

## 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 creia 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 independendencia 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, subdelegaciones, 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- nes 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 administración pública, o diremos más propiamente, que sus respectivas esferas de acción no distinguen con claridad los límites en que se tocan, de donde nace la confusión.

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

La administración de justicia aplica también las leyes penales, para la represión de los delitos. En todos estos casos tiene una acción meramente pasiva. Obra sólo a solicitud de los interesados, o por denuncia o requerimiento de terceros.

La administración pública se diferencia de la de justicia en que sólo aplica las leyes de interés general; en que su carácter peculiar es la actividad y que gestiona por sí misma; en que tiene potestad para dictar disposiciones derivadas de la ley y reglamentación de su cumplimiento, para aplicar medidas coercitivas y disciplinarias, y para promover el progreso y bienestar sociales, por todos los medios que están dentro de la esfera de las leyes constitutivas u orgánicas del Estado.

Para cumplir esta gran misión, la administración pública necesita el auxilio de varias ciencias, tales como la medicina legal, la estadística, la higiene, la economía política, como también de funcionarios con una preparación especial para cada uno de sus ramos.

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

**una nación determinada, sino de los principios generales de la administración.**

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 legislación 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 corrigiendo los errores de los sistemas empíricos.

