

CAPITULO I

Idea general de la administración pública y de las cosas que tiene por objeto.

1. Definición de la administración pública. 2. Diversidad de intereses a que tiene que atender. 3. Autoridades distintas que deben intervenir en su manejo. 4. División de la administración en general o nacional, y parcial o municipal. 5. Jefe de la administración pública; disposiciones que lleva a efecto; inspección en todos los negocios de la administración. 6. Disposiciones para administrar los negocios seccionales o municipales y agentes que las ejecutan. 7. Reflexiones y ejemplos relativos a la administración municipal. 8. Participación de la autoridad judicial en la administración pública. 9. Principio del razonamiento en ciencia administrativa: la utilidad general.

1. La administración pública es la acción de las autoridades sobre los intereses y negocios sociales, que tengan el carácter de públicos, ejercida conforme a las reglas que se hayan establecido en una nación para manejarlos.

2. Para que los individuos de una sociedad política puedan hallar en ella el bienestar y la felicidad, es necesario que todos sus intereses y negocios que tienen relación con el estado social sean bien atendidos, ya tengan ellos conexión con la masa entera de la sociedad, ya se refieran a porciones más o menos considerables de ella. Negocios hay que pueden ser manejados por el impulso uniforme de una sola autoridad en toda la nación, porque a todos nos afectan de la misma manera y para

todos tienen igual importancia: la seguridad exterior; el comercio exterior; todo lo relativo a nuestras relaciones con pueblos extranjeros, y otros negocios de esta naturaleza pueden atenderse de una misma manera en todas partes. Estatuya sobre esto el cuerpo legislativo nacional, y conforme a las reglas que diere administre el jefe de la nación; es decir, gobierne el legislador y administre el ejecutor.

Pero hay otros intereses y negocios, que afectan a una porción grande de la sociedad, o sólo a una localidad, y que no pueden ser atendidos por disposiciones generales. Pretender amoldarlos todos a una misma regla, y querer que la autoridad ejecutora o administradora pueda sacar de la acción uniforme que sobre ellos ejerza resultados iguales y ventajosos, será una bella idea, cuya realización podemos apetecer; pero no es una cosa positivamente asequible, ni que pueda combinarse con la infinita diversificación a que por las circunstancias locales están sujetos los intereses a que se debe atender.

3. La acción de la autoridad sobre los intereses o negocios públicos, o el manejo de ellos, debe arreglarse, pues, por esta variedad; y las leyes administrativas deben tenerla presente al dar a los funcionarios sus respectivas atribuciones. Cuando los intereses pueden recibir una acción uniforme y general, puede el legislador dar una disposición directa, que se lleve a efecto de una misma manera en todos los puntos del territorio, como sucede con la recaudación y manejo de las contribuciones nacionales, con la fuerza armada permanente, con la marina de guerra y mercante, y otros negocios que afectan de un mismo modo a toda la sociedad. Pero cuando los intereses, por ser varios, no pueden recibir esta acción uniforme, exigen particulares modificaciones en el ejercicio del poder público, para que puedan ser manejados con acierto y prudencia: y aun requieren también que autoridades distintas sean las que tienen intervención en ellos. Síguese de aquí, que no pueden establecerse reglas seguras para administrarlos, por la autoridad general, ni por consiguiente puede suponerse que sea factible el poner en acción dichas reglas. El manejo, pues, de estos intereses, y las reglas conforme a las cuales haya de verificarse no pueden ser iguales, ni pueden tampoco recomendarse a unas mismas autoridades. Deberán dejarse al cuidado de aquellos que los entienden mejor, y que más pueden desear su progreso y mejora, por la inmediata utilidad que hayan de experimentar.

4. La administración puede y debe, por tanto, dividirse en general o nacional, y parcial o municipal. La primera es la acción de la autoridad pública sobre los intereses y negocios sociales comunes a la masa entera de una nación o de la mayoría de ella: la segunda es la acción de la autoridad pública de una sección de la sociedad sobre los intereses y negocios que son peculiares a esta misma sección.

5. La acción sobre los intereses y negocios generales la comunica primitivamente la autoridad legislativa, que es la que con propiedad podemos llamar gobierno, pues es la que da los preceptos, en virtud de los cuales se experimenta el ejercicio del poder que conduce la sociedad a su fin. El encargado de la autoridad ejecutiva pone en práctica estos preceptos en todo el Estado, por medio de diversos agentes, y es por lo mismo el supremo administrador nacional. Y como, a pesar de que no deba él tener intervención directa sobre los intereses peculiares de las secciones, ni estar encargado de su manejo, es preciso que, al consultar los que los administren la variedad que hay en ellos, para obrar de conformidad con sus exigencias, no turben la armonía que debe existir entre las diferentes partes del Estado, ni se ensanche el círculo de acción de la administración seccional; el encargado de la autoridad ejecutiva debe estar revestido de las facultades necesarias, para inspeccionar lo que se hace en las diferentes secciones, ya con el objeto de promover que se anule y no se lleve a efecto, o sea bien con el de estimular a que se disponga y ejecute alguna cosa útil que se haya omitido hacer. Esta suprema inspección, habilitándolo para ejercer su acción en beneficio público, le da también en los negocios municipales la única intervención útil que puede atribuírsele: teniendo de esta manera subordinados todos los asuntos administrativos, es en realidad el jefe de la administración pública en todas sus ramas. Las noticias que se proporcionan con la inspección que ejerce en los negocios municipales o seccionales, le dan los medios de combinar los intereses diversos y de conservar ilesos los derechos del cuerpo político entero, sin que sean ofendidos los de las secciones que lo componen.

6. En estas secciones, cuyo conjunto forma la nación, las reglas para el manejo de sus intereses y negocios peculiares deben darse por corporaciones nombradas popularmente en las mismas secciones, y llevarse a efecto por funcionarios en cuyo nombramiento intervenga también el

pueblo, y que pueden al mismo tiempo ser agentes de la administración nacional. El poder público, guiado de esta manera en su acción por los conocimientos locales, se ejerce con acierto sobre los intereses que se le encomiendan, y también con aquella eficacia y activa diligencia que inspira los procedimientos de los que honrados con la confianza de sus compatriotas, y sabedores de que hacen un bien de que ellos mismos van a disfrutar en el lugar de su domicilio, tienen presente cuanto puede servir de estímulo para emplear sus fatigas en beneficio público.

7. La intervención del pueblo en la designación de los ciudadanos que han de manejar los intereses y negocios municipales produce en los Estados Unidos los más ventajosos resultados. Allí se ve la república desde el COMUN o parroquia hasta el conjunto de Estados que forman la Unión. Las grandes porciones de la sociedad política y los más pequeños COMUNES tienen su gobierno y su administración propia, trabados de tal manera, que todos concurren al movimiento de la gran sociedad, sin que este perjudique al de ninguno de sus miembros. No hay allí menos unión entre las diferentes partes del Estado, ni divergencias perjudiciales vienen a turbar la armonía que debe reinar entre todos los que desempeñan algún mandato público.

La administración pública organizada, en cuanto sea posible, de la manera que lo está en aquel pueblo afortunado, podrá tal vez no presentar el ejemplo de que a un tiempo y con uniformidad acompasada se esté haciendo una misma cosa en toda la nación. Intereses diversos, que aparecen también en tiempos diferentes, no pueden ser manejados de este modo; porque cuando fueran los unos favorecidos, muchos tal vez serían sacrificados, o por lo menos pasados por alto; resultando malogrado el objeto que debe tener el ejercicio de la autoridad pública, o lo que es lo mismo, frustrados los designios que debe tener una buena administración. No todo en la sociedad puede andar al mismo paso; ni por un solo camino y con un mismo guía marchan todas las partes de la nación: hay que poner en acción elementos heterogéneos para conseguir un resultado. Las desigualdades de la superficie del globo, la diferencia de los climas, la varia circulación de las aguas por los diversos territorios de una nación, la posición más lejana o más próxima de las costas del mar, la mayor o menor riqueza de los habitantes, y varias otras circunstancias, cuya enumeración fuera largo y fastidioso hacer, diversifican de

tal manera los intereses, que no hay asomo siquiera de posibilidad de que un cuerpo legislativo hubiera de conocerlos y atenderlos, ni de que el ejecutor pudiese administrarlos. El gobierno y la administración municipal son necesarios, y sin ellos en vano suspira un pueblo por su adelanto intelectual y material, y en vano se querrán formar esos hábitos democráticos, que dando a los habitantes una grande participación en la cosa pública los hacen interesarse por ella, y engendran aquellos sentimientos de patriotismo que, aunque se forman en el recinto de las localidades, abrazan por necesidad a la nación entera.

He aquí un federalismo, que podrá ser alarmante para los que se asustan con las palabras, que conciben un insano horror por todo aquello que se opone a los hábitos que engendró la pereza, y preocupaciones nacidas de no haberse tomado el trabajo de examinar la naturaleza de las cosas. He aquí este federalismo, que dejando expedita la acción de las autoridades generales en lo que entienden y pueden hacer bien, no priva a las localidades de que se ocupen de lo que sólo ellas pueden manejar con acierto.

Desde una época muy lejana conocieron los pueblos la necesidad de adoptar este sistema; y los gobiernos, aun los más despóticos, se vieron obligados a hacerles concesiones, desprendiéndose en favor de los funcionarios elegidos en los municipios de una parte de su autoridad, que concentrada en sus manos era solo útil para oprimir, pero no para desarrollar los gérmenes de la prosperidad social. Y felizmente la experiencia de los siglos, lejos de desacreditar la institución, confirma con brillantes ejemplos la verdad de las doctrinas que voy enunciando, y acalla el empirismo político, que condena las instituciones sin averiguar los principios que las sostienen. No llevaré la imaginación de mis lectores a las ciudades de la antigua Grecia, ni a los municipios de la república y del Imperio romanos, aunque los recuerdos históricos de aquellas poderosas y célebres naciones me servirían para demostrar, que su decadencia marchó a la par con las usurpaciones que los jefes del Estado hicieron de la autoridad municipal, concentrando en sus manos, para oprimir, el poder que se había repartido entre muchos, para adquirir y conservar los bienes sociales. Más cerca de nuestra época, y en naciones que han llegado a un punto de esplendor y grandeza, de que no puede darnos idea la historia antigua, existen hoy las pruebas prácticas de la

exactitud y verdad de mis principios. Para contrastar de alguna manera el poder de los señores feudales, tan temibles siempre para los reyes, el monarca concedió un gobierno y una administración municipal a algunas ciudades, que tenían en consecuencia la facultad de nombrar un concejo, y un magistrado local que llevase a efecto sus disposiciones; es decir, que administrase los intereses locales. Las ciudades que consiguieron este beneficio fueron las únicas que prosperaron, en medio de los desórdenes de la anarquía feudal, y fueron las que con el tiempo transmitieron a las demás las ideas democráticas que, primero en Inglaterra, y después en otros Estados han propendido al establecimiento de un gobierno protector de la libertad y cuidadoso de conservar las garantías sociales. En 1207 se hicieron por JUAN SIN TIERRA¹ las primeras concesiones municipales a la ciudad de Londres. Según ellas pudo desde entonces elegir y remover su magistrado local y sus consejeros comunales, y ver por medio de ellos por sus propios intereses. Posteriormente obtuvieron iguales franquicias otras ciudades, no sólo del Imperio Británico, sino también de la Francia; y aquellas que las gozaron por más largo tiempo son las que hoy nos presentan monumentos, que acreditan cuanto vale dejar el cuidado de sus intereses a los que los conocen bien, y que, sacando provecho de las mejoras en que intervengan, se han de esmerar por conseguirlas por propia utilidad.

El gobierno y la administración municipal han contribuido siempre a la prosperidad de los Estados, sin servir de embarazo a la dirección de la sociedad en masa. Aun en la desgraciada España, víctima por tanto tiempo de la dominación lóbrega de los inquisidores y de la absurda tiranía de sus reyes, los pueblos vascongados presentan ejemplos de lo que pueden hacer el gobierno y la administración municipal. En medio del abandono y de la indolencia general, el vizcaíno ha conservado siempre su actividad y su espíritu de empresa, y aquella dignidad, que lo caracteriza entre sus compatriotas. Allí hay caminos, establecimientos de utilidad, comercio, riqueza², mientras las hermosas campiñas de otras

1. Hume cap. X.

2. Cartas de un Americano sobre el gobierno federal.

provincias presentan eriales y solitarias la imagen del abandono y de la funesta influencia de un gobierno, que ha querido gobernar y administrar demasiado. Pero sin ir tan lejos, ¿no tenemos acá en la América meridional ejemplos de lo que puede producir el régimen y administración municipal? Las ciudades y villas que tenían sus cabildos y sus funcionarios propios, con facultades para ver por los intereses locales, son las que nos presentan algunos ejemplos de la influencia benéfica de la administración pública.

¿Y qué tropiezos ha encontrado el gobierno nacional para obrar en beneficio público en donde ha existido este gobierno y esta administración municipal? Ninguno. El despotismo y la tiranía si lo han encontrado para progresar; y por esto han sido tan adversos a un régimen, que les impedía el ejercicio de una acción violenta y absoluta sobre todos los intereses sociales.

He aquí los motivos que tengo para transmitir estas ideas de la administración pública. Ellas están en oposición con las que se difundieron en Francia en tiempo del imperio napoleónico, y que por desgracia han cundido en América con los libros franceses; pero ellas, aunque no consultan la formación de una fuerza central irresistible, que pueda mover la nación en el sentido que dicte la voluntad de un déspota, son, sí, las que propenden más a favorecer los derechos de los asociados, que es de lo que debe cuidar la legislación; pues el gobierno y la administración se establecen para el bien de los gobernados.

8. Bonnín, en su tratado sobre la administración, no habla de la autoridad judicial, porque dice que propiamente no puede asegurarse que administra. Su oficio es decidir, cuando hay una contienda sobre derechos; y en virtud de su decisión es que la autoridad administrativa pasa a ejercer su oficio. Sin embargo, es muy esencial averiguar como podrá lograrse la decisión más imparcial y conforme a los derechos que se ventilen, para que después sea arreglada la acción administrativa. Bonnín proscribía en los negocios administrativos la intervención de la autoridad judicial, quiere que las dificultades que ocurran al inferior se resuelvan gubernativa o administrativamente por el superior; que él decida soberanamente sobre los derechos que alegue tener una localidad en contraposición con la sociedad, o viceversa. Esto depende de la naturaleza de su sistema rígidamente central. Para él ningún funcio-

nario administrativo obra con autoridad propia: todos son agentes pasivos de una cabeza que les comunica el movimiento y les imprime una acción uniforme. Pero este sistema, aunque practicable, tiende a sacrificar intereses preciosos, que no se deben desatender; es un sistema que puede ser necesario al cetro robusto de un emperador, que quiere disponer de todo para sus conquistas; mas no a un gobierno que se establece para ver por la felicidad de los asociados.

Es preciso que la autoridad judicial entre a veces en cuenta en nuestras investigaciones administrativas. Si propiamente no administra, porque no maneja los intereses sobre que decide, es un auxiliar de la administración, ya porque falla en las contiendas que ocasionen las providencias de la administración nacional ofensivas de los derechos de la municipal, o viceversa, o de varias autoridades municipales recíprocamente. Relacionada íntimamente la autoridad judicial, en sus operaciones, con el ejercicio de la autoridad administrativa, e interviniendo en un negocio cuyos resultados son de la competencia de la administración pública, no podemos abstraernos de ella y dejar de hacerla entrar en nuestros cálculos.

No me impondré yo la tarea de desenvolver un sistema de arreglo judicial, aunque tan conexionado con la legislación administrativa; porque esta obra, superior a mis fuerzas, no es enteramente necesaria para que se conciba la idea de la administración pública, que me he propuesto presentar en estos elementos. Suponiendo que en la organización judicial se habrá consultado el principio democrático que sirve de base a mi plan administrativo, manifestaré el contacto que la administración tiene con los que distribuyen la justicia, la acción que ejerce sobre ellos, y el papel que representan como conservadores de las facultades de la autoridad nacional y de la municipal. La autoridad judicial será la barrera que impida una colisión funesta entre aquellas, y que sirva para contener las exageradas pretensiones de las localidades, o el poder abrumador de la sociedad entera, que sin este dique destruiría hasta las sombras de la administración municipal.

Si las leyes han de demarcar la esfera de acción de autoridades que pueden tener pretensiones unas contra otras, es necesario que los distribuidores de la justicia, los que pueden fallar imparcialmente sobre los derechos, sean quienes anulan o aseguran las disposiciones de los

que pretendan tener facultad de darlas. Si una de las autoridades administrativas tuviese el poder de anular o suspender los actos de la otra, en vano se establecería la independencia de acción de que ambas deben disfrutar: uno de los contendientes vendría a decidir el litigio, y mal pudiera esperarse que, desprendiéndose de las simpatías que tiene el hombre por cuanto hace, tuviera el valor bastante para ver la razón de parte del que la tenía. Esto no es comúnmente lo que puede suceder; y si lo es, que las autoridades traten siempre de ensanchar los límites de su poder; porque estos ensanches, aumentando los medios de influencia, y asegurando una sumisión servil a lo que se ordene, allanan el camino para satisfacer los desvaríos de la ambición, y para lograr buen éxito en planes liberticidas.

Aquella libertad local, aquella pequeña soberanía en cuyo ejercicio tenemos una parte inmediata, porque se cría en el mismo lugar en que vivimos y cuya acción dirigimos y experimentamos a un mismo tiempo, es lo que forma el patriotismo y ese noble interés por las cosas públicas, que tanto ha contribuido a la prosperidad de los Estados Unidos. ¿Cómo lograr ese patriotismo, ese interés sin asegurar completamente el régimen y administración municipal, que en Grecia y Roma hizo sobrevivir algunos años la libertad a la caída de la República? ¿Cómo existirán este régimen y esta administración, si el poder que todo lo invade, sobre todo tiene pretensiones, hubiera de arrollarlo con su acción fuerte y poderosa, por falta de un protector imparcial, que contuviese el curso de la usurpación? Yo no hallo medio: o es preciso renunciar a los beneficios del régimen municipal, o la autoridad judicial es la que debe intervenir en decidir sobre los actos encontrados de la administración nacional y seccional.

He aquí el papel que los jueces representan en el sistema administrativo, papel importantísimo y no tan embarazoso como podrán creer los que, al momento de presentarles la idea de un juicio, se asustan con el temor de las chicanerías y los embrollos de los procesos civiles. Disipen sus temores los que los hayan concebido: la validez de un acto administrativo es un punto de derecho, que se decide con vista del acto y de la disposición legal, previos los alegatos del ministerio público. No hay larga probanza, ni articulaciones incidentes; porque nada de esto es

necesario: la escritura que deslinda los derechos es la ley administrativa; la probanza es el acto oficial que da motivo al litigio.

9. Al cabo de muchos años de lucha entre la razón y las preocupaciones ha cesado al fin el imperio de lo ficticio, y la legislación reposa sobre la base sólida de un principio conocido, sobre una cosa real, no soñada. Sábese hoy que las leyes, para que puedan ser apropiadas a los intereses de la sociedad, es preciso que estén sostenidas por esos mismos intereses, y que la utilidad positiva que resulte de sus disposiciones es lo único que puede guiarnos con acierto en la difícil empresa de conducir a la felicidad a estos agregados de hombres que se llaman naciones. Si esta utilidad debe ser consultada en la legislación sustantiva, la adjetiva, que es el garante de las disposiciones de aquella ¿podrá estar fundada sobre otro principio? Hacer el bien razonando sobre delirios, que laudables miras pueden haber inventado, que no tienen en su favor pruebas de que son una realidad, podrá ser una pretensión digna de elogio por el objeto que se propone; pero al fundar sobre ella un sistema de operaciones para la autoridad pública, se hallará siempre un vacío, que nada es capaz de llenar. Habrá que recurrir de una ficción a otra ficción, de un fantasma a otro fantasma; y perdido el legislador en la región de las abstracciones, jamás llegará a un resultado ventajoso, si por casualidad no tropieza con el principio verdadero. Por el contrario, cuando sus cálculos se fundan sobre bases conocidas, sobre razonamientos deducidos de los hechos existentes, de lo que pasa en la sociedad y afecta al hombre social, el campo de sus investigaciones se aclara, y él puede marchar sin embarazos y hacer marchar a la nación por el camino de la felicidad.

Después de lo que han dicho los escritores modernos de legislación respecto del principio que debe guiar al legislador en sus procedimientos, e igualmente a los que deben ejecutar sus disposiciones, tal vez se creará inútil que yo recalque sobre una cosa demostrada de una manera luminosa. Pero no es así: los mismos hombres que, al examinar qué disposiciones civiles o penales sería más conveniente sancionar, se guían por la utilidad general, al dar las leyes orgánicas, que deben asegurar la ejecución de los preceptos sustantivos, sacrifican las realidades, que son los intereses, a una división abstracta del poder público, o a unas ideas de dependencia servil entre distintos funcionarios, que se

dice deben influir en que el régimen de la sociedad sea más propio para conducirla a su fin. Así, la pretensión de que todos los empleados del orden administrativo, cualesquiera que sean, se hallen a merced del encargado del poder ejecutivo, y de que él juzgue de sus actos y los deje llevar a efecto o los suspenda, ha producido una confusión en los principios, sobre que debe basarse la administración pública, que ha venido a anular la administración municipal y dejar desatendidos los intereses más preciosos. Yo no veré en las disquisiciones que haga otra cosa que la utilidad pública, y conforme a ella diré que debe arreglarse la acción de la autoridad sobre los intereses y negocios sociales. Habrá dependencia, cuando de haberla pudieren resultar ventajas a la nación; habrá independencia, cuando pueda existir con provecho. No resulta el orden y el movimiento arreglado de la sociedad de que los actos administrativos se ejecuten de un mismo modo en todas partes, sino de que ellos se practiquen de la manera que lo permitan las circunstancias e intereses sobre que han de tener lugar.