

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

á la prensa los primeros ensayos acerca de esta interesante materia, hayan sido acogidos de una manera tan benévola, 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

* 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.

servicios: proporcionar las mayores comodidades posibles; proteger los derechos, exigir el cumplimiento de los deberes; garantizar 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.ª

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, constringiendo 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 se suprima 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 desearías 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, hacía 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 entreambos 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-Fodéré, 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 esperar 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 vigiliass 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 ins- truidos 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.^a

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 templó 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 cree 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, reglar 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 absorber 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 aquel 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. Laferriere 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 é 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, pondría trabas al tejer y destejer de continuo las disposiciones legales, y contribuiría 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 aquella no consistirá jamás en una terrible arbitrariedad.

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.ª

**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 viven 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 cree 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 desórden. 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, ú 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 continúa 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, ejerce 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 declara 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 egoísta, 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 rehúsan 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, arrebatada 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 precave las futuras, por participar antes del régimen preventivo que del represivo; ve, previene y provee. 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 provee 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 escepción 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.^a

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 la que se acerca y llevándose algo suyo la 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 descende 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 regular 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 provee 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, espontánea, 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, &.

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 &. 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 practicamente, 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 adelante, 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 recae 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 esperarlos 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.