

Capítulo 15	MANUEL COLMEIRO: LA CIENCIA ADMINISTRATIVA	185
15.1	LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN	188
15.2	LA ACCIÓN ADMINISTRATIVA	190
15.3	NATURALEZA DE LA ADMINISTRACIÓN	191
15.4	LA MATERIA ADMINISTRATIVA	192

CAPÍTULO 15

MANUEL COLMEIRO: LA CIENCIA ADMINISTRATIVA

OBJETIVOS

Al concluir el estudio de este capítulo el lector podrá:

- Conocer la obra por la cual transita la ciencia de la administración hacia la ciencia administrativa.
- Explicar los principios de la administración, con base en la organización gubernamental.
- Identificar los elementos de la antigua ciencia de la administración.
- Evaluar los aportes de Manuel Colmeiro.

SUMARIO

- 15.1 LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN**
- 15.2 LA ACCIÓN ADMINISTRATIVA**
- 15.3 NATURALEZA DE LA ADMINISTRACIÓN**
- 15.4 LA MATERIA ADMINISTRATIVA**

El *Derecho administrativo español* de Manuel Colmeiro fue publicado en 1850, en Madrid y en Lima al mismo tiempo. Se trata de la obra de derecho administrativo que más influyó el pensamiento mexicano en el siglo pasado.

15.1 LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN

“Cuatro ciencias auxilian principalmente el estudio de la administración: el derecho político, la jurisprudencia civil, la economía política y la estadística. La primera señala sus fuentes, la segunda traza sus límites, le comunica sus principios la tercera y la última sugiere datos y noticias.”¹

Recordándonos el pensamiento político de Juan Jacobo Rousseau,* pero sin citación alguna, señala que “poder es querer con eficacia”, es decir, se compone de voluntad para concebir y fuerza para ejecutar; sola, la voluntad es estéril; aislada, la fuerza es un instrumento ciego. Así como en el hombre hay voluntad y fuerza, en la sociedad existe la deliberación y la ejecución, cuestiones que, comenta, señalan una íntima relación entre la política y la psicología. De aquí que “gobernar será ejecutar la voluntad y encaminar la acción social hacia el bien común”.² El gobierno ejerce un “poder general”, prosigue, ya que personifica al Estado, teniendo como funciones el dictar las leyes, declarar el derecho y proveer el bien común: “legisla, juzga y administra”.

¹ *Derecho administrativo español*, pág. 5

* Ver *El contrato social*, págs. 30-31.

² Colmeiro, op. cit., pág. 5.

Según el planteamiento de Colmeiro, el concepto de gobierno comprende la totalidad de la acción del Estado, al que personifica, ya que incluye en su función legislar, juzgar y administrar; pero el autor es un teórico de la ciencia de la administración, también separa gobierno y administración, recogiendo antes la triple identificación de Rousseau:* “administrar, pues, equivale a gobernar; es decir, ejercer el poder ejecutivo”, esto es, restringe el gobierno a la administración, situándolo a su vez en el poder ejecutivo. Pero las argumentaciones del autor van más allá, entrando a una problemática peligrosa: la dicotomía política-administración. “El gobierno, así limitado, dispone del poder ejecutivo en el cual se comprenden la *política* y la *administración* propiamente dicha. La primera imprime una dirección moral a la sociedad, mueve y ordena los poderes constitucionales y restablece entre ellos la perturbada armonía. . . la *administración pura*, es el conjunto de principios o reglas que determina las relaciones entre el Estado y sus miembros.”³

Las ideas de Colmeiro merecen alguna reflexión; primero, el autor sigue sumergido en la tradición de la ciencia de la administración, pero ha agregado la separación política-administración que vulnera aún más el punto débil de la disciplina: la separación entre gobierno y administración, de lo que deriva un concepto de ciencia de la administración no relacionado a su idea original: “estudia y señala las relaciones que conviene establecer entre los gobernantes y gobernados; orden de derechos y deberes intermedio respecto a la justicia y a la política internacional”.⁴ Pero, como reminiscencia del espíritu original de la ciencia de la administración, se extiende apuntando que “abraza todos los intereses, las necesidades todas de la sociedad”. Fomentar el bien, combatir el mal; es inmensa la tarea del poder administrativo, dice, es más, “es una verdadera providencia de los estados, porque debe ser sabio, previsor y estar siempre despierto y presente en todas partes”.

Recordando la idea de Burgos —sin citarla— en el sentido que la administración acompaña al hombre de la cuna al sepulcro, agrega que cada paso del hombre es acompañado por un acto de administración que lo ampara o lo reprime, por lo que los hombres, aunque estuvieran aislados entre sí, siempre estarían acompañados por la administración. Y, como la tradición administrativa franco-española marcó, insiste en la variedad inmensa de sus funciones que implican: el subsistir, el vivir, y vivir mejor de los hombres. En fin, “nada hay indiferente para la administración desde lo más grande hasta lo más pequeño,” que no son otra cosa que las necesidades materiales y morales de los pueblos. Entre las primeras debemos incluir no sólo las del “corazón”, sino también las del pensamiento.

* *Ibid*, pág. 6. Rousseau plantea este problema así: “llamo por consiguiente, *gobierno* o suprema administración, al ejercicio legítimo del poder ejecutivo, y príncipe o magistrado, al hombre o al cuerpo encargado de esta administración”. *Op. cit.*, pág. 31.

³ Colmeiro, *op. cit.*, págs. 6-7.

⁴ *Ibid*, pág. 7.

La administración tiene un carácter esencialmente preventivo, más que represivo, que, según Colmeiro, es más propio del poder judicial. Sus funciones no sólo se orientan a conservar la sociedad, sino también a perfeccionarla. Sólo a ella toca satisfacer las necesidades públicas, ya que hay una "regla general: el gobierno jamás debe hacer lo que la sociedad sabe y puede hacer por sí misma".⁵ Colmeiro es el primer pensador administrativo que declara expresamente —los anteriores lo plantearon sin declaración formal— que hay una separación entre vida pública y vida privada,⁶ y que la primera es el espacio de la ciencia de la administración: "hay pues una vida moral y social, separada de la 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 las leyes del orden, sustituyendo una voluntad ciega y forzada al movimiento espontáneo y colectivo de los hombres".⁷

Pero, en el tono de las contradicciones de la teoría administrativa de Colmeiro, en el que encontramos todavía el peso de la ciencia de la policía, junto con un replanteamiento de fondo de la ciencia de la administración, aún concibe a la administración magnamente, ya que dentro de los confines en que la sitúa, considera que "abrazo la existencia entera de la sociedad, su pasado, su presente, y su futuro, y por eso, prever, ver y proveer son tres palabras que resumen todos los actos de todos los gobiernos".⁸ Con Colmeiro asistimos a la renovación de la ciencia de la administración, a su conversión, como veremos, en ciencia administrativa, pero igualmente a su confinamiento dentro del derecho administrativo.

15.2 LA ACCIÓN ADMINISTRATIVA

La sociedad es, como ente vivo, un ser activo; pero actúa como sociedad por medio y gracias a la administración. "La acción administrativa es por consiguiente la misma actividad social", pero como "reflexión" de las fuerzas individuales que se suman en el poder político que actúa irradiando, formando de ello la administración. Sin embargo, la sociedad es individualista y sus individuos egoístas; los intereses individuales pueden chocar, por lo que la administración debe suavizar el impacto; si son "simpáticos, los funde; si son divergentes, los concentra; si son afines, no turba su reposo". "El orden social exige —he aquí la ironía de la teoría de Colmeiro— que en vez de una pluralidad egoísta, reine en la sociedad la unión armónica de todos los intereses; y en vez del

⁵ *Ibid.*, pág. 9.

⁶ Aunque Marx ya había observado este problema en 1844 en un artículo sobre la administración titulado "Sociedad, Estado y administración," así como en "La cuestión judía."

⁷ Colmeiro, *op. cit.*, pág. 9.

⁸ *Ibid.*

tumulto de las hostilidades individuales triunfe un gobierno unitario y una administración moderadora.”⁹

15.3 NATURALEZA DE LA ADMINISTRACIÓN

Colmeiro concibe una ciencia de la administración en la cual no hay ni “reglas fijas” ni “leyes absolutas”. Ello se debe, dice, a los cambios constantes de la sociedad y sus individuos. “Por eso la ciencia de la administración debe ser variable y el poder que la aplica flexible.” Conviene buscar ideas en la “inmovilidad” de ciertos principios, por lo que en la ciencia de la administración tienen lugar dos cantidades, una fija y constante, la “verdad absoluta”, y otra variable e indefinida, la “verdad relativa”.¹⁰ En la economía política, a la cual define como la “ciencia de la administración pura”, deben buscarse las reglas del arte del gobierno, pero cuidando en esta empresa el distinguir la verdad científica del filósofo y la verdad de conveniencia del estadista. Todo esto le lleva a concluir que, dado que los actos administrativos son de tal variedad que no es posible clasificarlos, se imposibilita la comparación y sistematización en reglas fijas, no existe una “teoría general de la ciencia administrativa”, sino más bien “aquel don de acierto para guiar los estados que sabemos llamar tacto gubernativo”.

Con base en lo anterior, Colmeiro plantea lo que define como ideas afines acerca de lo común en la variedad de los actos de la administración, a lo cual denomina como: “las condiciones orgánicas de la administración o los caracteres propios de la organización administrativa de cualquier Estado”, que son cinco, como veremos, y que conviene analizar, ya que estas generalizaciones no están planteadas con base en la acción administrativa, que es el sustento de la ciencia de la administración, sino en la organización administrativa. Esto acredita a su favor el haber realizado la innovación más profunda en la ciencia de la administración: sentar sus principios no en la *acción*, donde se encontraban, sino en su *organización*, haciéndola mirar hacia su interior, no a su medio de actividad. Dejó entonces de ser una ciencia de la administración de la sociedad, para convertirse en la ciencia de la organización administrativa del gobierno; se transformó en una ciencia que estudia la organización administrativa, dejando de ser el estudio de sus relaciones con la sociedad. Abandona sus investigaciones sobre la relación entre el espacio público y el espacio privado, abdicando con ello a su naturaleza sociológica y politológica, cediendo también el espacio público al desinteresarse por el Estado. Así se empobreció la ciencia de la administración, transformándose en una ciencia administrativa extraordinariamente estrecha basada en los siguientes “principios”:

1. *La administración debe ser análoga a las instituciones políticas de cada*

⁹ *Ibid.*, pág. 10.

¹⁰ *Ibid.*

nación. Esto es, estar conformada de acuerdo a los principios que rigen la vida política de cada pueblo.

2. *La administración debe ser esencialmente activa, estar en movimiento, cuyas condiciones son la generalidad, perpetuidad, prontitud y energía.* Es general porque aplica las leyes del fuero común; perpetua, porque en su gestión de los intereses públicos no hay lugar para el descanso; pronta, porque de otro modo falla en su cometido, la acción; enérgica, porque no debe dejarse vencer por los obstáculos alzados ante su movimiento.

3. *La administración debe ser centralizada.* “La centralización administrativa es la concentración en el poder ejecutivo de cuantas fuerzas son necesarias para dirigir los intereses comunes de una manera uniforme. La centralización es la unidad de la nación y el poder o la unidad en el territorio, en la legislación y en el gobierno.”¹¹ Para Colmeiro, contrastando con Posada de Herrera, existe una confusión entre unidad y centralización, con la cual no concordamos, que no cesa de considerar como tal: “centralizar es someter todas las personas y todos los intereses a la ley de la igualdad. . . ,” que para Posada sería unidad, no sin razón.

4. *La administración debe ser independiente.* Debe preservar los intereses públicos, tarea posible siempre y cuando cuente con medios coercitivos para exigir la obediencia de sus actos.

5. *La administración debe ser responsable.* Como responsable, la administración debe sujetarse al legislativo, de cuya voluntad es su ejecutor. La administración está sujeta al derecho.

Éstos son, concluye Colmeiro, los caracteres comunes de cualquier administración.

La estructura del contenido de la obra de Colmeiro es muy similar a la de Ortiz de Zúñiga y Posada de Herrera. Desarrolla ampliamente la organización administrativa y el extenso Libro Cuarto, bien encabezado como “De la Materia Administrativa”, trata de la acción administrativa en sus variados campos.

15.4 LA MATERIA ADMINISTRATIVA

El título comprende los deberes de la administración hacia las personas. Pero hay una interesante división que conviene analizar: 1) deberes de la administración comunes a las personas (registro civil, subsistencias públicas, policía sanitaria y el orden público y prisiones); deberes de la administración relativos al estado natural de las personas (beneficencia pública, atención de menesterosos, inválidos, educación, religión y espectáculos públicos); deberes relativos al estado civil de las personas; y deberes relativos al estado político de las personas (derechos civiles y políticos, libertad de imprenta y elecciones).

¹¹ *Ibid.*, pág. 17.

El título II se refiere a los derechos de la administración con respecto a las personas y comprende: cargas públicas, servicio militar, matrículas del mar, cargas provinciales y municipales, y lo referente a las personas morales.

El título III toca lo que compete a los deberes de la administración respecto de las cosas. Colmeiro divide su exposición en cuatro secciones: a) bienes públicos (dominio público, el mar y sus riberas, aguas, caminos y obras públicas); b) bienes del Estado (dominio del Estado, baldíos, montes, minas, bienes nacionales y bienes mostrencos); c) dominio colectivo, y d) dominio privado.

Finalmente, el título IV se refiere a los derechos de la administración con relación a las cosas: a) contribuciones; b) administración de la hacienda pública; c) contabilidad; d) servidumbres públicas, y e) de la expropiación.

Como se observa, la obra de Colmeiro implica el tránsito de la ciencia de la administración como disciplina sociológica y politológica, a una disciplina fundamentada en el derecho administrativo, y centrada en la organización de la administración. Sin embargo esto no fue una decisión de Colmeiro o sus contemporáneos, sino la consecuencia de las condiciones imperantes de su tiempo: se había consolidado el Estado de derecho y con ello sistematizado el derecho administrativo; los pensadores vieron en ello, aunque en parte con equivocación, el lugar natural de la ciencia administrativa. En adelante el interés de los pensadores descansaría en la organización de los ministerios y las direcciones generales, en su jerarquía interna, en las relaciones orgánicas entre los funcionarios, los caracteres de los cargos públicos y las funciones de las diferentes dependencias administrativas. La acción administrativa en la sociedad no era una preocupación de los doctrinarios de la ciencia administrativa.