

# EL ADMINISTRADOR PUBLICO

O SEA ESTUDIOS SOBRE PRINCIPIOS JENERALES

DE

## ADMINISTRACION

POR

H. PEREZ DE ARCE

SANTIAGO

IMPRENTA VICTORIA, DE H. IZQUIERDO Y C.<sup>ª</sup>

73 — Calle de San Diego — 73

1884

## PROLOGO

---

No nos proponemos redactar un curso de derecho positivo, correspondiente a la legislación administrativa de un país determinado; ni tampoco un tratado meramente teórico sobre los principios abstractos de la ciencia administrativa, que, con el carácter de un texto didáctico, estuviera destinado a almacenar en la memoria cierta cantidad de definiciones i fórmulas doctrinarias.

Lo primero careceria, hasta cierto punto, de importancia, en estos tiempos en que nuestro país, como todas las naciones que viven bajo un régimen constitucional, tiene compilaciones en que están reunidas metódicamente los reglamentos i leyes no codificadas: compilaciones, por otra parte, destinadas a ser rehechas periódicamente; porque el espíritu que trabaja a nuestra época, transforma, en ménos de diez años, la legislación administrativa de un país nuevo, cuya organización tiene que resentirse de la falta de experiencia, propia de los tiempos en que apenas acabábamos de nacer para la vida de nación independiente.

Lo segundo no tendria gran interés para el administrador, ni para los administrados, desde que se trataria de principios abstractos que aprovechan mas a la filosofía del derecho, que al gobierno práctico de las naciones.

#### IV

Fundados en estas consideraciones, nos hemos propuesto agrupar en un libro cierto número de estudios que, abrazando los principios jenerales de la administracion, comprenda tambien su aplicacion a la jestion de los intereses públicos, presentándolos bajo el punto de vista de la crítica i de la esperiencia en los paises mas notables por su organizacion política.

Con este propósito, no contemplamos la administracion pública como un conjunto de leyes i reglamentos dictados para rejir los intereses jenerales o locales del pais, sino, ante todo, como una ciencia de variados estudios, que cuenta, entre sus auxiliares, al derecho público, la economía política, la hijiene pública i la estadística.

Por esta razon, en el curso de nuestra obra, están esparcidas numerosas cuestiones de derecho público; i a cada paso se encuentran principios de economía política, tan necesarios para evitar que el administrador pueda incurrir en los deplorables errores a que suele dar lugar el desconocimiento de las verdades económicas.

A la hijiene pública le hemos dado una estension escepcional, con el propósito de que el funcionario administrativo encuentre en el cuerpo de este libro, los elementos mas importantes para llenar sus deberes relativos a la hijiene urbana, cuyos preceptos tienen tanta importancia en la existencia i conservacion de los habitantes.

Tambien hemos dado un desarrollo especial a la estadística, cuyos datos, investigaciones i comparaciones son, para el lejislador i para la administracion pública, el termómetro indispensable para apreciar la marcha de la nacion, la forma en que se producen los hechos sociales, i la influencia benéfica o adversa que ejercen las leyes i los actos administrativos en el desarrollo de la riqueza pública i en el mayor o menor bienestar de que gozan las diversas clases sociales.

A esto hemos agregado numerosas consideraciones

que, refiriéndose a detalles de la administracion, sujetos a frecuentes modificaciones, no pueden encontrarse escritos en las leyes ni en los reglamentos: tales son las que se refieren a la aplicacion de las leyes en casos especiales, garantías individuales, cultos, policia, socorros públicos, establecimientos penales, trabajos i monumentos públicos, privilegios i monopolios, montes de piedad, higiene, estadística i personal administrativo.

No pretendemos escribir un libro con doctrinas originales: solo nos hemos propuesto reunir cierto número de estudios que formen un resumen de las mas importantes cuestiones administrativas, tales como las presentan hoy la ciencia i la práctica de las naciones rejidas por instituciones representativas.

Siguiendo este sistema, muchas veces hemos escusado nuestra opinion sobre algunas materias, limitándonos a hacer una breve esposicion de lo que pasa en los países mas adelantados; o bien, hemos citado las opiniones de autores ilustres, que tienen el peso de una verdadera autoridad en la materia sobre la cual han escrito.

De esta suerte, este libro no es la esposicion de doctrinas o sistemas nuevos, sino solamente el conjunto de algunos estudios relativos a lo que pasa, en materia administrativa, en los países mas adelantados, i a lo que sobre ellos piensan o han pensado los hombres dedicados al estudio de la administracion i de las ciencias que con ella mas de cerca se relacionan.

Solo aspiramos a trazar un cuadro compendiado de la importancia de la administracion, de los conocimientos que debe tener el administrador público, de las fuentes a donde debe acudir para procurárselos, de las cualidades morales que constituyen al verdadero administrador i de la participacion que debe tener la actividad social en la jestion de los asuntos locales, dejando en manos de la autoridad solo las funciones que racionalmente corresponden al Estado.

## VI

Nuestros deseos quedarían satisfechos, si este libro alcanzara siquiera a dar una idea clara de la importancia de sus funciones a los jóvenes que se inician en la carrera administrativa, i fuera parte para que acudieran a las fuentes de estudio, donde pueden beber todos los conocimientos necesarios al hombre que acepta la espinosa tarea de conducir a sus compatriotas por la senda del progreso i bienestar sociales.

---

## IDEA JENERAL DE LA ADMINISTRACION

---

Las cualidades militares son necesarias solo en ciertas circunstancias i momentos. Las virtudes cívicas que caracterizan al verdadero hombre de administracion, tienen una influencia de todos los momentos sobre la felicidad pública.

NAPOLEON I.

Las materias de que se ocupa la administracion pública son mas conocidas de la jeneralidad, que las correspondientes a los demas ramos de las ciencias políticas o legales.

En efecto, al iniciarse un jóven en el estudio del derecho, en jeneral, son para él desconocidos los preceptos del derecho público, del civil i penal i los procedimientos judiciales.

No sucede lo mismo con la administracion, que, como dice Macarel, tiene una fisonomía jeneral, conocida de todos, que puede ser palpada por cada uno, desde que es capaz de racionar.

Se la ve personificada en sus ajentes, en medio de las ciudades, manteniendo el órden público, previniendo los delitos, asegurando las personas i propiedades, prescribiendo medidas de interes jeneral, dirijiendo trabajos i monumentos públicos, presidiendo las fiestas patrióticas, socorriendo los establecimientos de beneficencia, sacrifi-

cando su propia tranquilidad en pro del bienestar de los demas.

No se puede dar un paso en la vida social sin entrar en relacion con la administracion pública.

El nacimiento, el matrimonio, la muerte, son, para el ciudadano, así como para los agentes de la administracion, otros tantos actos importantes, que interesan tanto a la sociedad como a la familia.

Llegado el hombre a su mayor edad, la administracion lo llama a la defensa de la patria, a tomar participacion en la constitucion de los poderes públicos i a administrar los intereses de la localidad.

Si busca los medios de desenvolver su intelijencia, de cultivar las ciencias, las letras, las bellas artes, encuentra organizados los establecimientos que la administracion conserva i fomenta, como modelos, bajo la direccion de profesores autorizados con la aprobacion de corporaciones doctas.

Si los campos i las aldeas se ven amenazados por la inundacion, la administracion les lleva todos sus recursos, para impedir los estragos i socorrer a los desgraciados.

Si el incendio amenaza a las ciudades, los elementos de la administracion, combinados con los de la actividad particular, entran en lucha con la devastacion de las llamas.

Si un rio atraviesa áridas comarcas, es la administracion la que se encarga de hacer un equitativo reparto de las aguas que dan a los campos fertilidad.

Si la masa poderosa de esas aguas puede servir de motor mecánico para la industria, la administracion organiza su uso, sin detrimento de necesidades de otro jénero.

Agricultores, comerciantes, industriales, todos reconocen en la administracion pública la mano que les ase-

gura tranquilidad i garantías para explotar sus intereses.

El habitante de la ciudad encuentra el órden en medio de una vertiginosa actividad, numerosas comunicaciones terrestres, fluviales i aéreas, ornamentaciones monumentales, vías cómodas i espaciosas para el tráfico, mercados con provisiones abundantes i saludables, fuentes provistas de agua potable, hospitales i casas de refugio para la indijencia, recreo en medio de jardines i paseos con árboles frondosos. Todo esto es la obra de la administracion.

Si los intereses industriales o de la agricultura, las relaciones sociales o de familia, las enfermedades, el amor a la observacion i al estudio, empeñan a un ciudadano a recorrer el suelo de su pais, encuentra que la administracion le tiene preparados caminos, canales, ferrocarriles, correos, telégrafos i servicios de policia para garantizar la vida i los intereses de los viajeros.

Si las relaciones mercantiles lo arrastran fuera del territorio nacional, encontrará, en el extranjero, a los cónsules, agentes del gobierno de su pais, encargados de tomar bajo su amparo los intereses lejítimos de sus compatriotas.

Si los tribunales de justicia encuentran obstáculos para el cumplimiento de sus sentencias, la administracion pública tiene fuerzas organizadas para hacer cumplir la lei.

La administracion es la que hace un reparto proporcional de la parte que cada habitante debe dar de su renta, para aplicarla a la proteccion de todos i al bienestar jeneral, representado en la entidad llamada Estado. Es tambien la que organiza la contabilidad de los recursos consagrados al Estado, i vijila su inversion.

Por todas partes se ve alentar el cultivo de las artes, las ciencias i las letras; fomentar la agricultura, el comercio i la industria, premiar los descubrimientos, hon-

rar los talentos, enaltecer la virtud i el trabajo i tender la mano al infortunio i a la miseria. En todo esto está la accion de la administracion.

Se construyen formidables navíos de guerra; se reclutan jentes de mar i tierra; se proveen los arsenales con grandes acopios de elementos bélicos; se reforman nuestros armamentos conforme a los últimos inventos. Todo esto es la obra de la administracion, que prepara los elementos de defensa i de ataque para el momento en que se encontrara comprometido el honor nacional o la independencia de la patria.

Estalla la guerra. Ved cuánta solicitud, cuánto tino i sagacidad, cuánta labor infatigable. ¡Qué voluntad poderosa dirige todas las fuerzas vivas de la nacion para lanzarlas en defensa de la patria!

La administracion es la que organiza trasportes; manda levantar planos, estudiar las fronteras; reune grandes aprovisionamientos i equipos; organiza maestranzas; improvisa las intendencias de ejército i ambulancias.

Por donde quiera que se mire, se divisa la accion benéfica de la administracion pública. Por todas partes se codea el ciudadano con sus agentes; se leen sus disposiciones; se aceptan éstas o se critican, por medio de la libertad de la prensa i de las garantías del derecho de reunion.

Tal es el cúmulo de asuntos que comprende la administracion pública. Por ser todos ellos tan conocidos, i aun triviales, se incurre, no pocas veces, en la equivocacion de juzgar que su conocimiento no exige estudio; que no son necesarios una preparacion especial, ni dotes distinguidas para ser administrador; i que, por lo tanto, a un hombre de ilustracion vulgar i sin antecedentes en la vida pública, se le puede confiar la administracion de una parte del territorio nacional.

De esta suerte, los intereses públicos le sirven, al administrador, de campo de aprendizaje para hacer sus pri-

meros ensayos, cuyo campo propio son las oficinas, en las cuales deben los jóvenes iniciarse en la carrera administrativa, i prepararse para administrar, mas tarde, con acierto, los intereses jenerales del Estado.

Como hemos dicho en el *prólogo*, el objeto de estos estudios es meditar algunas horas sobre las cualidades que debe tener el verdadero administrador; dar a conocer toda la magnitud de sus importantes funciones; llamar la atencion hácia las fuentes donde se puede beber la preparacion para la carrera administrativa, con los conocimientos suficientes para que, formándonos la conciencia íntima de la importancia de las funciones, nos den éstas el convencimiento de que, al aceptar un puesto administrativo, no vamos a un lecho de rosas para ser cubiertos de ovaciones, sino que aceptamos un puesto de infatigable labor, de estudio, de la consagracion de todo nuestro tiempo i nuestra tranquilidad a los intereses públicos; en que se sacrifican las conveniencias i afecciones personales al bienestar de los demas, i en que el interes individual está; ordinariamente, en pugna con el interes del pais o de la localidad; i por lo tanto, el cumplimiento recto del deber hiere intereses privados que levantan protestas i erizan de espinas el camino del funcionario administrativo.

La meditacion tranquila de las leyes, el estudio de las ciencias morales i demas que con aquellos se relacionan, la conviccion profunda de toda la magnitud de los deberes que impone la administracion a sus funcionarios, son los medios que forman las grandes virtudes de los hombres públicos, cuyo patriotismo se sobrepone a las mortificantes resistencias que jeneralmente se encuentran para hacer marchar las cosas por el camino del bien i de los verdaderos intereses de la nacion.

---

## CAPITULO I.

### RELACIONES DE LA ADMINISTRACION CON LOS PODERES PÚBLICOS.

---

I. Oríjen del poder público.—Usurpacion del derecho de las naciones.—II. Reconquista del derecho.—Division del poder en tres ramas.—Diferencia entre gobernar i administrar.—Administracion jeneral i administraciones especiales.—Administracion de justicia.

Acabamos de dar una idea jeneral de la accion administrativa en la sociedad.

Veamos cuál es su oríjen, cómo se ha formado, cuál es el lugar que le corresponde en la organizacion i constitucion del Estado i cuáles son sus relaciones con los poderes nacionales.

No es necesario entrar en una disertacion filosófica para dejar aquí establecido que el hombre no está destinado a vivir en el aislamiento, sino en agrupaciones que se llaman pueblos, naciones, ciudades, aldeas, i en jeneral, sociedad.

Las sociedades primitivas se han rejido por la lei del mas fuerte, impuesta violentamente a los mas débiles.

Este estado primitivo de la organizacion social ha sido un período de desórden i de luchas, en que se creía que el único medio de gobernar a los hombres era que una parte de la humanidad esclavizara a la otra.

La necesidad de vivir bajo un sistema que garantizara el orden i asegurara el bienestar jeneral, fué arrastrando a los hombres a formar sociedades políticas, en las cuales los asociados confiaban la direccion de los intereses colectivos a un individuo o a una junta de unos pocos individuos. Estas asociaciones se llamaron Estados.

Este sencillo sistema de gobierno sufrió, en el trascurso de los siglos, trasformaciones, hasta el punto de que, olvidándose de que el poder de gobernar a la comunidad habia sido primitivamente delegado en sus mandatarios, por la comunidad misma, se llegó a sostener que ciertos hombres tenian, por derecho divino, el poder de gobernar a los demas i de dictar leyes a su capricho. Este pretendido derecho divino, mas tarde, se declaró hereditario; de suerte que hubo ciertas castas privilegiadas, cuyos hijos nacian reyes, como si dijéramos hoi que los niños nacen jenerales, obispos, jueces, ministros o diputados, aun cuando por sus disposiciones naturales fueran inhábiles para estas funciones.

## II

Los progresos de la civilizacion, i sobre todo el espíritu analítico, filtrando en todos los ramos de la ciencia, hicieron conocer que el derecho divino de gobernar a los hombres era sencillamente una usurpacion, a la que se le apellidó despotismo o tiranía.

Despues de grandes i sangrientas evoluciones, consiguió la humanidad reconquistar sus derechos; i al derecho divino sucedió la soberanía nacional, delegada en los gobernantes, ya fuera por toda la vida de éstos, o por períodos mas o ménos largos.

La esperiencia dió a conocer, mas tarde, que la plenitud del poder, en manos de un solo hombre, enjendraba el despotismo.

Para salvar de estos peligros, se formaron nuevos sistemas de gobierno, segun los cuales, la nacion, al delegar el ejercicio de la soberanía, la fraccionaba en tres ramas separadas, con esfera propia cada una de ellas i en entera independencia de las demas.

Estas tres ramas en que está dividida la delegacion de la soberanía nacional, son el poder lejislativo, el poder ejecutivo i el poder judicial.

Al primero corresponde la formacion de las leyes.

Al segundo, su ejecucion, en cuanto se relacionan los intereses individuales con los del Estado, i en cuanto se refiere al interes jeneral de los administrados.

Al tercero corresponde la aplicacion de las leyes en todos los casos en que hai contienda de intereses particulares entre sí, o en que hai que aplicar la lei penal a la represion de algun delito.

Es en el poder ejecutivo, llamado ordinariamente gobierno, en quien reside la administracion pública, encargada de llevar su accion hasta los menores detalles del bienestar i progreso sociales.

Por ser la administracion una de las fases que presenta el Ejecutivo, se confunde, jeneralmente el sentido de la accion de gobernar con la de administrar.

Gobernar es rejir los intereses jenerales de la nacion' representarla en sus relaciones con el extranjero, tomar participacion en la formacion de las leyes, dar unidad a la accion política del Estado, dirigir los intereses colectivos de los ciudadanos, concentrados en un solo interes comun.

Administrar es ejecutar cada uno de los actos con que se da cumplimiento a las leyes de interes jeneral, cuya direccion superior tiene el Gobierno, sin descender éste a los detalles que exige su ejecucion, i que corresponden a los funcionarios administrativos.

El Gobierno es la intelijencia que dirige; la administracion es el brazo que ejecuta.

Ambos están encargados de dar cumplimiento a leyes de interes jeneral; i, por constituir ámbas el poder ejecutivo, se suele confundir el uno con la otra.

El primero da cumplimiento a esas leyes, refiriéndose siempre al interes colectivo de la nacion. La segunda fracciona el territorio en provincias, departamentos, sub-delegaciones, distritos, cantones; lleva su accion a los diversos intereses locales; penetra en todos los ramos, en todos los rincones, i se divide i diversifica tanto como lo exigen las distintas especialidades necesarias para la multitud de necesidades de variadas especies, que constituyen el servicio público del Estado, tomando en detalle cada una de las localidades.

Puede, pues, definirse la administracion pública como el conjunto de resortes con que el poder ejecutivo mueve todos los servicios que concurren al bienestar jeneral, dentro de los límites racionales que una sana apreciacion atribuye a la autoridad, para no invadir la esfera de la actividad individual, ni sacrificar sus garantías.

La administracion es jeneral en cuanto se refiere a los intereses jenerales de los administrados.

Esta administracion jeneral se divide en administraciones especiales, tales como de la hacienda pública, municipal, de instruccion pública, beneficencia, policía, trabajos públicos, agricultura i comercio, industria, correos, estadística, etc.

Esta distribucion proporciona la ventaja de dividir las labores, haciendo posible una gran rapidez en las jestion administrativas i destinar especialidades a cada ramo.

### III

Al poder judicial se le ha llamado tambien, con justificadas razones, administracion de justicia, por estar sus funciones limitadas a aplicar las leyes, (esceptuando los

Estados Unidos). Con este motivo, se le ha confundido en algunos casos, con la administracion pública, o diremos mas propiamente, que sus respectivas esferas de accion no distinguen con claridad los límites en que se tocan, de donde nace la confusion.

La administracion de justicia tiene limitadas sus funciones a aplicar las leyes en todos los casos en que hai una contencion entre los intereses de particulares. Si en algunos casos aplica las leyes, tratándose de contenciones entre un ciudadano i el Estado, es porque éste, en ciertos casos, tiene asignado, por la lei, el mismo carácter que un individuo particular, para defender sus intereses.

La administracion de justicia aplica tambien las leyes penales, para la represion de los delitos. En todos estos casos tiene una accion meramente pasiva. Obra solo a solicitud de los interesados, o por denunciacion o requerimiento de terceros.

La administracion pública se diferencia de la de justicia en que solo aplica las leyes de interes jeneral; en que su carácter peculiar es la actividad i que jestionan por si misma; en que tiene potestad para dictar disposiciones derivadas de la lei i reglamentacion de su cumplimiento, para aplicar medidas coercitivas i disciplinarias, i para promover el progreso i bienestar sociales, por todos los medios que están dentro de la esfera de las leyes constitutivas u orgánicas del Estado.

Para cumplir esta gran mision, la administracion pública necesita el auxilio de varias ciencias, tales como la medicina legal, la estadística, la hijiene, la economía política, como tambien de funcionarios con una preparacion especial para cada uno de sus ramos.

Estos estudios van a limitarse al campo de la administracion pública en jeneral; ni podria ser de otro modo, desde que no vamos a ocuparnos del derecho positivo de

una nacion determinada, sino de los principios jenerales de la administracion.

Esperamos que en ellos encontrarán los jóvenes que se inician en la carrera administrativa una base que les permita aplicar con miras claras i elevadas la lejislacion del derecho positivo, i deducir de éste, sus decretos reglamentarios, disciplinarios i de fomento de los intereses públicos, en armonía con las leyes i con los principios fundamentales de la ciencia administrativa, cuya influencia puede ir gradualmente corrijiendo los errores de los sistemas empíricos.

