

## PRINCIPIOS DE LA ADMINISTRACION\*

C.J.B. Bonnín

*Revista de Administración Pública*  
*Edición Especial en Memoria del Maestro Gabino Fraga*  
*noviembre 1982, pp. 81-102.*

### ADVERTENCIA DEL EDITOR FRANCES

Aunque la Asamblea constituyente cimentó la administración pública en el orden que al efecto instituyó y en algunas de las leyes que dictó sobre la materia, la Francia careció de un tratado sobre esta ciencia hasta 1808, en que

\* Obra extraordinariamente importante. Así puede ser calificado el *Compendio de principios de la administración* de Bonnín publicado originalmente en Francia en 1808. Se trata presumiblemente, por tanto, del primer tratado de administración pública escrito con aspiraciones científicas. Fue traducido al castellano por D.J.M. Saavedra y publicado en Madrid en 1834 por la Imprenta de Don José Palacios. El encabezado de esta edición evoca el título original, y el libro seleccionado, el primero, capítulo I, así como el Prólogo de Bonnín, que tratan de la materia de la administración pública, nos ilustran los fundamentos sobre los cuales serán formados los elementos teóricos de nuestra disciplina. Se conservó formación, redacción y ortografía de la edición española de 1834. N. del D.

Mr. Bonnín publicó su importante obra titulada *Principios de Administración*, en la que, considerándola como ciencia, demostró que lo era y la trató en sí misma: objeto mucho más grande, medio más directo de ser útil que si se hubiera reducido a escribir un tratado, aplicable solo a la especial administración de su país. La grandiosa y bella definición que dió de este ramo del gobierno, demuestra a un mismo tiempo el espíritu y el objeto de su obra. *Es, dijo, una potencia que arregla, corrige y mejora cuanto existe, y dirige al bien, tanto los seres organizados como las cosas. Como ciencia tiene su doctrina propia, determinada por la naturaleza de los objetos que comprende; como establecimiento social, tiene sus elementos legislativos designados por la naturaleza de las cosas cuyo arreglo le corresponde. Instituida para cuidar en los pueblos de las personas y bienes en sus relaciones*

*pública, haciéndolos concurrir á la comun utilidad, la administracion en su accion ejecutiva directa de aplicacion, es el gobierno de la sociedad: como ley ó voluntad determinante es pasiva, y activa como ejecucion determinada. Su atribucion propia es la ejecucion de las leyes de interes general.*

Ninguno de los autores que han escrito sobre esta materia, antes ni despues de la publicacion de la obra de Mr. Bonnin, ha formado una idea exacta de la administracion, ni un verdadero sistema de ella; pues todos han mezclado en sus obras, y confundido con la naturaleza administrativa, objetos estraños; cuyo plan, aunque sea cierto que el hombre exista toda su vida bajo el imperio de la administracion, como lo ha demostrado Mr. Bonnin, nunca seria propio para señalar la diferencia entre la administracion y el orden civil, al cual es igualmente aplicable.

Mr. Bonnin se propuso desenvolver la doctrina administrativa, y su obra de los Principios de administracion fue un servicio que hizo á la humanidad en el arte de gobernar, tanto mayor, cuanto que jamas se habia creido que la administracion fuese ó pudiese ser una ciencia, y solo se la habia considerado como una série de usos ó reglas recibidas y consagradas. Esta observacion sobre la naturaleza de la obra no se ocultó á los ojos del diputado que la presentó al cuerpo legislativo, como tampoco á los de las personas que manifestaron al autor su agradecimiento, ni á los de los periodistas que la anunciaron: observacion que siempre fue parte de los elogios que se le prodigaron, y transcribimos. "El libro de los Principios de administracion es una de las obras mas notables que se han publicado hace muchos años, tanto por la importancia del asunto, cuanto porque el autor demuestra

que la administracion es una ciencia; y no una ciencia aplicable solo á un Estado y á un sistema particular de legislacion, sino á todos los pueblos, cualquiera que sean sus leyes. Cada libro, separadamente examinado, es un tratado completo de la materia que contiene; y si se atiende al orden, relacion y enlace que entre sí tienen, se encuentra la metódica armonia de una ciencia, y una clasificacion, no arbitraria ni ideal, sino consecuencia de un sistema razonado y que descubre un talento eminentemente analítico. No es el método del autor empeñarse en largos razonamientos, porque sus principios son evidentes y seguros, como tomados en la naturaleza misma de las cosas, y en aquellas relaciones que, uniendo al hombre con el Estado, establecen las leyes generales y particulares: el autor ha tomado sus principios de la naturaleza y de la razon; se ha remontado para ello hasta el origen de las cosas, y asi es que se hallan en su obra todos los principios fundamentales.—La parte de ella en que trata de lo que llama *moral de la administracion* es una de aquellas en que se ve que se ha complacido particularmente en dejar correr su pluma á impulsos de su corazon. Nada mas útil y científico que los consejos que da en este capítulo, que es un verdadero tratado del bien publico: en él demuestra la existencia de una íntima relacion entre la legislacion y la medicina; busca y señala las causas de ellas, y al tratar esta cuestion, que con tanta razon llama nueva, deduce la necesidad de adquirir cuantas luces son necesarias para la conservacion del hombre en sociedad. No es posible dedicar el talento á un objeto mas útil; y el autor, haciendo un servicio eminente á los gobernantes y gobernados, ha adquirido los mas legítimos títulos al reconocimiento de sus conciudadanos. Su obra es un libro clásico que se aumenta á la ciencia del derecho público.—El artículo de socorros pú-

blicos está lleno de razon y de conocimientos, y en general la obra es dignísima de servir de base á un código administrativo, como tambien de ser estudiada por cuantos se propongan entrar en la carrera administrativa, ó se encuentren ya en ella.—No hay duda en que la idea de un código administrativo es una innovacion en legislacion; pero es una de aquellas dichosas ideas que brotan con el tiempo, y por las cuales debe manifestarse al autor el público reconocimiento; y si algun día llegamos á disfrutar los beneficios de un código administrativo, el de esta obra tendrá en ellos la mas honrosa parte. Los Principios de administracion son un tratado completo de la ciencia administrativa, que no es posible leer sin sentirse movido del mayor reconocimiento hácia el escritor que ha meditado y desarrollado tantos pensamientos útiles.—Marcha siempre de consecuencias en consecuencias, que proceden tan exactamente unas de otras, que no pueden menos de establecer la conviccion en el entendimiento; y siempre dominando su asunto, no solo se presenta como profundo pensador y escritor apreciable, sino como hombre de bien y penetrado siempre de aquel respeto á las leyes que no cesa de recomendar á sus lectores.—Su libro, verdadero código para los funcionarios y los ciudadanos, interesa á todas las clases de la sociedad, para cuya felicidad se ha escrito; y está unido tan íntimamente á la dicha de los pueblos y á la gloria y prosperidad de los Estados, que bajo todos aspectos Mr. Bonnín será benemérito para su país y para toda la humanidad.”

El libro de los Principios de Administracion es el libro de los magistrados y de los ciudadanos: Los sabios principios que contiene, el método que lo rige, el orden de clasificacion de las materias, han grangeado al autor, de veinte años á esta parte, el reconocimiento de

cuantos aspiran á instruirse sólidamente. ¡Cuántas faltas evitarían los hombres encargados de la administracion pública, si se hallasen bien penetrados de las verdades que encierra este docto libro! Aplicaremos á la ciencia administrativa lo que Mr. Peuchet dijo de la estadística. “Debe entrar en el plan de estudios, del día: todos los franceses, tienen igual derecho é iguales esperanzas de obtener los empleos públicos, y por consecuencia deben formarse desde luego, adquiriendo los conocimientos que exige su desempeño.”

“Convencido de la necesidad de una reforma en los estudios políticos, cuyo método y objeto había demostrado y señalado, se propuso el autor enseñar por su libro de los Principios de Administracion, que contenia los elementos de su doctrina. Nadie podia llenar mejor este cargo, ni era mas propio para la enseñanza de la ciencia administrativa. Pero resuelto á publicar desde luego su libro, y muy seguro de que publicado que fuese, se procuraria impedirle por todos los medios posibles que enseñase su doctrina, suspendió la ejecucion de su designio, cuando ya estaba preparado.<sup>1</sup> Esperamos que hoy podrá por medio de sus lecciones, hacer aprovechar á la juventud las ampliaciones que él solo puede dar á su tratado de la ciencia administrativa.

## PROLOGO DEL AUTOR

La administracion es una consecuencia natural del estado social, como este lo es de la sociabilidad natural del hombre: su naturaleza es un resultado de la comunidad, pues desde el

<sup>1</sup> *Noticè historique* por M. Lemonier, 1824.

momento en que existe pacto social, hay administracion: asi es, que siempre encontramos la naturaleza, hasta en el despotismo. Es, pues, evidente, que la administracion no toma su principio en convenios humanos, sino que es un fenómeno precedente de la existencia misma de la sociedad, sin que los convenios ó leyes sirvan mas que para organizarla, es decir, para determinar su modo de existir, pues su existencia procede de los mismos principios que la de la sociedad. Con efecto, las leyes no instituyen la administracion, ni tampoco la asociacion; lo que hacen es modificar su organizacion, porque la existencia la deben á la tendencia social, sin que las leyes hagan mas que darles el impulso vital en tal ó cual direccion.

Aunque la administracion es una consecuencia de la asociacion, como esta lo es del espíritu de sociabilidad inherente á la especie humana, está, al menos en cuanto á su organizacion y á los efectos que de ella proceden, sometida, lo mismo que la sociedad, á un modo de existir. Este modo, ó sistema, constituye, en cuanto á los principios, la ciencia de la administracion, y en cuanto á su accion ejecutiva, el arte de administrar.

¿Cómo pues ha podido suceder que sus principios se hayan desconocido siempre y que su organizacion haya sufrido en todos tiempos tantas y tan diferentes alteraciones? La historia de todas las naciones responde á estas preguntas, señalando las usurpaciones de sus gobiernos, que han substituido siempre instituciones, puramente convencionales, á la naturaleza de las cosas que han desnaturalizado y corrompido por su particular interés. Sin embargo, la naturaleza primitiva de la administracion no ha podido borrarse de tal modo por el despo-

tismo de los gobernantes y la ignorancia de los legisladores, que deje de descubrirse hasta en el carácter de sus establecimientos.

La ciencia administrativa, tanto en su método de organizacion como en sus medios de ejecucion, se compone de principios de una naturaleza tan universal é invariable, como los que constituyen y sostienen la sociedad; porque es preciso no perder jamas de vista, que la naturaleza, tanto en las cosas políticas como en las naturales, solo procede con arreglo á las invariables leyes de creacion y conservacion, y que cuando las leyes humanas se separan de este principio, se ponen en contradiccion con las naturales. De donde se deduce con evidencia, que los métodos de organizacion que no proceden esencialmente de las leyes de la naturaleza política, son un mal; y que siendo consecuencia de falsos principios, no pueden ser admitidos como tales en política.

Cuando la Asamblea constituyente, primera entre los legisladores conocidos, tomó en la naturaleza misma de la sociedad sus principios orgánicos de administracion, se vió esta restituida á su naturaleza y objeto; y respetados aquellos principios en las modificaciones á que dió lugar el establecimiento de la república, duraron lo que ella. El consulado los desnaturalizó, como hizo con todas las instituciones que por estar fundadas en principios naturales, eran favorables á la libertad. De aquí el deplorable estado á que sucesivamente habia llegado la administracion á la conclusion del imperio; de suerte que aquellas mejoras solo produjeron el efecto de hacer mas intolerables los abusos introducidos despues, y los principios contrarios que forman hoy la esencia y el objeto de la administracion.

En efecto, ¿cómo dejar de conocer en las leyes que nos rigen la ignorancia de la naturaleza y carácter de la administración, y no ver en ellas la tendencia personal de los gobiernos á usurpar siempre los derechos de los ciudadanos, bajo el pretexto, tan desacreditado, de dar garantías al poder? ¿cómo no notar en ellas este espíritu egoísta de la aristocracia, que sin cesar, y ante todo, aspira á apoderarse de las prerogativas y regalías de la comunidad? Nuestras leyes administrativas son contrarias á la libertad, pues privan á los ciudadanos de su derecho natural á participar de los negocios públicos, les quitan el derecho político que les corresponde para el nombramiento de sus magistrados, y los deja sin garantías contra el gobierno. Esta es, dicen sus disposiciones, toda la libertad que queremos dejar, aun al corto número de los que favorecemos con perjuicio de los demás. Y entre tanto vemos en qué se funda lo muy reducido de esta porción de libertad que nos abandonan: se funda sobre la simulada razón de la necesidad de garantizar el orden público y las prerogativas naturales del gobierno; sobre el principio profesado por la antigua aristocracia de que solo en la propiedad raíz ó las riquezas se hallan las garantías sociales, como si el ciudadano no estuviese adicto á los asuntos públicos ni se interesase por su patria sino en la misma proporción que se halla unido al terreno por la posesión ó la fortuna, ó como si toda propiedad procedente del trabajo, y el trabajo mismo, no fuesen propiedades y lazos que estrechan al hombre con su patria; sobre este instinto despótico que solo ve garantías contra los ciudadanos, lo que es tenerlos sin cesar en prevención, cuando las leyes debieran velar siempre contra las usurpaciones de los gobiernos; sobre ese temor mal disfrazado que se tiene á la democracia, cuando no es á ella á quien es preciso temer, y á

pesar de todos cuantos esfuerzos se hacen para destruir su existencia, es una potencia á quien es preciso reconocer. De treinta años á esta parte, la monarquía, fuerte ó débil, se desenfrena. Los ciudadanos quieren el goce de sus derechos: restitúyaseles el ejercicio de ellos y cesará ese temor, que solo una conducta hostil continúa en ocasionar. ¿Qué es en efecto la democracia? El ejercicio de los derechos naturales políticos, en virtud de leyes que conceden su goce, moderado por el interés del orden público. Pero este ejercicio de los derechos naturales políticos no puede existir sin la declaración y conocimiento de los principios; de otro modo solo tendríamos concesiones restrictivas que se nos dan como suficientes; no se goza sino de una libertad engañadora que oculta la servidumbre, tales como las hubiesen concedido las leyes de administración presentadas en esta sesión á la discusión legislativa, si no hubiesen sido rechazadas con una actitud insultante. Las discusiones de la tribuna parlamentaria tampoco hubiesen tenido mas resultado que echar á la juventud fuera del camino de la verdad, porque, tanto en la cámara como en el gobierno, solo hubiesen demostrado la misma ignorancia de la naturaleza de la administración; y solo hubieran tenido una guerra de posición, en la que, sin cuidarse de la patria, de la libertad, ni de la naturaleza y principios de la administración, los dos partidos se hubieran disputado el terreno, por cuya posesión cada cual de ellos pondría su salvación en la victoria.

Dominados por la influencia del hombre extraordinario que dirigía los destinos de la Europa, habiamos abandonado la libertad y sus principios por la gloria y sus ilusiones, cuando en 1808 publiqué mis principios de administración, que aunque acogidos por al-

gunos amigos de la verdad y de la libertad, para el gobierno y la multitud solo fueron una teoría política. Hoy al menos aunque los gobiernos hayan quedado estacionarios en lo que llaman su ciencia, los hombres buscan mas cuanto tiene relacion con la instruccion política; y como, tanto en nuestro régimen social como en las costumbres y espíritu creados por la revolucion, existe hoy el principio de que los ciudadanos deben participar de los negocios públicos, el deseo de ser útil á una generacion sedienta de instruccion, y para quien la enseñanza política es una necesidad, me impulsa á publicar este *compendio*, que, de los cuatro libros de mi obra solo contiene testualmente los principios fundamentales de la naturaleza, organizacion y leyes de la administracion; y mas estensamente los principios relativos á las personas y propiedades, pues las personas y propiedades constituyen la materia administrativa. Reducida asi mi obra á lo que es mas esencial saber, la instruccion podrá ser adquirida mas fácilmente. Solo he conservado lo mas substancial de cada uno de los particulares de que trato, pues siendo lo principal de toda ciencia sus principios fundamentales, en ellos consiste realmente el instruirse de las cosas.

A la ley corresponde crear la accion administrativa, impulsar la administracion segun lo exija la comun necesidad, dirigir sus procedimientos y vigilarlos como lo pide el bien público. ¡Cuanto seria de desear que la administracion pública se organizara sobre bases fijas y tuviese señalada una marcha invariable! ¿Quién no conoce los graves y contínuos inconvenientes que resultan á un pueblo de la multiplicidad de leyes y reglamentos? Las leyes solo son respetadas de los ciudadanos cuando no varian; pues el tiempo y la idea de

perpetuidad que las acompaña, las hace venerables. La uniformidad, establecida ya como base fundamental de nuestra legislacion, es un grande y luminoso principio legislativo: la no abundancia y estabilidad de las leyes públicas, que son las primeras en legislacion, serian otro beneficio de nuestra revolucion. La administracion es el resorte que debe hacer sentir á los ciudadanos la bondad de las leyes y la sabiduría del gobierno; por ella se dirigen los hombres al bien y se disminuye en los tribunales la necesidad de castigar. Por estas causas será siempre imperfecta la legislacion, y el edificio social jamas llegará á perfeccion y solidez, mientras no se funde la administracion en la estabilidad de las leyes, y no se formen las que hayan de establecer su legislacion y método, sobre los principios naturales que las constituyen.

Estas verdades fueron mi norte en mi trabajo, que abraza la parte mas importante y hermosa de la economía social; porque la administracion es la base y el conservador de todo orden en la sociedad, y el garante de las personas y propiedades, aun en las cosas en que, por ser su accion menos directa, parece ser menos necesaria ó tener menos marcada influencia sobre las personas y bienes.

Me propuse pues tratar de la administracion, como *ciencia* por lo respectivo á la teoría de los principios productores de las cosas administrativas; como *arte* en cuanto á la aplicacion de los principios á la ejecucion de las leyes, y como *institucion política* en el conjunto de la organizacion de las autoridades ejecutoras; que es el sistema completo de la ciencia administrativa. Bajo estos, tres conceptos, deducidos de la naturaleza misma de las cosas, me prometí determinar la *doctrina administrativa*,

y demostrar que sus principios constituyen una *ciencia*. En todos los países se ven reglamentos y fórmulas para la administración de justicia y algunas máximas de gobierno, pero nada de principios ni reglas para la administración pública. La voluntad de los reyes y de sus consejos ha quedado como único método de administrar y de proceder: la arbitrariedad en las autoridades y la rutina en los negocios son las únicas reglas reconocidas. Este estado de cosas depende tanto de la ignorancia de los principios, como de la falta de leyes, pues aun se ignora qué cosa es la administración en la organización política, y que no debe ser confundida con el gobierno: estos hechos históricos no pueden ser destruidos ni contestados.

A mediados del siglo último, cuando los economistas llamaron la atención pública sobre materias prácticas de gobierno y administración, el impulso hacia las cosas útiles produjo muchos escritos sobre aquellas materias. Pero, además del espíritu sistemático que domina en estos escritos, solo trataron sus autores de algunas partes de las cosas administrativas, puntos aislados de la ciencia, y que además no formaban parte de un orden general de economía social. Sucedió la revolución, y el prestigio de que hasta entonces habían gozado tantos antiguos errores, fue apreciado en lo que merecía por talentos no contaminados, que investigaron la verdad ante todo, sin dejarse dominar por sistemas más ó menos ingeniosos ni por nombres más ó menos célebres. Los acontecimientos de nuestra revolución han servido de mucho para hacer juzgar las obras políticas de los tiempos anteriores.

La Asamblea constituyente creó la administración, y nuestras primeras leyes admi-

nistrativas se cimentaron sobre el conocimiento de las necesidades sociales; pero como las nuevas se han separado del espíritu de las primeras, no tienen unas con otras la identidad de principios necesaria para formar un cuerpo legislativo; y esta discordancia las hace insuficientes, á pesar de su número, y contradictorias por su espíritu y multiplicidad: verdad cuya evidencia es incontestable y que se ha descuidado, al parecer espresamente. ¿Por qué razón cada especie de leyes no ha de formar un cuerpo distinto en la legislación general? ¿Por qué las administrativas no se han de ordenar, en un código de leyes fundamentales? Estas cuestiones llamaron vivamente mi atención por su alta importancia é hice de ellas el objeto especial de una parte de mis trabajos sobre administración. En efecto, nuestras primeras leyes administrativas eran materiales muy propios para el edificio, pero materiales sueltos, y entonces desnaturalizados y sin trabazon. El continuo embarazo que resultaba de su multiplicidad y de su confusión en la práctica, y el ejemplo mismo del legislador en el código civil, me hicieron indicar los elementos de un código administrativo. Los que opusieron que, relativamente á la extensión de las materias administrativas, había yo restringido estos elementos, ignoraban que un código no es más que una colección de disposiciones legislativas fundamentales, y que mi libro no podía hacer autoridad. Yo no me había propuesto hacer leyes, sino indicar la naturaleza y orden de las reglas de que debería componerse un código administrativo; proponía un plan, no un código formado. El físico no crea las leyes de la naturaleza: las busca sí, y enseña los principios y los efectos, el orden, la razón y las relaciones que entre sí tienen; y del mismo modo yo dejaba á cargo del legislador apreciar el objeto de mi trabajo,

juzgar de la posibilidad de su aplicacion á la práctica, y realizar su ejecucion: en una palabra, mi obra solo era la idea de un buen ciudadano á favor del bien público. En cuanto á los que aun hoy mismo rechazarian toda idea de un código administrativo, aquellos en cuya opinion la administracion es y debe ser esencialmente hija de las circunstancias y de las localidades; que creen que nada debe detener su marcha y que seria sujetar al gobierno en cosas que por su naturaleza son variables y no pueden ser previstas; y que en consecuencia juzgan que aunque fuera posible la formacion de un código administrativo, seria inútil y mas bien perjudicial que ventajoso para el público, abandono al tiempo y á la reflexion el cuidado de traerlos á mejor opinion.

No bastará que la Asamblea constituyente haya sacado del caos la ciencia legislativa; ni el inmenso impulso que le dió; ni tampoco que debemos á nuestros legisladores leyes que servirán de modelos para la instruccion de los pueblos, si para apoyar la legislacion positiva, no se difunde el conocimiento de la teoría de la administracion y los elementos naturales de esta teoría, cuya doctrina se encierra toda en esta gran verdad social: *"la administracion es una ciencia deducida de elementos naturales y fundada en principios universales y fijos.* Por consiguiente el no reconocer en ella una ciencia, seria privarla de los elementos que toma de la naturaleza, y de la inmutabilidad de principios, sin cuyas cualidades siempre estará abandonada á la indecision, la arbitrariedad y la rutina. ¡Cuán deplorable seria la ceguedad de los que sostuvieran que no puede haber principios fijos en administracion, y que debe continuar, como siempre ha estado, abandonada al imperio de las circunstancias y subordinada á las necesidades locales! ¡Qué

opinion tan contraria á la verdad, á los progresos de la ciencia y al bien y tranquilidad de las naciones! ¿No abraza la administracion todo el estado? Esta institucion comunal, elemento y modelo de todo el órden político, y á la que todo está ligado intimamente en los pueblos, ¿no constituye la organizacion civil de estos? ¿no seria perder el hilo de los principios que dirigen el talento, el no considerar la administracion como un todo, cuya unidad no se divide por el gobierno ni la justicia, antes bien forma con esta la parte fundamental de la ejecucion de las leyes, del mismo modo que la física, la historia natural y la astronomía reunidas, forman la ciencia colectiva de la naturaleza?

Considerando la administracion como ciencia, busqué sus elementos, demostré sus principios, establecí sus precisas relaciones con las demas partes de la legislación, así como sus divisiones y límites: clasifiqué sus principios elementales, á los que me limité, en el órden mas conveniente á la ciencia administrativa, porque son el todo, tanto para la teoría como para la práctica, y porque un tratado de esta especie no debia ser muy voluminoso ni muy reducido, sino contener solamente los principios generales, clasificados y divididos por la naturaleza de los objetos que comprende, á fin de que pudiera servir para el estudio de la administracion. Lo que realmente importaba era dar una idea exacta de lo que es administracion en la institucion política, pues de otro modo hubiera sido errar sobre sus principios. Cuando escribí la parte de administracion pública, resultó muy voluminosa, efecto de que todo en la sociedad procede de la administracion: mas no queriendo formar un sistema sobre ella, tomé por bases las que vi existian en el órden natural de las cosas, cuyo órden

natural fue mi regla alguna vez para juzgar de los hechos. Con especialidad, cuando he examinado las dificultades que presentaban para su ejecucion el gran número de reglamentos administrativos, y cuan apreciable seria que los principios se coordinaran por un plan que facilitase su práctica é hiciese mas simple y pronto el estudio administrativo, entonces fue cuando vi cuánto importaba establecer los principios invariables de administracion y ordenarlos en un sistema metódico. Este conocimiento me condujo á consideraciones referentes tanto á la ciencia administrativa como al mismo legislador. Pero cuando se establezca la administracion sobre sus bases naturales, cuando sus leyes no se compongan de otros elementos que estas mismas bases, ni para su ejecucion se empleen mas medios que la franca y escrupulosa observancia de lo que se ordene, entonces solo tendrá el escritor que considerar el punto á que se haya llegado, para poner de manifiesto esta parte tan importante del sistema social, relacion necesaria en el interes público y el personal de los ciudadanos; entonces no deberá separarse del órden natural de las cosas en las teorías, pues se tratará, no ya de crear, sino de perfeccionar en lo posible lo que exista.

¡Puedan los llamados á dar leyes á las naciones, remontarse al verificarlo hasta los elementos del órden social, y cimentar la administracion sobre ellos como únicos principios eternos y fundamentales! ¡Qué gratitud no merecerán á la posteridad! En ello estriba el órden público. En vano será que el gobierno se halle establecido conforme á los verdaderos principios; en vano que la justicia se halle organizada de modo que solo pueda servir para la seguridad de las personas y bienes; en vano que las leyes políticas y judiciales sean las me-

jores que los hombres pudieran establecer, si la administracion peca en su organismo y su legislacion. Pero cualesquiera que sean los sistemas de administracion de las naciones con relacion á las personas y cosas, *la doctrina administrativa* es independiente de tiempos y de paises, y por consecuencia *universal*, y tiene su base en la naturaleza como los principios primitivos de la sociedad y de la legislacion. Llegará un dia en que se demostrará esta verdad y se disminuirá el mérito de mi obra, pero habré indicado una senda que otros rectificarán y embellecerán.

Este *compendio* es la esposicion analítica de los principios generales y naturales, siempre constantes, de la administracion, con entera abstraccion de tiempos y localidades, y ordenados por una clasificacion metódica, que fija las ideas sobre cada una de las materias, y compone un *tratado de la ciencia*, una *doctrina administrativa* segun mi plan primitivo, y con arreglo al objeto que me habia propuesto, un libro para todos los paises. No hay que buscar en él una disertacion mas ó menos erudita sobre la administracion comparada de los pueblos, y mucho menos un análisis de los diversos escritos sobre la materia, porque seria no haber formado una idea verdadera del espíritu y plan de esta obra, que está concebida como *tratado elemental de la ciencia administrativa*, y no como *disertacion sobre ella*, ó como *memoria histórica*.

Tampoco es un comentario sobre las leyes conocidas; porque cuando estas son sencillas y claras, querer ampliar su sentido presentando todos los casos posibles en que fuesen aplicables, seria oscurecerlo y no guiar en su estudio: y si no son claras ni precisas, ningun comentario podrá suplir la claridad y preci-

sion que les falten. Pero sí demuestro que la administracion es el principio de todo orden en los pueblos; doy al magistrado el cuadro completo de sus deberes, y á los ciudadanos el de sus derechos y obligaciones sociales: últimamente, animado del mas sincero deseo de la libertad y prosperidad de mi patria, llamo la atencion y reclamo las meditaciones de los amantes de la libertad de la Francia, sobre la formacion de un código administrativo; porque solo con él tomará la administracion una marcha segura, invariable y uniforme: sin este código no hay que esperar una administracion protectora de las personas y las propiedades.

La *administracion* y las *elecciones* son los dos órganos vitales de la comunidad: esto es cierto en tanto grado, que con un buen régimen administrativo y un buen método de elecciones, el cuerpo político puede desafiar impunemente un mal sistema de gobierno y leyes contrarias, porque tiene en su constitucion natural el principio de fuerza de temperamento que modifica insensiblemente estos vicios orgánicos, y lo conduce, tarde ó temprano, á recobrar la salud. Si es esencial que la administracion, primer órgano vital, sea lo que la naturaleza bien constituida del cuerpo político exige, no menos importa para que esto pueda ser así, que la generacion moderna se forme una verdadera idea de la naturaleza y deberes de la administracion, lo que no puede ser sin la observacion de la naturaleza del cuerpo político: otra cosa, seria estudiar al acaso y obtener una instruccion tan llena de errores como la defectuosa institucion que se encontrase establecida. Del mismo modo que en la anatomía estudia el médico las piezas constitutivas del cuerpo humano, y el fisiólogo el juego de ellas, debe estudiarse el cuerpo

político en la asociacion, para saber los órganos precisos para darle la accion en que consiste su vida.

No es el deseo de hacer prevalecer mis principios lo que me impulsa á publicar este compendio: si no que, habiendo encontrado mis principios en la naturaleza, creo indispensable difundir el gusto al estudio de la administracion, en la generacion llamada en la actualidad al desempeño de los destinos.

Los principios naturales son la única cosa á que el hombre debe adherirse, porque sin ellos no hay estabilidad, no hay libertad posible, y solo existe la arbitrariedad de la ignorancia ó la de las pasiones. Y como ni del gobierno ministerial, ni de las doctrinas de sectas políticas debe esperarse volver á aquellos principios, lo preciso es conocerlos para poder tener libertades públicas y defenderlas, pues en la nueva generacion estriba la esperanza de la patria y reposan sus destinos.

¿Y en qué tiempo será mas necesario el estudio de la ciencia administrativa, que cuando el desarrollo de la razon amplia la inteligencia y permite al talento abrazar mas, y cuando los nuevos adelantos, la economía pública y la estadística ensanchan y rectifican los conocimientos en administracion? ¿cuando las luces se difunden en todas las profesiones y en todos los paises? ¿cuando el campo mas vasto se halla abierto al talento humano, la inteligencia se desenvuelve mas pronto en los hombres, las ciencias y las artes industriales se hallan mas perfeccionadas, y por la bondad de los nuevos métodos han llegado á hacerse mas sencillas y fáciles? ¿cuando la instruccion tiende á aumentar el número de los hombres útiles? Por el estudio de las ciencias (y la administracion

lo es) adquiere el hombre juicio sano, espíritu recto, inteligencia ejercitada, y fuerza y extension en sus facultades intelectuales; y en particular con el estudio de la administracion se aprende á conocer los hombres, la naturaleza de sus necesidades y de sus relaciones en sociedad, la causa y efectos de sus necesidades y relaciones, asi como el juego de las pasiones en las acciones humanas y los móviles del interes. Asi es como el hombre llega á poseer la esperiencia de la razon y antes de tiempo la sabiduria de la edad, y como adquiere en la política el amor á la justicia y al órden. Mas lo principal en esta ciencia, como en todas, es que el talento se dedique enteramente á la investigacion de las consecuencias naturales, sin consultar mas que á la naturaleza social, y sin divagar en hipótesis políticas y teorías sistemáticas, hijas perdidas de la imaginacion, que solo conducen al error, tan funesto en el gobierno de los hombres.

Nada espero del gobierno en favor de la libertad de mi patria, como tampoco de los que dirigen la opinion, para volver á los principios, solo cuento con el tiempo; porque completará nuestra revolucion, y madurará las buenas ideas por la influencia progresiva de la verdad. ¡Pueda al menos la publicacion de este compendio sembrar desde ahora algunas ideas útiles en los talentos no contaminados por las doctrinas del dia; y llamar la atencion de algunos de nuestros jóvenes ciudadanos á ocuparse en la ciencia administrativa con mejor éxito que yo! En ello habré servido á mi pais; única esperanza que conservo á mi edad, y al fin de una carrera que los acontecimientos paralizaron desde el fin de la república.

*Bonnin*

## LIBRO PRIMERO

### DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

En el orden social, lo mismo que en el físico, todo se halla enlazado; todo está en relacion necesaria, porque esta relacion es natural, y de ella depende que exista en la sociedad política la misma armonía que en el universo. Nada es absoluto por su naturaleza: todo procede de las leyes generales que rigen á cada especie de seres ó de cosas, y cuantos efectos resultan, solo son dependencias de aquellas leyes ó causas primeras. El mundo moral, asi como el físico, solo es una correlacion ó analogía forzada, sin lo que no podrian subsistir uno ni otro: es una continuacion de hechos encaadenados entre sí: descompuesto uno de los eslabones, se interrumpen las causas y sus efectos; separado, todo se trasforma.

Si dirigimos nuestra vida sobre el universo físico, todo es admirable en esas leyes eternas que rigen la naturaleza: si las fijamos sobre la sociedad, no lo son menos las relaciones necesarias que forman y conservan la asociacion.

La comunidad no podria existir sin los individuos que la componen, ni una poblacion sin las relaciones que unen entre sí á los ciudadanos, ni el órden social sostenerse sin reglas que mantengan en armonía aquellas relaciones. Enunciar esta verdad es demostrar su exactitud y su evidencia.

Aunque el hombre nace en el estado social, este no está fundado ni se sostiene sino por la reunion de las necesidades de cada uno; reunion que asegura la conservacion de los indi-

viduos, por las mismas relaciones que nacen entre ellos como por consecuencia de sus necesidades: si así no fuera, el estado social dejaría de ser el estado natural del género humano; porque ¿cómo concebir un modo de existir para el hombre en sociedad, que no tuviese por principio la conservación de los individuos y de sus relaciones necesarias, cuando sin esta conservación y estas relaciones, no podría existir la asociación ni haber existido? Es pues evidente que el estado social está cimentado sobre este principio: "el hombre nació para vivir en sociedad, y la sociedad tiene por fundamento su conservación y las relaciones con sus semejantes que son el elemento de la asociación política y la causa de su perpetuidad." Pero, ¿quién las garantiza?, el interés público, que también está fundado en el interés particular. Y ¿quién cimenta estos intereses y los conserva en la sociedad? la acción de las leyes aplicadas por los magistrados, ó de otro modo, su ejecución efectuada por la administración pública.

El interés público es permanente, porque es el conjunto de los intereses particulares que no cesan jamás, y el lazo que une á los individuos; pues por interés público debe entenderse la reunión de aquellas necesidades y relaciones naturales y universales, cuya expresión son las leyes, y el poder de estas el regulador. En este interés público, colección de todos los intereses particulares, es donde existe el elemento de la asociación, es decir, el elemento de la institución de la administración, que es su gobierno natural, pues que la conservación de cada cual de los individuos fue siempre el objeto de la unión social, y porque esta conservación es la causa de la administración y de sus leyes para el sosten y garantía de las relaciones sociales.

Si se examina la acción social de la administración, se ve en ella una ciencia deducida de elementos naturales, y fundada sobre principios universales y fijos. Es, en efecto, la ciencia de las relaciones entre la comunidad y sus individuos, y de los medios de conservación de estas mismas relaciones por la acción de las leyes y de los magistrados sobre las personas y propiedades, en todo lo que interesa al orden social. La ciencia administrativa, pues, debe ser considerada como conocimiento de los principios de las relaciones sociales, es decir, análisis de las propiedades y fenómenos de estas relaciones, y como aplicación á las personas y cosas de las reglas mismas que encaminan dichas relaciones al interés común. Según esta definición, tomada en la naturaleza misma de las cosas, la ciencia administrativa, como teoría, demuestra el juego de la acción social, y como aplicación es el arte de poner aquella acción en práctica. La administración es por consiguiente ciencia y arte: ciencia para poner en claro la teoría de las relaciones sociales, y arte cuando tiene por objeto la práctica de esta teoría para la aplicación de las leyes.

¡Qué no debe esperarse de la administración! Por sus cuidados y vigilancia se aseguran los derechos comunes y personales, la tranquilidad reina en las familias y la paz entre los ciudadanos; las propiedades están preservadas de la violencia ó de la astucia, la fuerza pública contribuye al mantenimiento del orden, la riqueza nacional se aumenta con la industria particular, se sostiene el espíritu público, el hombre puede gozar en seguridad de cuanto ama y posee, los individuos se ilustran recíprocamente, y todos disfrutan de aquella seguridad que aumenta la existencia, y de la felicidad objeto de sus deseos y trabajos.

Definiré pues así la administracion pública: es una potencia que arregla, corrige y mejora cuanto existe y da una direccion mas conveniente á los seres organizados y á las cosas. Como ciencia, tiene su doctrina propia, determinada por la naturaleza de los objetos que abraza, como establecimiento social tiene sus elementos legislativos, derivados de la naturaleza de las cosas que arregla. Instituida para velar en los pueblos sobre las personas y bienes en sus relaciones públicas y hacerlos concurrir á la comun utilidad, es el gobierno de la comunidad en su accion ejecutiva directa de aplicacion: pasiva como voluntad determinante, que es la ley, es activa como ejecucion determinada. La ejecucion de las leyes de interés general, es su verdadera atribucion.

Del mismo modo que el legislador debe buscar los principios de las leyes en el conocimiento de las necesidades y de las relaciones naturales de los hombres en sociedad, porque en el estudio de la naturaleza política es donde existen, busco yo los elementos de la ciencia administrativa en las leyes naturales de la asociacion, porque de ellas, y no de otra parte, emanan. Solo no apartándose de ellas se consigue que la administracion sea aquel gobierno de la comunidad tan favorable para el ciudadano y para la libertad. Solo siendo la administracion lo que la naturaleza política quiere que sea, es como llena sus deberes, conoce sus obligaciones y calculando sus fuerzas y sus recursos con su objeto, no ambiciona traspasar los límites de sus derechos, ni mucho menos lo intenta, pues es la primera á conocer el mal que resultaria y el precipicio que abriria bajo sus pies. En el conocimiento exacto de sus deberes estriva su bondad, asi como en las relaciones de la poblacion, industria, producciones y comercio, con la fuerza, riqueza y

poder públicos, que son los elementos de la prosperidad nacional.

Como los principios generales tienen una aplicacion continua, me limitaré á ellos, solo colocándolos en un órden metódico, para que puedan coordinarse mas facilmente en la imaginacion, hallarse á mano cuando sea preciso aplicarlos, y que al mismo tiempo den mas luz á mi objeto. Al efecto los tomo en la naturaleza, porque en ella es donde existen los principios de la asociacion y de las leyes, donde tiene su base la administracion y donde se halla el método propio para dar á luz estos principios.

No he reunido las especies de que se compone esta obra porque comprendan los principios que yo profeso, sino porque en ellas he encontrado la verdad. Pero si pudiese conseguir que los principios naturales llegasen á ser verdades incontestables para mis conciudadanos, y para el régimen social que nace, reglas uniformes y en armonía con la naturaleza de la sociedad, yo seria dichoso viendo la felicidad de mi patria: si logro que el legislador se convenza de toda la importancia y estension de sus obligaciones, quedará retribuido mi trabajo; y en fin, si consigo que mis conciudadanos y los pueblos amen mas la libertad y sientan mejor su dignidad, creeré haber servido á la humanidad y á mi pais.

### **Naturaleza, Objeto y Carácter de la Administracion**

Sin remontarme hasta las causas de la sociedad y tomando por base la comunidad ya formada, busco en su existencia misma la naturaleza de las necesidades y dependencias sociales,

para deducir de ella los principios naturales de administracion; porque es una verdad incontestable, que en la ciencia política, lo mismo que en las físicas, es preciso buscar los principios en la naturaleza, tipo de todas las verdades, porque de los hechos naturales y no de otra parte, es preciso sacarlos, y fuera de ellos, solo hay ideas particulares que el entendimiento se forma de las cosas. Pero como existe en administracion un principio primitivo de que dimanen todos los principios secundarios, como consecuencias necesarias del primero, á fin de poder reducir los elementos de la ciencia administrativa á una base comun, debo explicar cual es este principio primitivo.

El principio fundamental de la sociedad se encuentra en las *dependencias sociales*, que nacen de la sociabilidad natural del hombre, y tienen por elemento las necesidades de los mismos en sociedad. De aqui tambien los derechos naturales, base comun de todas las leyes, por ser estos derechos inherentes al hombre, y este la causa y objeto de la legislacion en general. Por consecuencia las dependencias sociales son el primer elemento de la administracion.

La primera idea que presenta la asociacion política es la del pueblo; es decir, la de una agregacion de individuos divididos por familias de origen indígena que se mantienen reunidos en comunidades de localidad, por efecto de las necesidades y dependencias de todos, de donde nacen las leyes, que son la expresion de estas necesidades y la regla de estas dependencias: de unas y otras emana el interés público que los aproxima, reúne y modifica para formar un todo de la generalidad de individuos asociados. En este hecho natural, consiste el elemento de la administracion,

el motivo y el objeto de su establecimiento en la institucion social, pues proviniendo del hecho de la reunion de los hombres, es evidente que la administracion nace del instinto de conservacion y de la voluntad de mantenerse en comunidad. En esto, como en todo, solo la experiencia regulariza la accion natural, asi como solo el estudio y observacion de la naturaleza política pueden formar una ciencia para el arte de gobernar los hombres.

Dedúcese pues que en las dependencias sociales es donde se encuentra la naturaleza y definicion de la administracion, pues de ellas nace el principio administrativo y se deduce esta accion de la comunidad en que consiste su fuerza.

Dependencias sociales son las relaciones que nacen de las necesidades de cada cual, por la ley natural de la sociabilidad: son inherentes á la especie humana como consecuencia de la organizacion física del hombre, y su voluntad, solo puede darles tal ó cual direccion. Como estas dependencias, nacidas de las necesidades naturales, engendran á su vez necesidades que lo son de la asociacion, resulta que para dar á estas, que yo llamo *comunales*, una direccion general, cuyo motor es el interés público, es precisa una institucion cuyo objeto especial sea, no solo reunir las en un mismo cuerpo, sino dirigir su accion.<sup>2</sup> La administra-

<sup>2</sup> Para inteligencia de la palabra *accion* es preciso distinguir el poder de las leyes y su ejecucion, porque aunque en uno y otro caso hay accion, esta accion es diferente. Asi cuando yo digo accion de las leyes, entiendo el efecto moral que resulta de lo que ordenan; y cuando digo accion de la autoridad, hablo del efecto igualmente moral que resulta del poder de ejecucion de las leyes en el magistrado.

cion es esta institucion y esta magistratura destinada á dar á todos los ciudadanos una direccion comun por medio de la ejecucion de las leyes, que como ya he dicho, son la expresion de las necesidades y la regla de las dependencias sociales: necesidades y dependencias puestas en comun para el órden público y el interés general, esto es lo que se puede llamar movimiento en el cuerpo político.

La parte ejecutiva es por su naturaleza la vida del cuerpo político, como por su objeto es el gobierno de la comunidad, porque es un gobierno de familia.

Es pues evidente que lo que se debe llamar gobierno solo es en la realidad la administracion central hácia la cual se dirigen los movimientos parciales que dan al cuerpo político las administraciones particulares ó comunales, y el punto céntrico de donde parten y á donde vuelven todos los rayos del círculo; porque seria un error bien funesto, cualquiera que sea su antigüedad, creer que el gobierno es la accion que anima los pueblos. De las leyes, expresion y regla de las necesidades y dependencias sociales, nace el impulso que la administracion recibe, y la accion que comunica á los ciudadanos, así como se encuentra en la administracion la de hacer que las leyes reciban ejecucion.

La accion del gobierno por el contrario es toda de transmision, y su autoridad de vigilancia y censura: es pasivo y no activo: esto no es, como los escritores han dicho y se cree comunmente, porque muy separado de los ciudadanos en razon del número y las distancias no pueda comunicar directamente con los administrados; ni porque el cuidar de pormenores lo distrajesse del conjunto de los nego-

cios; embrollase su pensamiento y comprometiese por consecuencia el orden público; ni menos porque tenga necesidad de órganos intermediarios entre él y sus administrados para la ejecucion de las leyes, como el aliento que nos anima la tiene de órganos repartidos por toda la máquina animal para comunicarse á todas las partes, y darles el sentimiento de la existencia, sino porque la ejecucion de las leyes está propiamente en la administracion que es el órgano que trasmite la vida al cuerpo político.

La administracion es la ejecucion de la voluntad pública, como la legislacion es esta misma voluntad. El gobierno es el vigilante de la ejecucion de ella y el censor que recuerda su observancia, porque no tiene la accion que existe en la administracion y la justicia. El gobierno tiene un caracter peculiar y marcado, pero solo en la administracion y la justicia existe el movimiento social, y este movimiento está en ellas porque están los medios que lo causan: solo por ellas se ejecutan las leyes, no siendo el gobierno mas que una transmision, un vigilante, un punto central.

De aquí se sigue necesariamente que la administracion es la que forma la accion propiamente dicha en los pueblos, accion que no debe confundirse con el juicio que constituye el caracter de la justicia, porque la una es esencialmente la aplicacion de las leyes de interés general, y la otra la aplicacion de las leyes de interés privado en los casos particulares, y como las leyes de interés general son todas aquellas que arreglan los deberes de cada individuo respecto del todo de la asociacion, en lugar de que las leyes de interés privado son las que tratan de las relaciones de individuo

á individuo, es claro que el objeto especial de la administración es la ejecución de las leyes y reglamentos que consideran á las personas como miembros de la comunidad, con separación de sus relaciones personales con la familia, y las propiedades como parte de la riqueza pública: en una palabra, la administración abraza todo lo que constituye las relaciones ó deberes del ciudadano para con la comunidad, en el interés del orden social.

No soy yo quien hace que esto sea así, ni lo digo solo porque estoy convencido de ello, si no porque así lo quiere la naturaleza política. Si lo contrario se ha visto y se vé aun, es porque siempre los que han manejado las riendas del gobierno se han imaginado que gobernar era hacerlo todo, y tener para todo autoridad, y porque en su orgullosa ceguera han multiplicado también sus usurpaciones para perder todo temor acerca de ellas y satisfacer su vanidad. Esta es la razón porque los que han escrito sobre el gobierno no han establecido sus principios sino sobre lo que veían existir, semejantes á los arquitectos que no ponen sus cimientos sobre la toba, ni saben dar á sus construcciones el carácter y orden correspondientes á su objeto. Pero tampoco es menos cierto que el orden natural de las cosas es tal como yo lo establezco aquí. ¿Cuál es, en efecto, no diré la causa de la sociedad porque esta causa está en la sociabilidad natural del hombre, si no el instinto de la sociedad? Su conservación: y este sentimiento común ¿es más que un compuesto de todos los sentimientos individuales de su especie? La sociedad, así como el hombre, siente la necesidad de conservarse, y la naturaleza le enseña los medios así como al hombre: los pueblos, lo mismo que los individuos solo son desgraciados cuando se separan de estos medios.

¿Pero cuáles son los medios indicados por la naturaleza para que la sociedad se conserve? Aquí, como en todo cuanto prescribe, sus leyes son tan simples como sabias; porque solo procede por medios que se ligan esencialmente á lo que se propone. Estos medios son la división de la comunidad en cortas porciones y el gobierno de estas comunidades parciales por los miembros mismos que las componen. Aquí está de una vez demostrado el origen, naturaleza y objeto de la administración. La institución del gobierno solo tiene por medio y objeto reunir en seguida como en un haz todas estas pequeñas comunidades ó pueblos, sujetándolas á una vigilancia y censura, que, como ejecución, no podrían pertenecer al poder legislativo que es una potencia creadora y que solo tiene una censura moral.

Por poco estenso que sea el territorio, esta división de la asociación en pequeñas comunidades, establecidas naturalmente por las reuniones de familia, que forman las poblaciones urbanas ó rurales, es una necesidad emanada de la que tienen los hombres de vivir en sociedad y conservarse, lo que solo puede tener efecto en tanto que cada uno de ellos se encuentra interesado por la intimidad de sus relaciones sociales; de donde resulta necesariamente el gobierno administrativo que por su naturaleza es un gobierno municipal, es decir, un gobierno *civil*, pues el gobierno que dirige toda la asociación es el gobierno político, porque abraza toda la nación.

La administración es pues un medio de conservación social, y como medida de conservación debe existir en manos de los ciudadanos. Estos dos principios proceden por otra parte del de la soberanía, de que los pueblos no pueden dejar de gozar sino en proporción que

han perdido su libertad, á la manera que el hombre no puede dejar de poseer su propiedad sino en proporcion que cae en la miseria: sin que á pesar de ello los pueblos ni el hombre pierdan sus derechos, pues al hombre se los restituye su trabajo, y á los pueblos las revoluciones.

Si se ha comprendido bien la naturaleza y objeto de la administracion, se verá que su carácter es esencialmente conservador y preservador. Por consecuencia, todo cuanto interesa al órden social, la seguridad de las personas y de las cosas, y en una palabra, todo cuanto pertenece ó tiende á proporcionar á los hombres la felicidad por el empleo de sus fuerzas y voluntades, por la fusion en comun de sus sentimientos é intereses, y por el empleo de las cosas, es de su atribucion.

Establecerémos, pues, como principios fundamentales.

1o. *Que la administracion nació con la asociacion ó comunidad.*

2o. *Que la conservacion de esta es el principio de la administracion.*

3o. *Que la administracion es el gobierno de la comunidad.*

4o. *Que la accion social es su caracter, y su atribucion la ejecucion de las leyes de interés general.*

Pero, podrán decir aun algunos, ¿el gobierno no es el pensamiento que dirige, y la administracion el brazo que ejecuta? Pues lo mismo que el brazo no puede moverse sin la voluntad que determina su accion, la administracion no podrá obrar sin el gobierno que dirige y aun crea la suya. Luego es del gobierno de

quien la administracion recibe el movimiento é impulso que no podria darse á sí misma, y si fuese posible que no hubiese gobierno, tampoco la administracion podria existir. Y aun admitiendo esta posibilidad, cada administracion seria el gobierno en su localidad y habria en el estado tantos estados como administraciones. ¿Cuál seria entonces el lazo comun de estas partes divididas? ó por mejor decir, ¿dejaría de disolverse el estado?

Aunque lo que precede responde á estas objeciones, solo podrian hacerse teniendo una idea falsa de la institucion del gobierno, es decir, de lo que el gobierno es. Diré solamente que el gobierno no es el pensamiento que dirige, porque este solo se halla en la voluntad pública que es la ley, pues de otro modo no habria ni gobierno ni administracion, sino despotismo. Si se entiende por pensamiento el derecho que el gobierno tiene de transmitir y hacer conocer á la administracion la voluntad del legislador, este es el mismo principio que yo he enseñado, pero no es exacta la consecuencia de que la administracion no puede obrar si el gobierno no le dá la accion ejecutiva, porque la tiene naturalmente por su institucion y por la voluntad de la ley; y aunque es cierto que la administracion careceria de un lazo comun si el gobierno no existiera, no lo es menos que la asociacion se sostendria por el solo hecho de su existencia, y que el cuerpo legislativo y las magistraturas establecidas en cada division del territorio, bastarian para mantenerla y asegurarla. En efecto, el gobierno no es mas que una medida política para ligar las magistraturas, no esencialmente necesaria para la vida social. No tendria fundamento decir que la sociedad sin gobierno se disolvería, pues el gobierno no es un órgano necesario para la vida del cuerpo político; en

la administracion es donde se encuentra este órgano. Pero sin el poder legislativo, carecería la administracion de la facultad de obrar, es decir, legalmente, pues él es el motor por medio de las leyes: asi como no seria suficiente que el hombre tuviese naturalmente voluntad de moverse sino encontrarse en sus órganos la facultad de ejercerla. Natural y políticamente no existen en la institucion social mas poderes que el de formar las leyes y el de hacerlas observar, y este último no existe esencialmente en el gobierno sino en la administracion, porque esta es la institucion y se compone de las magistraturas á quienes propiamente corresponde hacerlas observar por medio de la ejecucion directa. Se puede pues concebir la sociedad sin gobierno, pero no sin administracion. El gobierno será si se quiere, el corazon, y la administracion los miembros: pero lo repetimos: á menos de admitir el despotismo, es preciso que el cerebro obre para que los miembros puedan ejecutar sus voluntades, y de la misma suerte es preciso que el cuerpo legislador cree la voluntad pública, que es la ley, para que la administracion haga y ejecute lo que resuelve esta voluntad. La accion puede sin duda partir de un punto céntrico y la administracion recibirla de él, pero el gobierno solo puede darla recibéndola de la ley y tal como ella la dá.

¿Se objetará tambien que cómo siendo el objeto de la administracion la ejecucion de las leyes de interés general, representan al gobierno en su accion local y de pormenor? Las leyes de interés general tienen tambien por objeto determinar sobre las personas y propiedades en sus deberes hácia el procomunal: son ciertamente necesarias á cada individuo para vivir en sociedad, interesan á las necesidades sociales é individualmente á cada uno de los miembros

del procomunal: pero no por esto puede decirse que la administracion sea la accion local y de pormenor del gobierno, pues que no recibe de él la accion y esta es independiente de aquel.

La administracion y el gobierno se reunen, la primera para efectuar la ejecucion de las leyes y el segundo para vigilar y censurar esta ejecucion.

Asi la administracion tiene por atribuciones, las relaciones necesarias de cada administrado con la comunidad y de esta con cada uno de ellos, es decir, las personas bienes y acciones, en la parte que interesa al orden público. Abraza cuanto tiene relacion con este orden, que solo por ella se sostiene; todo cuanto tiende á estrechar las relaciones y preservar las personas y bienes de las turbaciones interiores y ataques del extranjero; el estado civil, las contribuciones, el levantamiento de tropas, la fuerza armada interior, la agricultura, la industria, el comercio, la instruccion primaria, los establecimientos de beneficencia, los socorros domiciliarios, las cárceles, las medidas sanitarias en las ciudades y campos, las obras públicas, los caminos, canales, rios, caudales del comun, y la policia urbana y rural.

Estas numerosas atribuciones forman el carácter natural de la institucion administrativa. La division que existe en todas las naciones de administraciones especiales para cada ramo, es una verdadera desmembracion de la administracion pública: este lujo político de las monarquías solo es en realidad un fausto inherente á esta clase de gobierno, sostenido siempre á expensas del público; tambien tiene relacion con la manía de multiplicar las ruedas en vez de simplificarlas; pero si asi es como se

complica el movimiento del cuerpo político sin que adquiera por ello mas vigor, tambien es asi como se impone á los pueblos por una ostentacion del gobierno, que puede muy bien contentar su orgullo, pero que no aumenta su estabilidad ni disminuye sus cuidados. La pereza natural de las monarquías estaria mucho mejor satisfecha si el gobierno fuese mas sencillo. Pero cuanto mas elevados se creen los monarcas sobre los demas hombres, tanto mas se afanan en llenar el intervalo que creen existir entre ellos y sus pueblos, y cuanto mayor creen su poder, mas se rodean de ministros, consejeros y empleos elevados, inútiles para el bien público.

Se dirá para justificar este abuso de empleos inútiles, y que por lo mismo es un mal, que la mayor seguridad en la ejecucion de ciertas leyes, el aumento de celeridad en la accion y la mayor exactitud en la vigilancia, exigen esta desmembracion de la administracion pública, ó que subdividiéndose la accion del gobierno en muchas ramas, todas ellas dependen del tronco, lo que causa la ventaja de no interrumpirse la armonía en la administracion general de la asociacion, sino que antes bien tenga mas precision y garantías para gestionar los negocios públicos.

¿Pero no se ha instituido la administracion para el sosten de la misma sociedad? ¿no es aquella magistratura bienhechora que bajo la vigilancia y censura del gobierno, mantiene el orden entre los hombres, asegura sus personas y propiedades y reuniendo como en un haz todos los intereses privados los hace concurrir al interés general? ¿Qué idea grande no debe formarse de una institucion cuyo objeto es la conservacion física y moral de los hombres? ¡De una institucion sin la cual solo habria un

tirano y sus esclavos! ¡De una institucion sin la cual el cuerpo político seria una mole sin órganos motores de movimiento! ¿Cómo encontrar todo esto en esas administraciones especiales, superfetaciones políticas, escrescencias que se forman y viven á expensas de la substancia administrativa y de la vida y libertad de los pueblos?

Así como existe una distincion entre la administracion y el gobierno, la hay tambien entre la administracion y la justicia, otra magistratura cuyo objeto es hacer respetar las leyes de la sociedad. La institucion pública no solo se halla establecida para poner en armonía las personas y las cosas, y para hacer observar las leyes por los ciudadanos, sino tambien para impedirles romper esta armonía, forzarlos á cumplir las leyes y castigar á los que contravengan á ellas. Puesto que obligar por medios civiles ó penales á hacer lo que legalmente está prescrito, es una justicia; debe rodear á la administracion una gran confianza; confianza que constituye su fuerza moral por ser su autoridad obra de leyes; pero como estas por su naturaleza son preceptos inertes, de aquí la necesidad de los tribunales.

La administracion es la cadena que ligando todas las partes de la sociedad, forma de ellas un conjunto y constituye lo que llamamos unidad del cuerpo político: obrar es su atribucion. La justicia es el ojo de vigilancia que impide se rompan los eslabones, corrige los vicios y reprime los abusos: juzgar es su carácter propio. De aquí deduzco yo este principio: *administrar es la regla general; juzgar es la regla particular.*

La administracion es la regla general, porque es inconcebible una reunion de hombres á

quienes sin magistraturas para mantener el orden público, se pueda hacer concurrir con sus personas, bienes y acciones al interés mismo de la sociedad. El orden público exige de toda necesidad la no interrupcion de las relaciones sociales, porque ellas constituyen la asociacion y le dan la vida. La justicia es la regla particular, no porque pueda concebirse la sociedad sin tribunales, de que no necesitaria efectivamente si los hombres no tuviesen debates entre sí, transigiesen de buena fé sus intereses privados<sup>3</sup> y tuviesen bastante probidad y sensatez para no infringir las leyes y la moral; sino porque solo tiene por objeto intereses particulares, aun en lo penal. Ni tampoco porque no siendo las leyes mas que reglas generales sobre hechos generales tambien, hay una infinidad de casos en las acciones humanas que no pueden marcar; una multitud de circunstancias que el legislador no puede preveer, y de que las leyes tampoco pueden ocuparse sin entorpecer su accion, disminuir su decoro y debilitar la autoridad y aun su language; sino mas bien porque como la administracion tiene la facultad de arreglar los casos particulares, podria abusar contra la letra ó espíritu de la ley de los medios legales que tiene para su ejecucion. Asi es, que las necesidades y deberes sociales son los que exigen la administracion, y la debilidad y achaques del cuerpo social los que necesitan de la justicia, al contrario que para obligar á la observancia de aquellas necesidades y deberes: de donde es forzoso concluir naturalmente, que la justicia es una consecuencia de la administracion,

<sup>3</sup> En todos los paises viven gran número de personas sin tener necesidad de la justicia para arreglar sus intereses personales ó sus derechos en la familia: tambien la justicia penal tiene con relacion á la sociedad un objeto mas estenso y un carácter público.

pues esta representa la comunidad y aquella solo es un medio coercitivo. La administracion es la accion de la vida social, y la justicia el remedio de los males y enfermedades que lo atacan.

La administracion y la justicia son los dos órganos por los cuales recibe la comunidad la ejecucion de las leyes y los dos agentes necesarios para asegurar legalmente su observancia.

Mas para que el juego de estos dos órganos del orden social sea completo, libre y que nada lo obstruya, es muy importante que su poder esté establecido sobre la misma naturaleza. Si las jurisdicciones administrativa y judicial nunca se han definido bien, consiste en que las leyes jamás han demarcado bien las atribuciones de la administracion y las de la justicia, y aun han confundido algunas veces las dos autoridades: el hombre aspira siempre á aumentar la porcion de autoridad que se le confiere.

La division política del territorio, medida que precede á todas las demas en la institucion comunal, es una medida constitucional y la llave del edificio social: porque, cualquiera que sea la estension del territorio de la nacion ¿como concebir la manifestacion de la voluntad general, en todas partes á un mismo tiempo; cómo vigilar la ejecucion de las leyes, sin límites fijos, conocidos, donde esta voluntad y esta vigilancia puedan ejercerse de un modo uniforme y regular? Aunque la division política del territorio no existe físicamente, aun cuando en realidad sea una abstraccion en cuanto á la existencia material de la division de la sociedad en partes políticas, como lo son los círculos en la astronomía y el punto

y la línea en geometría, es necesaria por el ejercicio de los derechos de ciudadanía, por el orden público, por las necesidades del procomunal, por la ejecución de las leyes, cuya ejecución pronta y uniforme facilita, manifestando además los puntos en que esta acción puede encontrar embarazos, detenerse ó cesar.

A la constitución pertenece arreglar la división política del territorio y trazar los límites de cada una de sus partes; porque esta medida es constitucional, no una ley administrativa y mucho menos una ley civil. Y siendo fundamental la división política, es la sola partición que pueden admitir la organización social y las leyes, porque es la única necesaria. Todas las demás divisiones territoriales que se intentasen establecer con relación á la administración, á la justicia, á lo militar, á las contribuciones, á la marina, á los montes &c.; mas bien que consecuencias de la división política del territorio, serian destrozos de él y complicaciones sin ninguna ventaja para el orden público, ni para facilidad de las leyes. En legislación toda medida cuyo fundamento no sea una necesidad natural de la nación, es un mal porque crea necesidades ficticias. Las leyes solo deben establecer lo necesario, porque siendo lo necesario lo solo útil, es lo solo bueno.

Subdividir el territorio, sin procurar establecer la mas exacta división posible entre las subdivisiones, y la mayor armonía con las necesidades del todo, es complicar inutilmente las ruedas de la máquina política; es dividir demasiado los intereses generales, despojándolos de la unidad que hace de él un todo y constituye la fuerza comun. No dividir lo suficiente el territorio, es quitar á cada parte

la vida y el impulso que debe recibir de la asociación ó reducirla á desconocer la voluntad general. Una división territorial muy complicada ó muy reducida, son los dos vicios de organización social que debe evitar el legislador, pues la una sería muy favorable á la autoridad, demasiado proxima, y por tanto quisquillosa, de los magistrados de corto rango, y la otra á la independencia siempre usurpadora de las autoridades muy elevadas. No solo el interés de la sociedad y la conservación del orden, sino el interés de los ciudadanos y de las familias, son las bases esenciales de una buena división del territorio y de todo el trabajo sobre esta materia, pues esta división es el principio de la unidad social y de la facilidad del gobierno de la nación, y porque sirviendo para determinar la circunscripción para el ejercicio de los derechos políticos y para el de la autoridad, sirve tambien para determinar la cuota anual de las contribuciones y la de soldados en su repartición sobre todas las localidades. Es pues indispensable que la constitución establezca la división política del territorio y la demarcación de los límites de cada parte de esta división, á fin de señalar invariablemente la atención local para el ejercicio de los derechos políticos y para la jurisdicción respectiva de las magistraturas administrativas y judiciales.

¿Pero cuales serán las bases de la división política del territorio? La Francia, despues de su revolución adoptó un bello sistema legislativo dividiendo su territorio en departamentos: sistema en tal manera conforme á una buena policía, que puede ser admitido como un principio político.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Este sistema debido á la asamblea constituyente, sobre

Por consiguiente no es necesario ni ventajoso que el territorio que abraza en su circunscripción cada una de las partes de la división política territorial, sea subdividido aun, pues esta nueva compartición solo sería una multiplicación añadida á la división primera y fundamental cuya pureza alteraría, y que no podría servir como ella al ejercicio de los derechos políticos y á la ejecución de las leyes, bien fuese que el legislador adoptase á las divisiones secundarias diversos grados de la gerarquía política establecida por sus leyes, ó sea que quisiese poner en armonía la división territorial con las asambleas electoras y con las ramas de la administración civil y judicial<sup>5</sup> porque sin examinar aquí, como se dirá despues, si los diversos grados en administración<sup>6</sup> son buenos y necesarios, aun sería una equivocación que el legislador creyese poder apoyarse en ellos para la colocación de las magistraturas, á fin de determinar su jurisdicción respectiva, pues esta jurisdicción no depende tan solo de la circunscripción de los límites en que se ejerce, sino tambien en ciertos casos de la especie propia y particular de las atribuciones confe-

ridas á cada una de las magistraturas. Por regla fundamental, toda institución inútil es un mal, por lo mismo que es inútil y complica las leyes.

Por lo tanto es un principio fundamental, 1o. que la constitución debe arreglar la división del territorio de la nación, y que esta división es una disposición política que no pertenece á la legislación; 2o. que esta división es esencialmente política, pues de ella proceden y á ella se unen todas las medidas legislativas á que sirve de base; 3o. que esta división se compone necesariamente solo de las poblaciones que cada parte comprende, pues solo las localidades rústicas ó urbanas, pueden ser subdivisiones naturales, por lo que la constitución no puede establecer otras; 4o. que cualquiera otra división del territorio, aunque concebida y fundada sobre la división política y fundamental, como sería una división administrativa, judicial y cualquiera otra, es falsa y rompería la unidad de la división política territorial que desnaturalizaría.

llenar todas las condiciones políticas es además la mejor división de territorio que en nación alguna se halla establecido por ningún legislador. Los departamentos se denominaron por su posición geográfica, ó de los nombres de los ríos y montañas situados en ellos, ó de las mares que bañaban sus costas. Esta mira tan fecunda en política le sirvió para crear la uniformidad de las necesidades, de los intereses y de la acción en toda Francia y hacer de sus desunidos habitantes un solo pueblo. La Francia también, despues de haber establecido sus fronteras en sus límites naturales, los Alpes y el Rin al este y al norte y de haberlos impolíticamente traspasado, adoptó la división departamental para sus nuevas posesiones; y los pueblos que llamo á la libertad en tiempo de la república é instituyó en el del imperio, hicieron de la división de su territorio en departamentos un primer acto de su cambio político.

<sup>5</sup> Como eran los distritos y son las subprefecturas y cantones en Francia.

<sup>6</sup> Y aun en justicia.

Revista de

# Administración Pública

ediciones



ANTOLOGIA 1 - 54

1956 - 1983

febrero 1983

Organo del Instituto Nacional de Administración Pública  
Sección Mexicana del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas