesivos, de preferencia a las sentencias de años posteriores, pero también en orden riguroso de turno.

La infracción de este artículo traerá como consecuencia para el funcionario o funcionarios la misma sanción a que se hace referencia en el artículo anterior.

**Artículo 80o.** Las sentencias condenatorias dictadas en contra de los organismos descentra-

lizados se ejecutarán en los términos del derecho común.

**Artículo 81o.** Las sentencias dictadas por el Tribunal Administrativo Federal, podrán ser recurridas a petición de la Autoridad Administrativa demandada, ante la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia y dicha revisión se tramitará en los términos establecidos por la ley de Amparo, para las sentencias dictadas por los Jueces de Distrito en los amparos indirectos. El particular también podrá hacer valer el recurso de revisión o bien ocurrir al juicio de amparo; pero una vez optado por uno de ellos no podrá acudir al otro.

En ambos casos, el término para interponer el recurso de revisión será de cinco días contados a partir del día siguiente en que fuere notificada la sentencia.

## TRANSITORIOS

**Artículo 1o.** Esta ley entrará en vigor el día primero de Diciembre del corriente año, quedando desde esa fecha derogadas la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 7 de Diciembre de 1946, la Ley para el control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, el segundo párrafo del artículo 10o. y los artículos 11, 12 y 13 de la Ley de Depuración de Créditos a cargo del Gobierno Federal de 31 de diciembre de 1941, el artículo 1928 del Código Civil para el Distrito y Territorios Federales y todas las demás disposiciones que se opongan a la presente ley.

**Artículo 2o.** En el término de un año a partir

de la vigencia de la presente, el Ejecutivo determinará cuáles empresas de participación estatal son indispensables en los términos de esta ley, y las que no lo sean, se liquidarán o se pasarán por los medios legales correspondientes a manos de los particulares que deseen hacerse cargo de ellas.

**Artículo 3o.** Igualmente en el término de un año el Ejecutivo Federal determinará cuáles organismos descentralizados deban seguir fun-

cionando y cuáles deban desaparecer, sometiendo en este último caso al Congreso, la ley de extinción siempre que aquéllos hayan sido creados también por una ley.

**Artículo 4o.** Dentro del primer año de vigencia de esta Ley, el Ejecutivo expedirá los reglamentos de organización interna de las diversas dependencias de la Administración centralizada.

## PALABRAS EN LAS EXEQUIAS DE GABINO FRAGA\*

Antonio Martínez Báez

En mi calidad de Vice-Presidente de la Academia Mexicana de Jurisprudencia y Legislación correspondiente de la de España, tratando inútilmente de aminorar o sofocar el profundo dolor que me embarga por múltiples y obvias circunstancias, en nombre de aquella Corporación vengo aquí y en este día de luto a despedir a un jurista excepcional y con múltiples facetas, como lo fuera hasta ayer mismo, el Dr. Gabino Fraga Magaña.

Nacido a finales del pasado siglo en mi propia patria chica, la Ciudad de Morelia, la antigua Valladolid de Michoacán, él ingresó al Primitivo y Nacional Colegio de San Nicolás de Hidalgo, en el año de 1912 y segundo de la nueva era de la Revolución Mexicana. En ese ilustre plantel histórico, desde el primer curso de los estudios preparatorios reveló sus grandes dotes intelectuales, comparables a las de dos

de sus condiscípulos: su primo hermano, Samuel Ramos Magaña, nacido en Zitácuaro, y otro ilustre Michoacano, de Zirándaro, Ignacio Chávez Sánchez, quien con legítimo orgullo también proclamaba ser pariente suyo.

Al egresar del Colegio de San Nicolás, en el año de 1916, en compañía de otros aventajados nicolaitas, que vinieron a esta Capital atraídos por el esplendoroso renacer de la Universidad Nacional a una nueva etapa, los integrantes de ese excepcional trío de jóvenes, pletóricos de ansias de saber en distintas disciplinas de cultura, se inscribieron en las diversas Facultades para acrecentar el bagaje sólido y enjundioso de sus estudios realizados en el Colegio de Hidalgo, de Morelos y de Ocampo.

Gabino Fraga Magaña brilló singularmente en la Escuela Nacional de Jurisprudencia, tanto así, que como miembro de una generación excepcional, subsiguiente y aún confundida con la ilustre y famosa de 1915, y en la que

\* Pronunciadas el 28 de julio de 1982. N. del D.

figuraban, entre otros estudiantes ejemplares, los nombres de Miguel Palacios Macedo, Narciso Bassols y Manuel Bartlett B., el segundo reconocía, con gran orgullo y sin humildad, que, indudablemente, Gabino Fraga era el primero entre sus iguales, por no decir el mejor en lo absoluto.

Durante trece lustros, quien hoy recibe mi débil y pálido homenaje, pero lleno de gratitud y de cariño fraternal, ejerció constantemente, sin descanso ni pauses, con gran abundancia, todas las más elevadas formas de la nobilísima función del jurista, como ilustre abogado y verdadero jurisconsulto, como funcionario administrativo ejemplar y como dignísimo Ministro en el más alto Tribunal de la Nación.

Poco tiempo después de haberse recibido en la Escuela Nacional de Jurisprudencia, fue Abogado Consultor y luego Jefe del Departamento Consultivo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y también Oficial Mayor de la propia dependencia, cuando D. Adolfo de la Huerta desempeñó esa Cartera.

Bajo la presidencia del Gral. D. Plutarco Elías Calles D. Gabino Fraga desempeñó el cargo de Jefe del Departamento Consultivo de la Secretaría de Agricultura y Fomento, de la que dependían las importantes Comisiones Nacionales Agraria y de Irrigación. En subsiguiente administración presidencial, ejerció la Jefatura del Departamento Jurídico de la Secretaría de Industria Comercio y Trabajo.

En tan diversos y amplios ramos de la Administración Pública Federal, bajo el consejo legal y jurídico de D. Gabino, el Gobierno de México mantuvo una rigurosa política de

sometimiento a la legislación entonces vigente, pero también realizó una serie de ajustes y modificaciones a las leyes correspondientes para adecuar las normas jurídicas conforme a las nuevas circunstancias, y obedeciendo a la necesidad del cambio que exigían las transformaciones habidas en los campos social, económico y político, pero en todo ello y siempre bajo el signo de hacer de México un verdadero Estado de Derecho.

Otro desempeño legal y ejemplar de mi ilustre coterráneo, mi mentor y amigo por más de sesenta años, fue al frente de la Comisión Nacional Bancaria, en el que al mismo tiempo que conservó la escrupulosidad contable y administrativa exigidas a las instituciones de crédito, mantuvo bajo una pulcra sujeción a las normas jurídicas tendientes a salvaguardar los intereses del público; misión rectora en el campo de la banca que marcó el claro camino que aquella Comisión ha seguido hasta ahora el rumbo señalado por el jurista a quien hoy venimos a despedir.

La vasta experiencia pública de Gabino Fraga la recogió en su obra escrita, "*DERECHO ADMINISTRATIVO MEXICANO*", cuya primera edición apareció hace ya casi cincuenta años y que ha alcanzado a ser publicada recientemente en su vigésima-segunda edición.

Las enseñanzas del Maestro a partir de los primeros años de la década de los 20, en la Cátedra de la Escuela Nacional de Jurisprudencia, después Facultad de Derecho de la U.N.A.M., aquellas enseñanzas que quedaron materializadas en su obra ya clásica, formaron una auténtica escuela mexicana sobre esta importante materia del Derecho Público o del Estado, y Gabino Fraga adquirió así la calidad

de auténtico Maestro, no simple profesor, al transformar a muchos de sus alumnos en discípulos, esto es, en profesores y en Maestros en esa valiosa rama jurídica, como Andrés Serra Rojas y Antonio Carrillo Flores, para citar sólo a los más destacados de las generaciones primeras.

En la Universidad Nacional de México, además de haber pertenecido a la Junta de Gobierno durante más de diez años, recibió el grado de Doctor en Derecho y la categoría superior de Profesor Emérito de la Facultad, y la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, le confirió el grado de Doctor *Honoris Causa*.

El ilustre jurista D. Gabino Fraga Magaña fue el fundador y Primer Presidente del Instituto de Administración Pública, y perteneció al Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, con sede en Bruselas, y desde hace muchos años fue designado Socio Numerario de la Academia Mexicana de Legislación y Jurisprudencia.

Además de haber sido Subsecretario de Relaciones Exteriores del Gobierno de México, acompañando al ilustre Canciller, el jurista D. Antonio Carrillo Flores, el Maestro Gabino Fraga Magaña fue hasta ayer miembro de la Corte Permanente de Arbitraje, con sede en La Haya, y durante varios años, hasta uno reciente, miembro de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, de la cual fue designado por aclamación su Presidente en Julio de 1966.

Podría, y aún debería decir, aunque en otras partes, mis fuertes y prolongados vínculos con mi amigo, mi compañero de bufete, éste en compañía de otro socio, el eminent jurista Manuel Gual Vidal, quien se marchó antes, hace ya treinta años; pero aquí y ahora, he hablado que sólo en mi condición precaria de Vice-Presidente de la Academia Mexicana de Legislación y Jurisprudencia, para rendir el homenaje justo, formal, pero sincero, al gran jurista D. Gabino Fraga Magaña, en este día, en que no ha muerto en nosotros, sino que se ha marchado antes que nosotros.