



## LA CIENCIA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

(LECCION DE APERTURA DEL CURSO DE 1894 EN LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE CHILE)



Todo el que se interesa en el desarrollo de las ciencias jurídicas i políticas sabe que la del derecho administrativo se cuenta entre las de mas reciente creacion i se halla, por lo mismo, en el estado de mayor atraso.

En fuerza de razones que no espondremos por ahora, el injenio humano se ha consagrado a desarrollar esclusivamente las otras ramas de la ciencia del Estado, dejando en el interin que este grande i complejo mecanismo de la administracion pública se formara sin sujecion a principios jenerales.

Obsérvese, por ejemplo, cómo se ha desarrollado la ciencia del derecho civil. En todos los pueblos sujetos al imperio de la lei, así ella sea escrita o consuetudinaria, el interes particular fomentó incesantemente su estudio. A su amparo, ha visto la civilizacion occidental prosperar desde hace veinte siglos el estudioso gremio de los jurisconsultos i reducir a sistema la esposicion i la enseñanza del derecho privado.

Análogos esfuerzos se han hecho desde Beccaria adelante para esbozar la teoría del derecho penal. Ningun jurisconsulto cree al presente que uno puede ser criminalista con solo saber

de memoria cuáles castigos han establecido las leyes para reprimir las acciones prohibidas. Todos comprenden que para dictar un código criminal, para elegir la naturaleza de las penas, para adoptar un régimen penitenciario, se necesita determinar previamente cuáles son el fundamento i el objeto del derecho penal, si la vindicta social, si la reparacion del orden moral, si la rejereneracion del delincuente, si su simple inhabilitacion para el mal.

Se sabe tambien que la ciencia del derecho internacional se ha desarrollado grandemente merced a la doctrina metafísica del derecho natural; i ningun docto ignora que las hipótesis del orijen divino, del pacto social i de la soberanía popular han servido una tras otra para sistematizar el estudio del derecho político.

Nada parecido encontramos hasta los últimos tiempos en el campo del derecho administrativo. Nadie ha seguido allí esa propension científica que da un fundamento racional al derecho positivo, i convierte la lei en expresion i fórmula de una teoría abstracta. «Si al estudiar el derecho político hai quien no desdenea los principios i hasta alude a otros pueblos i épocas (observa Posada), al esponer el derecho administrativo parece como que no solo no hai principios de administracion, sino que no hai mas administracion» que la del pais a que uno pertenece. (Posada i Meyer, *La Administracion*, páj. 17). Segun la escuela empírica, el Estado puede obrar arbitrariamente en el orden administrativo, i donde impera lo arbitrario, no hai principios jenerales que estudiar, ni hai ciencia posible que fundar.

Este concepto esencialmente empírico del derecho administrativo, es sin duda una de las causas que impiden al vulgo de los repúblicos comprender la doctrina de los límites de la accion del Estado. Porque dia a dia se ve a los gobernantes haciendo i deshaciendo instituciones administrativas, se cree que la administracion pública es obra de puro capricho. Entre mil personas patrióticamente empeñadas en mejorar los servicios públicos, apénas habrá diez que no crean que por medio de leyes i decretos, se puede cambiar cuando se quiera las bases de la administracion de cada Estado. Aun los publicistas, con todos sus estudios de derecho público a cuestras, no están en jeneral

preparados para comprender cómo es que la administración de cada Estado solo se puede organizar regularmente cuando se respetan ciertos principios teóricos; i que si el lejislador los viola, ocasiona perturbaciones mas o menos graves en el desarrollo del órden social.

Particularmente en Chile la idea de que la administración se puede hacer i deshacer a voluntad, ha sido alimentada por la observación superficial de la obra administrativa que el Estado ha realizado en los últimos años. Sin que la sociedad se haya conmovido, se han fundado, suprimido, reformado o reconstituido numerosas instituciones administrativas. Obras del último decenio son las instituciones civiles del registro, del matrimonio i del cementerio, la dirección jeneral de prisiones, el servicio postal de encomiendas, la delegación fiscal de salitres i las asambleas jenerales de ciudadanos; i en el mismo lapso de tiempo, se ha trastornado el réjimen municipal, el sistema jeneral de enseñanza, el de provision de ciertos cargos públicos, i se ha intentado suprimir las gobernaciones, las intendencias, las tesorerías departamentales, el Consejo de Estado, el de Instrucción Pública etc., etc. Si el juicio positivo es el que se funda en la observación de los hechos ¿cómo podríamos tildar de errónea la idea de que el derecho administrativo es simple i arbitraria creación de la lei o del decreto?

En la enseñanza, aquel erróneo concepto ha sido causa de que el derecho administrativo no se haya enseñado como un sistema de principios inductivos, sino como un cuerpo o recopilación de preceptos legales. El profesor americano que se proponía sistematizar la enseñanza de esta rama del derecho, vanamente buscaba tratados en lengua romance que espusieran una teoría cualquiera de la administración pública. En cada obra se trataba esclusivamente de la organización particular de tal o cual Estado. Los publicistas franceses se concretaban a esponer los preceptos i las bases de la administración francesa; i Colmeiro, Abella i aun Santa María de Paredes solo estudiaban los de la administración española. Buscábamos una ciencia de carácter jeneral, i se nos brindaban esposiciones de leyes nacionales.

Cuando algunos autores osaban comprometerse en el terreno

de la teoría, era para explicar el funcionamiento de la administración pública ántes que su formación i su desarrollo, estableciendo que la acción del Estado se debía subordinar a los preceptos de la economía política, i que para ser buen administrador no se necesitaba otra cosa que ser buen economista. Era esto desconocer conjuntamente la autonomía de la ciencia de la administración pública i la amplitud del campo en que el Estado debe aplicar sus esfuerzos.

Para los estudiantes, esta enseñanza trunca i empírica, les daba a conocer la ley, pero no el derecho; el hecho concreto, pero no el hecho jeneral; el fenómeno, pero no la explicación. Si un profesor de física manifestara a sus alumnos cómo caen en el aire las hojas de los árboles, la piedra arrojada por la honda, el agua condensada de las nubes, el polvo del camino, sin darles idea de la ley de la pesantez, procedería exactamente como el publicista que, para enseñar el derecho administrativo, espone las leyes de la administración de tales o cuales Estados. Con tan absurda enseñanza, el educando no puede juzgar si la administración cuyas bases ha estudiado es buena o mala, si en su ser actual puede o no cumplir sus fines peculiares, si su reforma en tal o cual sentido agravaría o disminuiría los males que se trata de remediar, etc. En una palabra, la enseñanza empírica no habilita para desempeñar con acierto las altas funciones de legislador i gobernante, ni sirve, como sirve toda enseñanza teórica, para formar el criterio del educando.

Contra esta enseñanza anti-científica, apenas hai hasta ahora algunos indicios de reacción en la literatura jurídica de Francia. Es un fenómeno singular i para nosotros inesplicable el que esta nación, una de las mas adelantadas en todos los otros departamentos de la ciencia, una de las primeras que instituyeron (1819) la cátedra universitaria de derecho administrativo, se cuente, sin embargo, entre aquellas que tienen un concepto mas rudimentario de la teoría de la administración pública. No es de cierto que falten en estos momentos ingenios potentes, capaces de desarrollar esta rama del derecho público. El pueblo que fundó ha cincuenta años la sociología i que entre los maestros de su actual jeneración ha contado a Fustel de Coulanges, a Glasson, a Boutmy, está preparado como el que mas para las

mas elevadas especulaciones de las ciencias políticas. A pesar de esto, a pesar de que su incomparable cultura tiene acumulados de tiempo atras cuantos materiales se necesitan para una construccion científica, a pesar de que Glasson i Fustel de Coulanges han preparado majistralmente el advenimiento de la nueva ciencia, desentrañando los orijenes de las instituciones nacionales, no sabemos que hasta ahora se haya hecho por los ingenios franceses tentativa alguna digna de nota para fundar la teoría de la administracion pública. Sus mas recomendables tratados son simples exposiciones de derecho administrativo frances. El que no se interesa en conocer la administracion pública de Francia, el que desea estudiar la ciencia del derecho administrativo, encuentra en ellos nociones dispersas, sembradas ocasionalmente, mas nó un cuerpo orgánico de doctrinas. Como si predominara contra la teoría de la administracion pública la misma preocupacion que reinó allí hasta hace 25 años contra la teoría del arte pedagógica, su enseñanza superior parece vivir mas empeñada en formar hombres de profesion que hombres de ciencia, i prefiere la esposicion descarnada del derecho positivo a la investigacion inductiva de la doctrina científica. El carácter esencialmente empírico de sus obras resalta con solo observar que todas aquellas que se publicaron bajo el imperio, se han rehecho bajo de la República, porque sus esposiciones primitivas no concordaban con las nuevas instituciones. ¿Acaso la ciencia verdadera no es una en todos los tiempos e igual para todos los rejímenes?

Este atraso inesplicable de la ciencia francesa ha sido una desgracia para los pueblos americanos, cuya enseñanza político-jurídica se alimenta principalmente de las inspiraciones que la cultura de aquella simpática nacion le sujere. Si en el Perú, si en la Arjentina, si en Chile no se ha instituido ántes la enseñanza de la ciencia del derecho administrativo, es en gran parte porque hasta hoi no ha sido instituida por los catedráticos franceses, cuyas huellas se han seguido paso a paso por los profesores americanos.

Segun nuestras noticias, los primeros esfuerzos de alguna trascendencia dirigidos a fundar la teoría de la administracion pública se han hecho por catedráticos de universidades alema-

nas. Han sido Mohl, Stein (de Viena), Bluntschli, Meyer, Holzendorff, etc., los que han ocupado la vanguardia en esa animosa falange de pensadores que trata de convertir aquel estudio en una ciencia de nociones jenerales e inductivas. Antes que otros de mayor nombradía en Chile, ellos demostraron que la administracion pública no es un aparato caprichoso, que es, al contrario, una obra de arte i de ciencia, que se la debe organizar en conformidad con ciertos principios jenerales i que no puede cumplir sus fines si no se la funda en ellos.

Instaurada ha cerca de cuarenta años, esta nueva enseñanza se había mantenido, como desconfiada de sí misma, en estado de simple ensayo, dentro de sus propias fronteras. Las obstrucciones que el aleman opone a los pueblos romances i las sutilezas de la especulacion jermánica, tan poco asimilables para el intelecto latino, eran parte a impedir que estas doctrinas irradiaran fuera del centro de Europa. Mas, todo esto ha cambiado como por encanto despues del duelo formidable entre Francia i Prusia.

En los mismos días en que la resonancia universal de las victorias de Alemania llamaba la atencion de todos los pueblos, la reconstitucion de su unidad la permitia aplicar el sobrante de las fuerzas nacionales al desenvolvimiento de la cultura jeneral. En todas partes se quiso estudiar su organizacion administrativa, sus fuerzas militares, sus escuelas, el secreto de sus grandes triunfos; i al mismo tiempo sus universidades se convertian en institutos cosmopolitas, sus maestros se desparaban por los mas lejanos países como misioneros de ciencia, i su enseñanza irradiaba en el vasto horizonte del mundo culto a la manera de un foco esplendoroso de luz.

En lo tocante a la ciencia del derecho administrativo, se adivina la influencia jermánica donde quiera que se trata en estos momentos de suplantar el estudio empírico de la lei escrita por el estudio sistemático del desarrollo jurídico. La terminología i las clasificaciones de la nueva ciencia, las referencias i citaciones de sus libros, i sobre todo, las tendencias de sus especulaciones i la índole de la enseñanza son en gran parte de procedencia alemana, por manera que los oríjenes de la doctrina se descubren fácilmente, no obstante el sello de oriji-

nalidad que cada pueblo i cada autor imprimen siempre a sus obras.

Apreciada esta influencia en sus efectos ya conocidos, no es para nosotros dudoso que a ella se debe principalmente la formacion de un cuerpo de doctrinas administrativas. Si Posada i Santa María de Paredes, en España, si Gianquinto, Meucci i Mantellini, en Italia, han trasformado i ennoblecido la enseñanza del derecho administrativo, sustituyendo lo abstracto a lo concreto i a lo preceptivo lo teórico, es sin duda porque la especulacion jermánica habia de antemano explorado el campo i trazado el camino. Sin amenguar en un ápice los méritos de los profesores nombrados, ya que la ciencia es una obra esencialmente colectiva i humana, el reconocimiento de la influencia jermánica permite aquilatar con toda justicia los servicios que ella ha prestado en todas partes a la cultura jurídica.

Seria sobre manera interesante i no escaso de utilidad el determinar la filiacion orijinaria de las doctrinas fundamentales del derecho administrativo, para poner de manifiesto la génesis de la nueva ciencia en cada uno de los pueblos donde se la cultiva. En un estudio semejante, nuestra Facultad de Ciencias Políticas seria honrosamente mencionada por su modesta cooperacion al desarrollo de la teoría científica de la administracion pública; i procediendo en justicia, habria que recordar a Posada, a Pena (de Montevideo), a Mantellini, a Wautrain-Cavagnari, a Longo, entre los mas esforzados zapadores que en el campo del derecho administrativo vienen desmalezando, trazando i abriendo el camino que deben seguir las nuevas investigaciones.

Apreciada, medida i comparada la cooperacion de cada pueblo en el adelantamiento de la nueva ciencia, se notaria entonces un fenómeno singular i a primera vista inexplicable, i es que la influencia jermánica, tan preponderante en los últimos veinte años, está condenada a debilitarse considerablemente ántes de mucho tiempo, no solo por la reaccion que la iniciativa espontánea de los otros pueblos le opondrá, sino tambien por la índole metafísica i de consiguiente provisional que en parte caracteriza todavía a sus especulaciones jurídicas.

Durante largo tiempo, nosotros habíamos esperado que esta

reaccion científica contra las especulaciones metafísicas estallara en Francia. Fincábamos nuestras esperanzas, nó en el odio que los galos profesan a los teutones: la rivalidad entre dos grandes pueblos no puede rendir beneficio alguno a la ciencia i a la cultura humana. Si esperábamos que estallara en Francia esta reaccion, es porque allí está la cuna de la ciencia social i, a nuestro juicio, el derecho no se puede estudiar científicamente si no se le estudia a la luz de la sociología.

En el hecho, sin embargo, es otro foco el que ha empezado a prestarnos su luz. Absorbida en la tarea de su reconstitucion interna, Francia no ha podido consagrar al adelantamiento de las ciencias todas las fuerzas del intelecto nacional. Muchos de sus mas preclaros ingenios, despues de manifestar dotes excepcionales para la investigacion científica, han sido arrancados de sus gabinetes por la corriente popular i se han visto comprometidos para toda su vida en las luchas de la política militante.

Por el contrario, desde que se reconstituyó la unidad del pueblo que mas ha cooperado al desarrollo de la civilizacion accidental, hemos visto que ha empezado a renacer allí, remozado por el espíritu de la ciencia, aquel jenio jurídico que en los primeros siglos de nuestra éra impuso sus leyes a toda Europa por obra ménos de la fuerza que de la razon. En las especulaciones de derecho penal, en las de derecho civil, en las de derecho comercial, son los pensadores italianos zapadores que van abriendo el camino a las mas avanzadas exploraciones; i si en el derecho público siguen las huellas de los alemanes, lo hacen imprimiendo a sus estudios el sello de la investigacion científica.

En efecto, entre las obras que últimamente se han publicado en los pueblos latinos sobre el derecho administrativo, nos ha llegado de Italia la que, a nuestro juicio, se distingue por su tendencia mas francamente científica: tal es la que se intitula *La Administracion Pública i la Sociología* (1).

Su autor, Domenico di Bernardo, es completamente desconocido en Chile fuera de un círculo estrecho de profesores i estu-

---

(1) *La Pubblica Amministrazione e la Sociologia*, per Domenico di Bernardo, Torino e Roma, 2 vol. 1888-1893.

diantes. En su patria no ocupa todavía alta posición política ni está incorporado en el profesorado de universidad alguna. Si ha publicado anteriormente obras recomendables sobre *El Divorcio*, sobre *El Darwinismo*, sobre *La Administración local de Inglaterra*, ellas no han tenido resonancia internacional como las de Lombroso, Siciliani, Mantegazza, Fiore, etc.

Con tales antecedentes literarios, no se estrañará que recibiéramos en actitud de desconfianza la obra que el autor sometía modestamente a nuestro juicio. Aun después de leerla, de aquilatarla i de utilizarla en nuestra enseñanza, nos hizo vacilar en el juicio favorable que de ellas nos habíamos formado, la indiferencia con que en jeneral la recibieron los grandes publicistas de Italia, Francia i España.

Pronto advertimos, sin embargo, que en los pueblos de mayor cultura, las doctrinas nuevas solo se abren paso después de vencer obstáculos que no encuentran en América. En los pueblos americanos, con ménos cultura, con mayor ánsia de progreso, sin escuelas ni sectas, el intelecto se distingue por una más amplia capacidad receptiva.

Por el contrario, en las sociedades más antiguas de Europa, donde es muy exuberante la producción literaria, pasa inadvertido el apareamiento del libro más trascendental si el autor no tiene todavía nombradía; los críticos solo rinden homenaje a las reputaciones ya consagradas por la doble influencia del tiempo i de la fama; i las últimas conclusiones de la ciencia no se imponen si ántes no arrollan, derrotan i vencen a las doctrinas tradicionales.

Después de estas reflexiones, vimos ya que podíamos sin escrúpulos espresar el juicio que la obra nos mereció desde la primera lectura, cual es, que en lengua romance no se ha publicado tratado alguno donde se esponga con mayor exactitud la teoría científica de la administración pública.

Por de contado, al espresarnos así, no queremos significar que nosotros aceptemos todas las doctrinas i conclusiones del autor. Una obra en que se trata de crear una ciencia nueva más bien que de esponer una ciencia ya formada, no puede aspirar razonablemente a más que a una adhesión jeneral. Solo los sistemas teológicos reclaman una conformidad absoluta, por-

que el rechazo de una sola de sus proposiciones implica una rebelion contra la autoridad que las ha dictado todas.

Nosotros no podríamos, verbi-gracia, prestar nuestro asentimiento a los rudos ataques que Di Bernardo endereza al positivismo, achacándole injustificadamente pecados que este sistema no ha cometido. Cuando le achaca, por ejemplo, una supuesta tendencia materialista, Di Bernardo olvida que es cabalmente esta filosofía la que ha patentizado el absurdo del materialismo. Segun la observacion de Littré, el materialismo consiste esencialmente en explicar fenómenos de un órden superior por las leyes peculiares de un órden inferior; i por otra parte, se sabe que la filosofía positiva ha clasificado todos los fenómenos observables en seis órdenes diferentes, ha establecido que cada órden se rige por leyes especiales, i ha concluido, en consecuencia, que las leyes físicas o mecánicas no pueden explicar los fenómenos morales o sociales.

Para nosotros seria inexplicable cómo un pensador empeñado en formar una ciencia nueva arremete contra la escuela que se caracteriza por su propension a explicar científicamente todo lo conocible, si no viéramos que la causa de estos ataques es una simple anfiboljía. En nuestro sentir, la causa es que los italianos, en jeneral, llaman escuela positiva a esa que, desconociendo las leyes propiamente sociales, trata de sujetar los fenómenos morales, políticos i jurídicos a leyes del órden fisiológico. Para ellos, el jefe actual del positivismo es Herbert Spencer, porque de todos los pensadores vivientes es el que ha gastado mas erudicion i mas talento para convertir la sociología en una simple rama de la biología. Desde que nuestro autor sostiene que el derecho administrativo es un fenómeno sujeto a las leyes jenerales del desarrollo social, por fuerza tenia que impugnar las doctrinas de la escuela spenceriana, impropriamente llamada escuela positiva.

Tampoco aceptamos, si no es con reservas espresas, la propension del autor a sujetar el funcionamiento de la administracion pública al imperio casi esclusivo de la economía política. No sostenemos nosotros que sea lícito al administrador público prescindir de los preceptos económicos. Lo que sostenemos es que no se le debe encargar de una manera especialísima el cum-

plimiento de tales preceptos, porque semejante recomendación, hecha con insistencia i sin mayores aclaraciones, induce a creer que el gobernante debe formar su criterio con las solas doctrinas de la economía política, como si no hubiese otras ciencias dignas de igual o de mayor respeto.

En el arte de la política, el repúblico vive espuesto a incurrir en lamentables errores si se deja guiar por las preocupaciones escolásticas i no se inspira en las verdades mas elevadas de la filosofía jurídica. Para los profesores i los sabios, hai muchas ciencias políticas, muchas ciencias jurídicas, muchas ciencias morales, porque necesitan ellos dividir las i subdividir las para enseñarlas i desarrollarlas, concentrando todas las fuerzas del espíritu en la explotación de campos mas i mas limitados del saber humano. En esta tarea de especialización, el economista no ve mas que el respecto económico de la política i prescinde de las necesidades de la cultura; i el publicista, que solo ve el respecto político, propone a veces planes de gobierno que en la práctica comprometerian el desarrollo de la industria.

Mas, para el filósofo i para el gobernante, el Estado entero es un organismo uno e indivisible, que se rige por una sola ciencia, la ciencia de gobierno, i que no funciona con regularidad sino cuando atiende conjuntamente a los respetos económicos, jurídicos, políticos, morales, esto es, sociales, de la reforma que desea realizar, de la medida que desea implantar, de la empresa que desea acometer. Si atiende solo al respecto económico, puede ser que atente contra la cultura nacional, i no podria atender solo al respecto moral sin poner en peligro el desarrollo de las facultades industriales. El estadista debe abarcar con su mirada el horizonte entero a fin de prevenir todos los peligros i de proveer a todas las necesidades.

Salvo éste i otros errores de menor gravedad, que están en la forma de la espresion mas bien que en el fondo del pensamiento, la doctrina jeneral de la obra es la doctrina científica que se debe enseñar en todas las universidades, porque esplica satisfactoriamente la formación, el desarrollo i el funcionamiento de toda organización administrativa.

Para Di Bernardo, la administración pública no es una organización independiente, con existencia propia, de formas

inflexibles i de carácter inmodificable. La administracion de cada Estado es un órgano de la sociedad que se desarrolla con la sociedad misma i que crece o decrece, se complica o simplifica a la medida de las necesidades sociales. Formada de un mecanismo simplicísimo en los pueblos mas atrasados, donde se sienten ménos necesidades, va desarrollando nuevos órganos para desempeñar nuevas funciones conforme adelanta la cultura nacional. La administracion se proporciona al grado de desenvolvimiento de la sociedad (observa Di Bernardo), porque vive en la sociedad i para la sociedad. Por eso, en la historia de la evolucion social de cada pueblo se puede leer la historia de la administracion pública, «así como el jeólogo lee en las varias estratas de la tierra la historia de los cambios de nuestro planeta, o así como el filólogo lee en las palabras que pronuncia la historia de los cambios que el lenguaje ha sufrido en el trascurso de los siglos. (Di Bernardo, ob. cit., t. I., páj. 422.)

Pero esta doctrina esplica no solo el desarrollo de la organizacion administrativa, sino tambien su funcionamiento. Las necesidades sociales la desarrollan i las necesidades sociales la impulsan a obrar i gradúan la eficacia de su accion. La administracion funciona para satisfacerlas i no obtiene buen suceso sino en tanto cuanto las satisface. Aun en aquellos casos en que dispone de recursos inagotables i de fuerzas abrumadoras, ella no puede nada si no cuenta con la cooperacion social. Durante una gran parte de la Edad Moderna, los gobiernos de Italia, de Alemania i de Grecia pasaron empeñados en estirpar el bandolerismo, i no lo conseguian porque los bandoleros contaban con el amparo, el encubrimiento i la complicidad de las poblaciones. Esta doctrina, entónces, fija a la vez la amplitud i los límites de la accion del Estado i esplica al mismo tiempo el acierto i el fracaso de tales o cuales empresas administrativas.

¿Por qué no podemos tener en Santiago una grande universidad como la de Francia? ¿Por qué nuestros ferrocarriles no pueden ser tan bien administrados como los de Inglaterra? ¿Por qué no podemos trasplantar a Chile el sistema de provision de los cargos públicos que rije en Alemania? ¿Por qué? Por una razon muí sencilla que la doctrina científica nos sujiere: porque un pueblo no puede tener instituciones administrativas

que sean superiores a su cultura i que no respondan a verdaderas necesidades sociales.

Si la extraordinaria actividad administrativa de los últimos años nos induce a creer en la omnipotencia del Estado, nos venceremos de nuestro error con solo observar el irregular funcionamiento de algunas instituciones i el completo fracaso de otras. Nadie puede impedir al Estado que dicte una lei para crear una grande institucion; pero el Estado no puede hacer que ella arraigue i florezca i fructifique si el terreno no está preparado de antemano. Puede instituir las asambleas jenerales, pero nó hacer que concurren a ellas aquellos ciudadanos cuyo consejo es mas necesario a una democracia. Puede instituir el registro civil, pero nó hacer que la masa proletaria de la poblacion inscriba el nacimiento de sus hijos. Puede trasplantar a Santiago la organizacion de la policía de Berlín, pero de la inculca poblacion de la capital de Chile no sacará jamas guardianes parecidos a los que custodian la propiedad i la vida en la capital de Alemania. Puede, en fin, por medio de declaraciones de incompatibilidad segregar del Congreso a los altos funcionarios públicos, pero no está en su mano impedir que las leyes de carácter administrativo se resientan mas i mas de la incapacidad de los lejisladores.

Es verdad que otras instituciones han florecido; pero han florecido porque la sociedad las ha alimentado con su savia. ¿Por qué está dando tan preciados frutos la enseñanza agrícola? Porque ella se instituyó para desarrollar las industrias rurales en los momentos en que, amagada la agricultura nacional por la competencia de California, de Australia i de la Arjentina, se sentia por todos la necesidad de cambiar el cultivo estensivo por el intensivo. ¿Por qué la Escuela Profesional de niñas funciona con una asistencia tan numerosa? Porque atiende a la necesidad de desarrollar las facultades industriales de la mujer del pueblo i de enseñarle un arte o un oficio a fin de que no necesite recurrir al vicio para vivir. ¿Por qué ha podido mantenerse un servicio tan técnico como el de la Oficina Hidrográfica? Porque siendo Chile un pais esencialmente marítimo, el servicio indicado provee a grandes necesidades de nuestra marina mercante i de guerra. Como quiera que se estudie el punto, se nota,

pues, lo que observa Di Bernardo, que el progresivo desarrollo de la vida administrativa es simple efecto del progresivo desarrollo de la vida jeneral de la sociedad. (Di Bernardo, ob. cit., t. I, p. 6).

De estas observaciones se infiere claramente que las leyes escritas no dan por sí solas idea cabal de la administracion de un pueblo. Particularmente en los pueblos nuevos que viven sedientos de progreso, es mui frecuente que el idealismo de los gobernantes decreta la ereccion de instituciones exóticas, i en tales casos, solo viéndolas funcionar se puede saber si rinden o no buenos frutos. En otros términos, para adquirir una nocion exacta de la administracion de un Estado, es indispensable conocer las condiciones intelectuales, políticas i civiles en que ella se ha formado i funciona; i es en el conjunto de las instituciones de cada pueblo, en las ideas dominantes, en los hábitos, en el temperamento i en las tendencias de sus habitantes donde se debe buscar la verdadera norma de la accion administrativa (Di Bernardo, ob. cit., t. I, p. 422).

Adoptada como base científica del derecho administrativo, esta doctrina esplica con la misma precision, con la misma claridad, todo el derecho i todas las instituciones de cualquier pueblo en cada grado de su desenvolvimiento. Es, por tanto, de una trascendencia tal que está destinada a trasformar radicalmente los fundamentos ya gastados de las ciencias políticas i jurídicas.

Estudiemos, por via de ejemplo, la trascendencia de la nueva doctrina en la concepcion del derecho político. Es sabido que en Alemania i en los pueblos latinos ha estado de priva, de dos siglos atras, la hipótesis política del derecho natural. Rotas en el siglo XVI las relaciones entre la Iglesia i el Estado, se sintió la necesidad de renunciar al fundamento teológico del poder público para emanciparlo de la teocracia. No era posible en aquella época, cuando las investigaciones sociales todavía no empezaban, dar con el orijen social del Estado. El desarrollo del espíritu no se opera a saltos, sino por la via de la evolucion paulatina. Recurrieron, pues, los ingenios del siglo XVII a una hipótesis que podian formular sin necesidad de inferirla experimentalmente i que en un estado mental en que no se habian

hecho observaciones sobre el desarrollo del Estado, bastaba a explicar su existencia: el poder público (dijeron) es de derecho natural.

En la historia del espíritu humano, es ésta una de las hipótesis jurídicas que mayores servicios han prestado i que han caído en mas rápido descrédito. Formulada en la Edad Moderna, ha derribado la supremacía política de la teocracia, pero no puede resistir a la invasión de la ciencia contemporánea (1).

Para los metafísicos, sostenedores de esta doctrina, el derecho es un cuerpo de principios absolutos, invariables a través de los tiempos, iguales para todos los pueblos; o mas bien, es una sustancia con existencia propia, independiente, inmodificable, no sujeta al influjo de los cambios sociales. El Estado mismo es como si dijéramos un cuerpo geométrico, que no se puede modificar sin desperfeccionarlo, a cuya constitución deben amoldarse las sociedades. En sustancia, la hipótesis del derecho natural es la justificación del absolutismo, como lo comprueba el hecho de haberse formulado para dar fundamento jurídico a las grandes autocracias modernas.

Contra esta doctrina, que proclama la existencia del Estado absoluto, la ciencia enseña otra que proclama la existencia del Estado progresivo. El Estado se desarrolla conjuntamente con la sociedad como órgano superior del derecho; i el derecho no es una fuerza externa dirigida a la conservación del orden; es una simple manera de ser de la misma sociedad. Si por cualquiera causa cambian las condiciones sociales, no hai poder humano que pueda impedir que respectivamente cambien las relaciones jurídicas i las formas del Estado. Por consiguiente, el derecho no existe íntegro desde el primer día de la existencia del hombre, según la metafísica lo cree, sino que se va desarrollando como una condición i un efecto de la cultura humana. Los esfuerzos que hace Di Bernardo para conciliar la doctrina científica con la doctrina metafísica (ob. cit., t. II, cap. II) ponen mas de relieve la incompatibilidad que existe entre el derecho

---

(1) Los griegos i los romanos tuvieron i utilizaron en la jurisprudencia el concepto general del derecho natural, pero no formaron con él un cuerpo de doctrina.

absoluto, inmutable i uno, que es lo imaginario, i el derecho relativo, perfectible i vario, que es lo real.

Fundada en la observacion de los hechos, la doctrina científica no puede ser victoriosamente impugnada en nombre de la verdad. Pero algunos ingenios superiores, apegados todavía al credo metafísico, han intentado combatirla en nombre de las conveniencias sociales. A juicio de Spencer, por ejemplo, renunciar a los principios absolutos es renunciar a todo ideal, es vivir al día, es entregar la política al empirismo (*Justice*, chapitre VII). El mismo Di Bernardo casi no defiende el derecho natural sino como un medio de reprimir las tendencias materialistas del Estado.

En mi sentir, es grave error imaginar que la política i la legislación quedan sin ideales cuando renuncian a los principios absolutos. Eso pudo suceder en tiempos anteriores, cuando no se conocia una doctrina científica que reprimiera las tendencias empíricas i sistematizara la accion política. En nuestros días, si se renuncia al ideal imaginario e inasequible de la metafísica, se rinde homenaje al ideal positivo i realizable de la ciencia.

Para concebir este ideal, basta determinar las tendencias espontáneas del desarrollo jurídico relacionando siempre el estudio del derecho con el estudio de la sociedad. Se sabe, por ejemplo, que en los pueblos mas atrasados impera el régimen de la comunidad agrícola; en los de civilizacion media, la comunidad doméstica, i que la propiedad individual es institucion peculiar de la cultura europeo-americana. Conocida esta evolucion, el estadista que se encuentre a la cabeza de una comunidad primitiva sabe que debe dirigir todos sus esfuerzos a disolverla en un porvenir mas o ménos remoto. Para sistematizar así su accion política, no necesita creer que la propiedad es de derecho natural; concepto que no se compadece con el hecho mismo de la comunidad ni la con imposibilidad de disolverla en un momento dado. Le basta saber que las tendencias espontáneas de la sociedad, bajo el impulso del comercio i de la industria, llevan derechamente a la individualizacion de la propiedad.

Otro ejemplo: cualquiera puede observar que en las sociedades cultas de nuestros días, se ha pronunciado de tres siglos atras una tendencia irresistible a la secularizacion de las insti-

tuciones, tendencia alimentada por la secularización mas i mas completa del espíritu humano. Las tentativas de resistencia que se han hecho por la reacción no han conseguido otra cosa que provocar el desbordamiento de la corriente un instante detenida. Ahora ¿de qué sirve al estadista el estudio de esta evolución? Le sirve para sistematizar sus esfuerzos, para evitar las contradicciones, para conocer el fin a donde ha de encaminar sus pasos. Si no quiere perturbar la sociedad poniéndose en choque con sus tendencias espontáneas, debe favorecer el cumplimiento de aquella evolución propendiendo a desligar al Estado, siempre que la cultura alcanzada lo permita, de cada uno de los vínculos que lo unen todavía a la Iglesia.

En consecuencia, el único ideal que la nueva doctrina destruye es el de aquella escuela que, enamorada de principios metafísicos, cree tener en su mano la constitución absolutamente perfecta i quiere imponerla a todos los pueblos prescindiendo de las condiciones sociales. Científicamente, no hai, no puede haber una organización política i administrativa que cuadre a todos los pueblos, por la misma razón que no hai, que no puede haber una piel elástica que calce al cuerpo de todos los animales.

Aun la política de las imitaciones, que constituyó federalmente la República Argentina porque la federación rendía buenos frutos en Norte-América; que ha trasplantado las asambleas generales a Chile porque florecen bien en Suiza i que reduce la mas compleja de las artes, que reduce el arte del gobierno al arte ridícula de los monos, es una política tan contraria a la ciencia como perturbadora del orden social. Es necesario no tener la menor idea de las condiciones sociales que la existencia i el funcionamiento de las instituciones suponen para acometer ensayos semejantes, que la ciencia condena a irremediable fracaso i que solo se pueden hacer a costa de la tranquilidad j el bienestar de los pueblos.

Recapitemos: a la luz de esta doctrina, se puede estudiar el derecho público entero. Ella nos enseña que todas las instituciones fundamentales del Estado se han formado espontáneamente i se han desarrollado a impulso de las necesidades sociales; que las instituciones secundarias solo tienen vitalidad en

tanto cuanto la cultura nacional les presta salud i vigor; que cuando el gobernante las crea lejislativamente, sin preparar el terreno, por puro amor a la perfeccion absoluta, lo único que hace es formar plantas de conservatorio, raquílicas, a menudo dañinas; i, en fin, que solo es política científica aquella que atiende a satisfacer las necesidades sociales de los pueblos, ni hai mas ideal positivo que aquel que secunda las tendencias espontáneas del desarrollo social.

VALENTIN LETELIER

Profesor de Derecho Administrativo

