

CAP. II.—La accion administrativa.....	9
Condiciones de la organizacion adminis-	
trativa	12
¿Debe la administracion estar centrali-	
zada?.....	15

duales: la administracion estudia las necesidades del individuo para satisfacer las necesidades comunes. La política considera siempre el conjunto de la Nacion y del Estado: la administracion se empeña en la consideracion de cada parte de las componentes de ese conjunto que forma la Nacion ó el Estado.

Entre la ciencia política y la ciencia administrativa hay al diferencia de que aquella no es suficiente por sí sola y sin auxilio de esta para obtener la felicidad de los pueblos y de los individuos, cuando la ciencia administrativa sin el auxilio de la política puede ser bastante para obtener el progreso material de las naciones, y hasta cierto punto el adelantamiento moral é intelectual de la sociedad y del individuo; aunque de ninguna manera tienen los pueblos verdadera fuerza y vigor, si no viven bajo los ardientes rayos de la libertad, si los asociados carecen de iniciativa individual y los pueblos no atienden al gobierno de sí mismos.

Tal es la ciencia administrativa: llámase derecho administrativo al conjunto de leyes y disposiciones que en cada nacion forma su administracion particular.

CAPITULO II.

LA ACCION ADMINISTRATIVA.

Siendo como es una verdad fundamental que la sociedad existe necesariamente y emanando de esta existencia la necesidad del establecimiento del poder público que declara en la forma legítima la voluntad de los asociados, es indispensable

que tal poder tenga la accion necesaria para hacer cumplir y ejecutar esa voluntad, y de conformidad con ella lo que sea conveniente para el bien de las sociedades y de los individuos.

Por esta causa la accion administrativa que está confiada á los funcionarios investidos del poder público, se ejerce para asegurar el bien comun y el interes particular, reprimiendo todo agravio contra el uno ó contra el otro, conciliando toda divergencia entre ambos, y dando á este efecto una direccion adecuada al particular.

Se ha dicho ántes y es conveniente repetir que la administracion no debe sacrificar ningun interes legítimo ni aun á la mayoría de otros intereses contrarios. La verdad de esta proposicion se comprende con solo reflexionar que habiendo sido creado el hombre para la sociedad y teniendo necesidades ineludibles para su desarrollo intelectual, moral y físico, contrariar cualquier interes individual legítimo, es decir, necesario para el desarrollo referido, seria tanto como impedir ese mismo desarrollo y frustrar la naturaleza y organizacion del individuo que lo llevan forzosamente á la sociedad con sus semejantes. La falta de autoridad para imponer tal sacrificio que importaria una violacion del derecho individual y con ella una violacion del derecho natural, exige que la accion administrativa prevea para evitarlos todos aquellos casos en que pudiera aparecer alguna contrariedad entre el interes particular y el bien público, y que llegado alguno de esos casos concilie al uno con el otro.

Hay que notar sin embargo, que estas verdades se refieren á intereses individuales legítimos, justos y verdaderos, y al bien público que tenga las mismas cualidades, porque con ellas muy difícil y raro será, si no es que imposible, que llegue á haber contrariedad entre ambos, y de ninguna manera debe entenderse que la accion administrativa puede salvar un intores

por mas 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 ántes referidas.

Infiérese de esto que la accion administrativa se ejerce en los hombres y en las cosas que están bajo su dominio; pero no solamente sobre estas, sino aun sobre aquellas que no estánbajo el dominio particular como acontece siempre que la accion 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.

Extendiéndose la accion administrativa por la inmensa esfera que comprende á los hombres y á las cosas, el ejercicio de tal accion ofrece muy graves dificultades. La ciencia administrativa que como ántes se ha dicho se compone de todas las ciencias, adelanta cada dia con el progreso de estas y por tal motivo no ha llegado aún á poseer tal suma de principios universales ó verdades absolutas, que pudieran ser suficientes para dar á los preceptos administrativos la fijeza y estabilidad que tienen los códigos del órden civil. Y de esta manera el ejercicio de la accion administrativa depende en mucho del talento y de la instruccion de los funcionarios encargados de ese ejercicio, y de cierta capacidad especial que se ha llamado don de gobierno, el cual no es por cierto ni vulgar ni comun.

No debe, sin embargo, comprenderse por lo expuesto que la ciencia administrativa se halla actualmente en el estado de un embrion ni ménos que la accion del poder administrativo sea verdaderamente arbitraria. Posee la ciencia en su estado actual principios incontrovertibles, verdaderos axiomas que deben formar y forman de hecho la base de toda buena administracion, porque sirven de punto de partida para llegar á las deducciones que se convertirán á su vez en resoluciones ó decisiones administrativas.

Para el acierto en ellas la organizacion administrativa debe tener ciertas condiciones que son indispensables.

I. La administracion debe estar en perfecta armonía con las instituciones políticas.

Si la autoridad nace de la voluntad del pueblo, si su ejercicio está determinado por los códigos políticos, no puede concebirse de qué manera pudiera ejercerse el poder público legítimamente si hubieran de contrariarse en algo los principios establecidos en dichos códigos. Una legislacion administrativa contraria á las instituciones políticas necesariamente ha de producir ó la arbitrariedad y el despotismo que le son consiguientes, ó el desprecio del pueblo á las leyes que es nada ménos que el gérmen de la disolucion social, ó la parálisis de las fuerzas de la sociedad que de una manera inevitable habria de producir su ruina.

La política y la administracion tienen objetos diferentes; pero estrechamente enlazadas entre sí deben seguir un mismo sendero, sin desviarse de él para no crear ni favorecer intereses contradictorios que llegarían á producir un verdadero caos.

Las dificultades con que la República Mexicana ha tropezado en su desarrollo y el progreso que le es consiguiente han consistido en su mayor parte en la falta de perfecta armonía entre sus instituciones políticas y su legislacion administrativa. Son por lo mismo de la mayor importancia todos los esfuerzos que el poder público y los ciudadanos han hecho y en lo sucesivo hicieren para establecer esa armonía cuya falta produce males incalculables y que es un estorbo para el adelantamiento de la República.

Como por instinto busca la sociedad esa armonía, y el poder público necesariamente tiende á ella porque se comprende que de otra manera su accion seria verdaderamente ineficaz. ¿Cómo es posible que haya armonía entre instituciones democrá-

ticas tan liberales como son las de México y una legislación administrativa que en parte todavía proviene de la autoridad absoluta de los monarcas?

II. La administracion debe ser independiente, esencialmente activa y responsable.

Así como la facultad de legislar corresponde exclusivamente al poder legislativo y la de juzgar, exclusivamente al poder judicial, así la facultad de administrar corresponde exclusivamente al poder ejecutivo. Para la formación de las leyes el ejecutivo coadyuva con sus observaciones; pero el poder legislativo no está sujeto á ellas y ejerce sus facultades con absoluta independencia de los otros poderes. Esta independencia, que no debe confundirse con el aislamiento ó absoluta separación de los poderes que darian origen á un antagonismo de muerte, es una de las mas sólidas garantías de la libertad.

Determinada por la constitucion la órbita de las facultades del poder ejecutivo y su esfera de accion, es indispensable que dentro de ella pueda girar con libertad si la administracion ha de ser activa y responsable.

Si la sociedad confia el ejercicio del poder administrativo á los funcionarios encargados de él, es porque no seria posible que cada ciudadano asegurara por sí solo el bien particular y el bien público. Por este motivo, desde el momento en que ambos bienes se confian á la autoridad, esta tiene el deber de no descansar un solo instante en la gestion de dichos bienes. Si la sociedad por sí misma, provee á su bien y desarrollo, la administracion debe ayudarla en sus esfuerzos y abstenerse de toda ingerencia cuando estos sean bastantes para su objeto; pero siempre que la sociedad no obre por sí misma, la administracion debe hacerlo con eficacia.

Generalmente se tiene como un axioma el principio de que el mejor gobierno es el que gobierna poco ó no gobierna y

esta proposicion expresa el deseo de todo pueblo á quien las autoridades oprimen con un exagerado afan de gobernar y con la profusion del ejercicio del poder ú oponiéndose al desarrollo de la iniciativa y actividad individuales. En los Estados en que los reglamentos sofocan á la libertad, en que el impuesto por su exceso ó por su inconveniencia mata la produccion, en que la administracion es arbitraria, el principio referido llega á ser un verdadero axioma; pero es forzoso confesar que una administracion inerte, inactiva, ineficaz, comenzaria en efecto por no ser molesta y acabaria, con toda certeza, por ser una rémora para el desarrollo progresivo de la sociedad, llegando á ser impotente para asegurar la libertad y dar seguridad á los ciudadanos.

La administracion debe ser esencialmente activa; pero imitando á la naturaleza cuya accion es incesante y nunca precipitada, ni violenta, ni opresiva: esencialmente activa pero siempre fundada en la razon y en la justicia: buscando siempre su apoyo en la verdad y en la ciencia.

Como caracteres de la actividad la administracion debe tener prontitud y energía; porque la falta de prontitud hace presumir que la administracion es ignorante ó débil ó perezosa y la falta de energía hace presumir que la administracion no tiene seguridad de conciencia para dictar sus resoluciones y acaso ni respeto á las leyes; pero ni la actividad, ni la prontitud, ni la energía deben excluir jamas el exámen profundo que requieren algunas arduas y difíciles cuestiones administrativas.

El ejercicio de un poder tan amplio como es el administrativo, necesariamente debe ser limitado por la responsabilidad de los funcionarios, sin la cual el mismo poder llegaria á degenerar de justo y conveniente en arbitrario y despótico.

Nada es mas opuesto á los fundamentos de justicia, de razon y de ciencia en que siempre debe apoyarse la administra-

cion, que la desigualdad en el ejercicio de su poder, que el establecimiento de privilegios ó exenciones. Desterrados aquellos y estas de los códigos mexicanos de conformidad con los principios políticos sancionados en la constitucion, seria monstruosa la idea de una administracion que no fuera esencialmente civil. «Los hábitos militares, dice el Dr. Colmeiro en su Derecho administrativo español, son opuestos á los caracteres del buen administrador, y por eso jamas debe considerarse la milicia como parte de la administracion activa, sino como un auxiliar poderoso, pero subordinado que nunca obra sin ser requerido por una autoridad responsable á quien compete moderar el empleo de la fuerza pública. Toda autoridad civil ejerce un imperio ó una jurisdiccion de derecho comun; un jefe militar ejerce siempre un poder de excepcion, el cual, por lo mismo, no se extiende sino á los casos expresamente señalados en la ley. Si tal vez algun jefe militar se sobrepone á la autoridad civil, es que ejerce una dictadura que él se arroga ó de que leyes excepcionales le revisten; pero de todas suertes la sociedad se halla en una situacion anormal y transitoria.»

Los artículos 13, 16, 21 y 26 de la constitucion mexicana de 1857 dan un carácter esencialmente civil á la administracion en toda la República y la ley que determine las facultades de la autoridad militar en el estado de guerra habrá de tener necesariamente esta consideracion como punto de partida para sus disposiciones.

¿Debe la administracion estar centralizada? Hé aquí una cuestion que se ha debatido extensamente y cuyo exámen ofrece muy robustos fundamentos en favor y en contra de la centra-

izacion. Y sin embargo, ni los partidarios de esta pretenden que ella se convierta en instrumento de tiranía, ni sus adversarios predicán la anarquía que es siempre y forzosamente tiránica. De esta manera los dos extremos de la cuestion se acercan en busca de un término razonable el cual está indicado por la naturaleza y organizacion de las sociedades en la época actual. La centralizacion completa solo podria existir bajo el dominio de un monarca absoluto y enervaria á no dudarlos las fuerzas del Estado y del individuo, debilitando al uno y al otro hasta hacerlos incapaces de proveer á su propia defensa. Tal centralizacion es enteramente inconcebible y verdaderamente impracticable conforme á las instituciones políticas de la República Mexicana formada de Estados libres y soberanos en su régimen interior y que no tienen la facultad de ingerirse en la administracion federal.

Los Estados y el Distrito de México se dividen en partidos ó distritos, los cuales tienen sus intereses particulares así como los tienen las municipalidades que se reúnen para formar cada uno de sus partidos ó distritos.

Mas si cada una de estas partes componentes del Distrito, del Estado y de la Federacion tiene necesidades é intereses que le son peculiares y el mas pleno y perfecto derecho para satisfacer esas necesidades y proteger esos intereses, no es ciertamente con una entera segregacion de las demas partes que concurren á formar cada una de esas entidades, porque tal segregacion daria por resultado el antagonismo entre ellas y con tal antagonismo sobrevendrian la anarquía y la muerte. Para evitar estos males tanto la constitucion federal como las constituciones de los Estados han establecido la division de poderes y entre estos el ejecutivo á quien se encarga la administracion pública. Si cada distrito, si cada municipalidad hubieran de ser soberanos en su administracion, tendrian que

serlo bajo todos aspectos, porque la soberanía es indivisible por su naturaleza, y desaparecerían los Estados y acabaría la Federación.

Del mismo modo desaparecerían aquellos y esta con una administración pública completamente centralizada.

Organizadas actualmente las sociedades con divisiones ó fracciones que concurren á formar un cuerpo completo, es decir, la Nación ó el Estado, cada una de esas fracciones tiene y representa intereses determinados que le son peculiares. La municipalidad tiene intereses propiamente municipales que son diversos de los intereses de distrito, aunque estos participen en algo de la naturaleza de aquellos, y el distrito tiene á su vez intereses propios y diversos de los del conjunto que forma el Estado, que no obstante esa diversidad los comprende y abraza á todos. Es indispensable que cada una de esas fracciones que representa intereses diversos tenga su 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 ninguna administración pueda salir de los límites que le estén señalados por las leyes, lo cual produciría el caos administrativo y el mas absoluto despotismo, ni pueda sobrevenir la segregación de las partes componentes del Estado, la cual como ántes se ha dicho produciría la destrucción y el aniquilamiento del mismo Estado.

La satisfacción de ciertas necesidades, el cuidado de ciertos intereses de los pueblos, el buen servicio público requieren conocimientos especiales, en determinadas ciencias, en determinados ramos de la administración, y tales circunstancias exigen el establecimiento de cuerpos especiales bien sean de simple consulta, bien sean para el ejercicio de determinadas atribuciones.

Pero nunca debe olvidarse que así como la delegación del

poder público que establece la constitucion y ejercen los poderes supremos no significa ni importa la delegacion de la soberanía del pueblo que por su naturaleza no puede cederse ni delegarse, así tambien el ejercicio del poder administrativo en ninguna de sus funciones significa ni importa la delegacion de la soberanía en ninguna de las corporaciones, autoridades ó funcionarios establecidos por las leyes para ejercer funciones y facultades administrativas.

La accion administrativa se ejerce en virtud de las leyes, y no obstante hay mucho en su ejercicio que depende de la prudencia y acierto de los funcionarios; porque siendo variables las necesidades públicas y variables tambien las circunstancias en que ha de ejercerse la accion administrativa, no es posible que las leyes de esta clase comprendan todos los casos, ni la legislacion puede tener la fijeza é inmovilidad por decirlo así de los códigos civiles, por mas que aquella y estos tengan un mismo fundamento: la justicia; por mas que las leyes sean su fuente comun.



CAPITULO III.

INDEPENDENCIA DEL PODER ADMINISTRATIVO.—SU EXTENSION Y SUS LÍMITES.

Así como la existencia de la sociedad proviene necesariamente de la organizacion humana, la administracion pública proviene necesariamente de la existencia de la misma sociedad, de cuyos intereses y necesidades está encargado el poder administrativo. Existieron por tal causa la ciencia y el derecho