

Capítulo 8	LA MATERIA ADMINISTRATIVA	99
8.1	LA ADMINISTRACIÓN Y LAS PERSONAS	102
8.1.1	Dependencias administrativas, civiles y públicas	103
8.1.2	Moral de la administración	104
	A. Instrucción	105
	B. Agricultura, industria y comercio	106
	C. Higiene pública	106
	D. Socorros públicos	107
	E. Prisiones	107
	F. Descubrimientos e invenciones	107
	G. Policía	108
8.2	LA ADMINISTRACIÓN Y LAS PROPIEDADES	108
8.3	LA ESTADÍSTICA	108
8.4	LAS LEYES ADMINISTRATIVAS	109
8.4.1	El código administrativo	110
8.4.2	Reglas naturales de las leyes administrativas	111

CAPÍTULO 8

LA MATERIA ADMINISTRATIVA

OBJETIVOS

Al concluir el estudio de este capítulo el lector podrá:

- Relacionar la administración y las personas, según planteamiento de Bonnin.
- Vincular la administración y el problema relativo a la propiedad.
- Definir las funciones administrativas que Bonnin comprende bajo la denominación de actividades morales.
- Analizar la necesidad histórica relativa a la creación del código administrativo, con el nacimiento de la República francesa.

SUMARIO

8.1 LA ADMINISTRACIÓN Y LAS PERSONAS

8.1.1 Dependencias administrativas, civiles y públicas

8.1.2 Moral de la administración

A. Instrucción

B. Agricultura, industria y comercio

C. Higiene pública

D. Socorros públicos

E. Prisiones

F. Descubrimientos e invenciones

G. Policía

8.2 LA ADMINISTRACIÓN Y LAS PROPIEDADES

8.3 LA ESTADÍSTICA

8.4 LAS LEYES ADMINISTRATIVAS

8.4.1 El código administrativo

8.4.2 Reglas naturales de las leyes administrativas

Ahora, Bonnin estudiará la acción administrativa, a saber, lo relativo a las personas y las cosas, que a la vez son la “vida de la administración”. Por tanto, la materia administrativa implicada en la sociabilidad humana, en la vida colectiva de los hombres, que la administración debe asegurar, comprende tanto a las personas como a las cosas relacionadas con aquéllas; pero, y en esto no cesa de insistir, trata de las personas y las cosas en función de la colectividad. A esta relación Bonnin la llama “moral de la administración”, considerándola como vínculos no obligatorios y que no tienen como base la ley, sino los “deberes que impone el bien público y la humanidad”. Se trata pues de un campo de dimensiones colosales, que comprende desde la higiene pública a la aplicación de inventos y descubrimientos, que no emana de las leyes y que se relaciona con “la policía, que se confunde con la misma administración”.¹

8.1 LA ADMINISTRACIÓN Y LAS PERSONAS

“Siendo la administración aquella parte del gobierno de la comunidad destinada a poner en armonía las personas y las cosas, la policía es el ojo de vigilancia que impide que la armonía se turbe: la administración es la dirección de las personas en sus relaciones sociales, y la policía vigila las acciones en cuanto pueden perjudicar aquellas relaciones; *la administración dirige y la policía reprime*: éstos son los dos medios de que se vale la acción administrativa, principal el uno

¹ *Compendio de los principios de administración*, pág. 88.

y accesorio el otro.”² Todas aquellas acciones, incluso los pormenores que tengan relación con la sustentación del orden público, todo lo que signifique previsión y seguridad para las personas y las cosas, son materia de la policía. Pueden observarse en estas consideraciones dos problemas; el primero de los cuales consiste en la sustitución de la policía por la administración, en tanto que el segundo consiste en el confinamiento de la policía, extraordinariamente restringida, a acciones de seguridad y prevención, tal como es hoy día. El propio Bonnin, en una nota al calce, marca la diferencia entre la acepción correcta y el concepto tergiversado de policía: “es fácil conocer que la policía de que se trata no es aquella inquisición política obra del despotismo, monstruo alimentado y formado con una predilección particular por las monarquías europeas”.³ Pero agregaríamos que esta concepción es propia de un liberal progresista como Bonnin; sí es verdad que nuestro autor ha desechado la palabra policía para conservar el contenido de la misma, ahora llamada administración, con la salvedad que la función de la administración en la República, aunque equivalente a la función de la policía en el Antiguo Régimen, se trata de dos sociedades contrastadas, una de las cuales, la revolucionaria, dio a luz suprimiendo a la otra, la monárquica.

La acción administrativa trata también de las cosas, o más bien como lo precisa Bonnin, de *las propiedades*, diciendo que las abordará adelante, “porque la propiedad es de tal modo inherente al hombre, que política y legislativamente no puede prescindir de ella, hablando del hombre social”. Por cuanto a la relación entre la comunidad y la propiedad, señala que su relación radica en el uso de la segunda y su contribución al sostén de las cargas públicas. En fin, la administración se relaciona con el hombre por cuanto su conexión con la comunidad, y con la propiedad por cuanto su uso en correspondencia con la misma.

8.1.1 Dependencias administrativas, civiles y públicas

Bonnin explica que la asociación humana genera tres tipos de dependencias, las cuales hay que diferenciar; las dependencias sociales, que se refieren a las relaciones naturales de las personas; las dependencias políticas, que reúnen a los ciudadanos bajo la misma institución social; y las dependencias administrativas, que cimentan la unidad social con base en la necesidad común.

Las dependencias sociales o civiles tienen como base la inscripción cívica, que es de interés para la administración, y que comprende: nacimientos, adopciones, casamientos, divorcios, naturalizaciones, defunciones, etc. “Todas ellas son acciones o cosas administrativas; porque se trata de una relación social, y toda relación social forma la acción de la administración, especial, esencial y exclusivamente.”⁴

² *Ibid.*, págs. 88-89. Subrayado nuestro.

³ *Ibid.*, pág. 89.

⁴ *Ibid.*, pág. 95.

Las dependencias políticas o públicas, en contraste, tienen una referencia directa con la comunidad, considerada como cuerpo político y cubren, como totalidad, la sociedad entera; se refieren a las relaciones entre el individuo y la comunidad en el punto preciso de la seguridad de la sociedad, más específicamente con el uso de la fuerza pública, que Bonnín define como la participación de cada individuo en la conservación de la comunidad. Toca pues a la administración convocar el reclutamiento militar y organizar su servicio.

Todo lo anterior es útil para entender la materia administrativa, variada y compleja, que Bonnín denomina con el término de "moral de la administración".

8.1.2 Moral de la administración

"Voy a hablar de los deberes que emanan de la naturaleza de la administración, y al entrar en esta nueva carrera, un campo más vasto, un horizonte más dilatado se presenta a mi imaginación. En él se ofrecen a la idea, los últimos designios, las bienhechoras meditaciones, los generosos pensamientos y la propensión al bien, que dan a la administración la preferencia sobre las leyes, presentándola bajo su aspecto más importante y ventajoso, más imperioso y dulce."⁵ Y, en efecto, se trata de un amplio horizonte que comprende toda la vida social: instrucción, agricultura, industria, comercio, higiene y socorros públicos, prisiones, descubrimientos e invenciones, estímulos y recompensas, la policía y mucho más. El carácter de la moral administrativa, en el que se perfilan fieles reminiscencias de la antigua policía, no sólo tiene una base legal, como antes lo señaló Bonnín, sino que sienta su acción en los deberes y las obligaciones, para que la administración, por sí misma, aumente la "prudencia y sagacidad" en sus actividades, "porque en administración además del conocimiento de las leyes y de su aplicación, es preciso obtener el de cuanto pueda interesar al hombre en sociedad, importar a su conservación o contribuir a su ventura, como los medios enseñados por la medicina o por las artes rural y veterinaria; poseer en fin los conocimientos necesarios para apreciar el mérito y la utilidad de las invenciones y descubrimientos que puedan servir a la humanidad. Estos conocimientos son extensos, pero el funcionario público debe tenerlos, y cualquiera que sea la naturaleza de sus atribuciones, aspirar siempre a elevarse sobre el empleo que ejerce, para desempeñarlo bien. ¿No es la administración la que enseña a impregnarse de los grandes intereses de la sociedad y manejarlos?"⁶

Dicho sea de paso, la exigencia para el funcionario del pasado quiere decir mucho. Debía conocer materias disímbolas, pero en el entendido que con relación a los intereses generales, porque de tal modo se relacionaban con la adminis-

⁵ *Ibid.*, pág. 132.

⁶ *Ibid.*, págs. 132-133.

tración. De aquí que Bonnin hubiera señalado que “del administrador público es de quien puede decirse, que cuanto más sabe, más le queda por saber”.⁷

Volviendo a nuestro tema, debemos insistir que es en las funciones metajurídicas donde se encuentra la esencia de la función administrativa, ya que en ella descansa la nutrición de la sociedad, que tiene como misión. “Encargada del precioso depósito de la seguridad de las personas y los bienes, de la moral pública, y de todo cuanto puede conservar la salud de los hombres y contribuir a su felicidad y a la mejora de su estado físico y moral, como también de cuanto tiende a dirigir la sociedad en la distribución de auxilios y recompensas, y de contribuir al fomento de la agricultura, la industria y el comercio, la administración debe llevar sus cuidados y meditaciones más allá de las funciones que le están señaladas por las leyes, porque, es preciso repetirlo, no sólo está encargada de su ejecución material, sino también de todo en lo que en las relaciones o dependencias sociales constituye la moral de la institución administrativa.”⁸ En palabras distintas, la administración, como antaño la policía, vela por la sobrevivencia, vida y vida superior del hombre; su materia es el hombre en todas sus manifestaciones: salud, mejoramiento físico, superación moral, desarrollo de su felicidad y su trabajo, ya se trate de la industria, el comercio o la agricultura, sin olvidar que debe recompensar sus iniciativas de invención y descubrimiento; y todo ello más allá de lo señalado por la ley, aunque sin contravenir a ésta. Sin embargo, hay que destacarlo, la función metajurídica es la médula de la administración pública concebida en la forma como lo hace Bonnin: *una potencia que arregla, corrige y mejora a la sociedad*.

La ciencia de la administración es una disciplina sistemática y erudita. La administración no puede actuar si no conoce la materia de su virtual actividad; de aquí que habrá de reunirse el documental necesario sobre higiene y veterinaria, así como de agricultura o comercio, si ha de obrar en favor de ellas. “Sólo poseyendo documentos exactos sobre ellos, será verdaderamente el gobierno de la comunidad.” Caso igual ocurre con las demás materias de su acción, partiendo por la enseñanza.

A. INSTRUCCIÓN

Toca a la instrucción formar hombres útiles a la sociedad, fundamentalmente con base en la razón y conocimientos amplios y profundos de la propia sociedad. Debe la administración vigilar el cuidado físico y moral de los niños en las escuelas, cerciorarse de la calidad de la enseñanza, lo mismo que la instrucción intermedia y la educación superior, y los institutos que desarrollan los inventos y hacen los descubrimientos.

⁷ *Ibid.* pág. 133.

⁸ *Ibid.* pág. 140.

B. AGRICULTURA, INDUSTRIA Y COMERCIO

La ciencia de la administración presupone la eliminación del feudalismo, de aquí que Bonnin comente que ahí donde la población se encuentra al margen de los embarazosos privilegios y fueros, la administración no sólo asegura al hombre la tranquilidad, sino promueve también su progreso. "Todo cuanto tiende a garantizar este desahogo individual, facilitar los medios de cubrir las primeras necesidades de la vida, mejorar el alimento de los hombres, proporcionarles el trabajo asegurado para criar su familia, prevenir los peligros y enfermedades que nacen de la insalubridad del aire, aguas y lugares, facilitar la comunicación y transporte de bastimentos y cuidar de la salubridad de las ciudades y campos, debe ser objeto constante de las investigaciones de la administración."⁹ La administración puede, incluso, uniformar condiciones desiguales de la producción agrícola creadas por la naturaleza de los climas y suelos, porque el genio humano está por encima de cualquier condición natural. La administración debe velar por la buena marcha de la agricultura, ya que ella alimenta a los hombres. Pero no sólo debe vigilar, sino velar por la incorporación de buenos métodos de cultivo que la incrementen y mejoren. El cultivador interesa a la administración no sólo como individuo, sino como productor de alimentos para la sociedad, "en sus relaciones sociales como miembro de la comunidad". Actúa de manera idéntica sobre la industria, a la cual vigila y fomenta a la vez, lo mismo que el comercio; a todos ellos, Bonnin los estudia trabados en relaciones sociales más extensas que las relativas a su propia materia.

C. HIGIENE PÚBLICA

Por cuanto a la higiene pública, la administración va más allá de las relaciones sociales, adentrándose en la preservación de la especie humana misma, por medio de la salvaguarda de la salud del cuerpo y el mejoramiento de las condiciones ambientales. "Así concurren todos los desvelos de una buena administración, a la salud de la especie humana y de los animales, y aun las cosas físicas sirven para alargar la existencia de los individuos y multiplicar sus goces."¹⁰ A la ciencia de la administración no atañe ni la medicina ni la veterinaria, pero sí los efectos de éstas en la salud humana y la higiene ambiental, que sí son materia administrativa. Hay entre aquéllas y la administración una relación estrecha. "Esta intimidad de dirección se nota más particularmente en la parte de la ciencia administrativa que tiene por objeto la conservación de los hombres."¹¹ Particularmente en este tema se puede observar con toda claridad el extraordinario

⁹ *Ibid.*, pág. 170.

¹⁰ *Ibid.*, pág. 138.

¹¹ *Ibid.*, pág. 203.

parentesco entre la antigua ciencia de la policía y la moderna ciencia de la administración, toda vez que ambas pretenden comprender como objeto de estudio la nutrición de las fuerzas internas del Estado; la *comunidad política* de la que nos habla Bonnin. Es tan amplia la actividad administrativa, que la ley, siempre finita, es incapaz de contener su ilimitada esfera de actividad, que se expande incluso a la promoción de las invenciones encaminadas a producir medios para mejorar el ambiente, y conservar óptimamente la especie humana; en fin, el hombre como ser biológico y su entorno físico inmediato: “en este caso es la administración una segunda naturaleza, pues ejerce un poder que corrige, mejora y determina lo que existe, dándole una dirección más conveniente a favor de los seres organizados”.¹²

D. SOCORROS PÚBLICOS

Bonnin señala lo penoso que es tratar la indigencia como materia de la administración, pero agrega, los menesterosos existen y la administración debe velar por su subsistencia. Sobre el punto, luego de desarrollar el problema de la mendicidad, el autor menciona las instituciones relativas al tema. Quisiéramos comentar algo que salta a la vista: la despreocupación de Bonnin, así como de sus discípulos, por plantear en forma crítica la materia de la administración porque hay descripción, pero no evaluación, ni juicios sobre la sociedad estudiada. Entienden la mendicidad como natural, como un problema que se ha de administrar, mas no de resolver. No comparan los rubros de la materia administrativa, por ejemplo, la industria y el desempleo, o la agricultura, con el pauperismo, enlazando relaciones de consecuencia que pudieran existir. Omiten el problema no sólo de las deficiencias administrativas, tales como la mendicidad, sino los problemas inherentes a la sociedad estudiada y que la administración desea conservar, pero conservar con sus virtudes y defectos, sus triunfos y fracasos, entre los cuales la mendicidad es uno de los más deplorables, y que por cierto no es una deficiencia de la propia administración.

E. PRISIONES

Deriva el tema de las prisiones de la violación del orden público y dedica al tema apenas cuatro páginas, que no vale la pena comentar.

F. DESCUBRIMIENTOS E INVENCIONES

Sus comentarios sobre el tema se encaminan a alabar el espíritu de superación

¹² *Ibid*, pág. 205.

de inventores y descubridores, y el uso de sus hallazgos. Huelga comentario alguno.

G. POLÍCIA

Esta función ha sido reducida a la represión del delito, aunque Bonnin le asigna aún un carácter conservador y señala que es piedra angular del edificio administrativo. Pero vale la pena agregar un comentario de pie de página: "la policía entre los antiguos significaba la forma de la institución de la sociedad y tenía un sentido *político*. Al perder este sentido entre los europeos, en lugar de constituirse en aquella vigilancia cuyo objeto es la seguridad, tranquilidad y salubridad públicas, degeneró en inquisición política, carácter distintivo de la debilidad y la tiranía, es decir, del miedo que constituye la base de sus gobiernos".¹³

8.2 LA ADMINISTRACIÓN Y LAS PROPIEDADES

En este tema los involucramientos entre la administración y la economía política, o economía pública, como la llama Bonnin, son muy intensos, sobre todo porque tocan el problema de la propiedad; es más, dice que es equívoco el término economía política porque no se trata del establecimiento político de las naciones, sino de la aplicación de las facultades humanas al trabajo para producir cosas o apropiárselas. Sienta la base, pues, en el trabajo, del cual dice, es la relación entre el hombre y las cosas, y de las cosas con su valor, y de aquí la importancia de la propiedad, que para el autor tiene las siguientes modalidades: propiedad pública y propiedad individual, que a su vez se divide en material e industrial. Sólo habremos de agregar, para dejar este tema que juzgamos importante, aunque secundario frente a lo tratado, que Bonnin señala que la propiedad interesa a la administración en lo relativo a su uso, contribución y empleo de utilidad común.

8.3 LA ESTADÍSTICA

El autor considera que el examen de los deberes de la administración sería incompleto sin el tratamiento de la estadística porque, "en efecto, sólo con el conocimiento positivo de la población, producciones, consumos y comercio interior y exterior, puede la administración formar sabios planes y el legislador dictar leyes necesarias y razonables que reúnan el carácter de utilidad y previsión que

¹³ *Ibid*, pág. 291.

constituye su bondad y causa su duración".¹⁴ La estadística no sólo tiene una utilidad técnica, como saber los recursos y bienes que se disponen para emprender una acción, sino también un uso político. "Al presente que la ciencia administrativa se ha enriquecido con un conocimiento accesorio que proporciona a la administración resultados exactos sobre los recursos del Estado, en población y productos territoriales e industriales; cuando este conocimiento, señalando errores y preocupaciones, destruye las envejecidas rutinas, puede la administración sacar de él todo el partido de que es susceptible, aplicándola, no como una compilación de simples nomenclaturas o una colección de descripciones de productos territoriales y de población, sino como la *ciencia de las fuerzas reales y de los medios de poder y engrandecimiento de un pueblo*; objeto el más grande, útil y positivo que puede ocupar un gobierno."¹⁵ La estadística tiene pues un uso político que, dicho sea de paso, la policía no descuidó, ya que el conocimiento exacto de los recursos y medios fortalece al Estado y lo hace menos vulnerable a las debilidades que suelen invadirlo.

"La estadística no es el conocimiento de las leyes que arreglan los objetos de que se trata, ni el de la aplicación de las leyes a éstos, sino el de los resultados políticos que pueden sacarse de la influencia que más o menos ejercen directamente sobre la población, producciones, industria, consumos y comercio, y por consecuencia sobre el poder y riqueza de una nación."¹⁶ Y bien, ¿cuáles son los rubros que debe atender la estadística como aplicación política de la acción administrativa?: topografía, meteorología, hidrografía, orografía, bosques, animales, valles, plantas, minerales, población, beneficencia, instrucción pública, hábitos, agricultura, productos agrícolas, contribuciones, industria, comercio, medios de comunicación. "La ciencia administrativa es extensa, abraza mucho; pero, ¿hay algún conocimiento que deba ser extraño para la administración, cuando todo lo que depende del orden social, cuanto tiende a estrechar los lazos del hombre con la comunidad y poner en armonía a las personas, las voluntades, los intereses y las acciones, y hacerlas concurrir a la prosperidad común, a asegurar la conservación, la seguridad y la moralidad de los hombres. . .?"¹⁷

8.4 LAS LEYES ADMINISTRATIVAS

Bonnin comenta, al prologar su Libro Cuarto, que en él se resumen los temas tratados en el resto de la obra, con base en su principio vital, o sea, la legislación, que es entonces causa del principio vital de la administración. El autor pre-

¹⁴ *Ibid*, pág. 440.

¹⁵ *Ibid*, págs. 443-444 Subrayado nuestro.

¹⁶ *Ibid*, pág. 444.

¹⁷ *Ibid*, págs. 473-474.

cisa que ésta, junto con la justicia y el gobierno, son los tres establecimientos orgánicos de la sociedad; entonces, va a tratar de las leyes administrativas y de su importancia.

“Por leyes administrativas se entiende, las que arreglan, modifican y aseguran los derechos naturales, en sus aplicaciones a las cosas de interés común.”¹⁸ Es decir, el hombre como miembro de la sociedad. A la ley, en relación con la administración, le interesa el hombre no como individuo, sino como ciudadano. Las leyes administrativas están integradas por la irretroactividad, la equidad y el derecho natural. Las leyes públicas, remarca, son correlativas en su conjunto, por lo que el código administrativo no es sino el complemento de la administración, “porque la administración en sí misma no es más que la comunidad en su acción vital”.¹⁹

8.4.1 El código administrativo

Las leyes administrativas tienen su base en la constitución política, cuyo tratamiento, decide darlo por supuesto para entrar en materia, sosteniendo que la Constitución establece los poderes necesarios para la vida política, en tanto que al código administrativo toca contener “las consecuencias de los principios y las reglas de su ejecución”. Por tanto, si existieran leyes sin Constitución, en ellas no habría armonía. En Francia los principios fundamentales de la administración, agrega, fueron establecidos por la Asamblea Constituyente; pero, se extiende, el agregado y la superposición de leyes republicanas, directoriales, consulares e imperiales, han precipitado la legislación administrativa en la confusión, que deberá eliminarse si se desea constituir el código administrativo. Asimismo, dicha confusión obedece a las mudanzas políticas que han tergiversado el espíritu político sobre el cual se fundaron las instituciones republicanas, basadas a su vez en principios naturales, que fueron desnaturalizados por lo que Bonnín llama “el falso espíritu de unidad de poder y centralización”. Hoy día es distinto; los actuales enfoques de la administración, sobre todo los que sostienen los principios de la burocracia, descansan en los argumentos de la unidad y la centralización.

Juzga que la administración tiene funciones “detalladas y minuciosas”, que son las primeras y más importantes. “Como magistratura popular, encargada de la confianza de los ciudadanos, responsables a ellos y a la nación de la parte de poder que ejerce, más próxima a los individuos que al gobierno, es el órgano intermediario de la voluntad del legislador, así como ésta es el garante de su comportamiento.”²⁰ De aquí que puede decir: “¿no es todo administración en la nación?”

¹⁸ *Ibid.*, pág. 481.

¹⁹ *Ibid.*, pág. 489.

²⁰ *Ibid.*, pág. 504.

En fin, su preocupación es la elaboración de un código administrativo que juzga necesario para Francia. “Un código administrativo debe ser la reunión, en un sistema legislativo, de todos los *principios fundamentales* en la materia de administración pública.”²¹ Debe estar integrado por normas constitutivas e invariables, por disposiciones fundamentales, normas esenciales que dirijan a la administración y al ciudadano; pero que puedan variar según condiciones de importancia general, en forma de reglamentos y disposiciones secundarias.

8.4.2 Reglas naturales de las leyes administrativas

Estas reglas, que suman 128, resumen el contenido general de la obra. De entre ellas destaca una, que compendia este apartado, que huelga considerar, ya que hemos comentado toda la obra; es la novena; “el ciudadano existe toda su vida sometido a la administración”.²²

El *Compendio* concluye con estas palabras:

“Este tratado es una demostración de los hechos naturales del organismo administrativo. . . doy estos principios, base y espíritu de mi obra, menos como mías que como resultados de la observación de su naturaleza política en esta materia. . . si yo no hubiera resuelto el problema, siempre habré sembrado un germen en algún buen talento, donde se desarrolle bajo la influencia, única durable, de la verdad y la libertad que son los dos grandes móviles de la inteligencia y del hombre.”²³

²¹ *Ibid.*, pág. 531.

²² *Ibid.*, pág. 557.

²³ *Ibid.*, págs. 615-617.