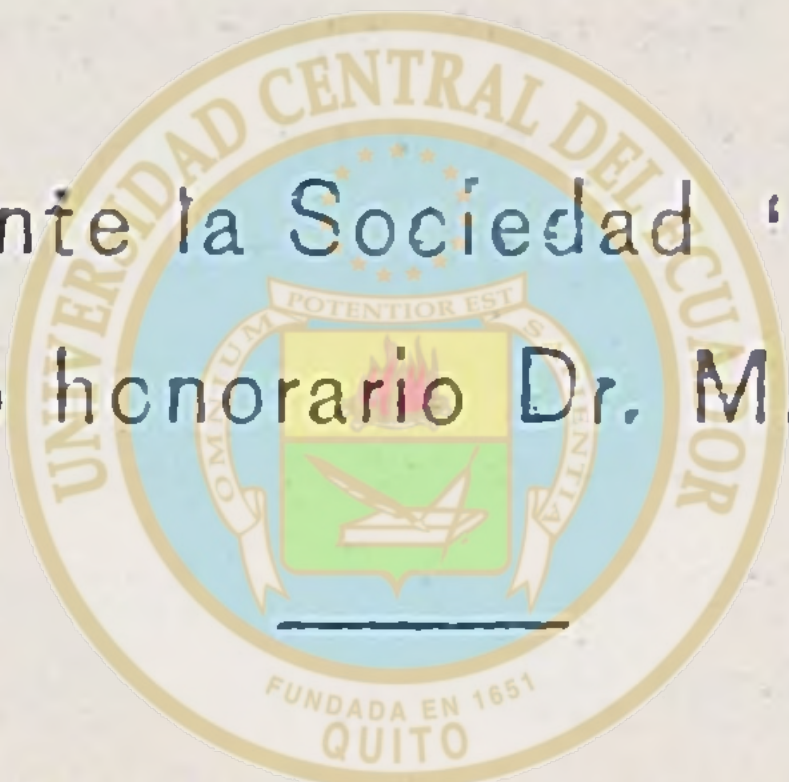


APUNTAMIENTOS PARA UN ESTUDIO

SOBRE

LA FORMACION DEL DERECHO ADMINISTRATIVO ECUATORIANO

Conferencia leída ante la Sociedad "Estudios Jurídicos",
por el socio honorario Dr. M. C. de Vaca



No quiero ocultaros el proceso de interna vacilación que se desarrollaba en mi ánimo en los propios instantes que aceptaba de vosotros—como se acepta una muestra de singular cortesía y deferencia,—la para mi honrosa distinción de discurrir acerca de alguna de las materias, objeto de vuestros estudios. Vacilación momentánea, verdad, porque la juventud a que me dirijo no puede engendrar otro género de vacilaciones. En el corto tiempo que os he acompañado en vuestra vida universitaria, se ha establecido tal comunión de ideas, sentimientos y aspiraciones que un ambiente puro de sinceridad nos envuelve a todos, al que no ha de desaparecer el día en que os penetréis de que vuestra sociedad conmigo ha sido leonina en el reparto de las utilidades: yo no he aportado nada y espero salir con un capital: mientras que el acrecentamiento del vuestro lo deberéis tan sólo a vuestro interés por el estudio, a vuestro entusiasmo, a vuestras propias energías.

En el afán de mirar más que la cosa misma, las imperfectas representaciones por medio de las cuales llegan a nuestro conocimiento; el símbolo, no la sustancia espiritual que se esconde bajo su tosca envoltura; la palabra, no la idea que por tan sutil medio se nos transmite, acaso parezca extraño e insólito el tema que propongo a vuestra consideración, y del cual quiero hacer un ligero examen en compañía vuestra, en la confianza de que todo ensayo, por imperfecto que sea, de un procedimiento realista en los estudios jurídicos, puede ofrecer alguna utilidad.

Cómo, me diréis, después de tantos años que llevamos recorridos de existencia política; después de tantas y tantas vicisitudes, de Constituciones y Constituciones en que se enumeran garantía por garantía, derecho por derecho, los que corresponden al hombre y al ciudadano; después de que cada Congreso nos endilga multitud de leyes, con las que se deja, según la gráfica expresión del Gran Mariscal de Ayacucho, preso al poder y suelto al pueblo; venimos ahora a disertar acerca de la formación del Derecho Administrativo? ¿No bastará que estudiemos el título VI de la Constitución en que se habla de la formación de las leyes? No: quiero considerar el Derecho Administrativo, como una creación social; quiero ver si hay en él algo organizado y viviente. Si en el derecho se dan las propiedades de esta clase de seres, tales como la individualidad, el crecimiento, etc., por qué no plantear respecto de una de sus principales ramas, la cuestión que se plantea respecto de los seres todos del Universo: ¿Cómo han llegado a ser lo que son y por cuales etapas han pasado?

El problema tiene su oportunidad, y, por lo mismo, necesario es que fijemos su significado previamente a ulteriores investigaciones. Su estudio nos lleva a examinar:

1º Cuál ha sido el proceso de formación de esta importante rama jurídica: cómo va surgiendo de entre la cambiante multiplicidad de los fenómenos jurídicos, sociales y políticos, el fenómeno jurídico-administrativo,

hasta individualizarse con caracteres propios, con perfiles y contornos tan suyos que le distingan de los demás de la realidad circundante.

2º Si en el estado actual de nuestras instituciones jurídicas, tenemos un verdadero Derecho Administrativo, por cuyas fibras circule la savia de la verdadera vida; organismo de recia y propia contextura, en el que pueda descubrir el análisis del jurista y la mirada del psicólogo, variedad de partes que se correspondan con la unidad del fin, y, sobre todo, funcionamiento normal, regulado.

He aquí el campo que os invito a recorrer: he aquí la perspectiva que se dilata a nuestra vista para que estudiemos, bajo sus líneas lejanas y en la fragua de la historia, el trabajo de las generaciones que se derumbaron en el osario del tiempo, y el de las generaciones vivientes, en sus nobles anhelos de libertad y redención.

CAPITULO PRIMERO

*La evolución de la persona administrativa,
desde el punto de vista sociológico.*

DEL CENTRO DE INFORMACIÓN INTEGRAL

La proposición hoy día universalmente aceptada por la cual se dice que el derecho no consiste en una mera yuxtaposición de reglas formuladas al arbitrio del legislador, nos lleva a buscar la ley de su desenvolvimiento interno en el concurso de todas las fuerzas de la historia. El derecho como el lenguaje, como la literatura, como el arte, es el resultado de muchos factores conscientes, unos, inconscientes, otros, que se combinan para el equilibrio de las relaciones humanas, organizando objetivamente la libertad individual, mejor diríamos, las múltiples manifestaciones de esta libertad. Dichas relaciones se producen bajo la impulsión directa de la vida: la razón y el cálculo, si bien en ciertos casos y bajo las más favorables circunstancias, pueden combinar algunos hechos de tal modo que, en fuerza de la misma ley que los rige, sirvan para un determinado intento; dichos razón y

cálculo son impotentes, por punto general, para vaciar en el molde de sus deseos, las relaciones humanas, sobreponiéndose a los hechos de que se originan y a las leyes que las regulan. No de otro modo que el artífice, al construir una máquina se vale de las propiedades de la materia, de su pesadez, dureza, elasticidad, para convertirla en uno como ser animado. Pero, ¡ay de aquel que se acerque a esa máquina sin conocer su mecanismo, o que quisiera construirla echando a olvido las propiedades inherentes a los materiales que emplee: será burlado su candoroso deseo, y aún se expone a que le trituren las mismas fuerzas que su loco ingenio que quiso gobernar. “He empezado por examinar los hombres, dice Montesquieu, y he creído observar que en esa infinita variedad de leyes y costumbres, no se han dejado guiar únicamente por su fantasía. He colocado los principios y he visto doblegarse ante ellos los casos particulares, las historias de todas las naciones no ser más que la consecuencia de los mismos, y he visto como toda ley particular va ligada a otra o depende de otra más general.”

Tres elementos intervienen en la formación del derecho: el pueblo, cuyo sentimiento jurídico, se difunde por todas las relaciones individuales o sociales, como por el hilo de una red invisible; el legislador, que reduce a fórmulas abstractas y generales el derecho existente, proveyéndole, las mas veces, de una sanción; la doctrina y la práctica jurídicas que interpretan, depuran y rectifican, iluminándola por medio de la deducción y el raciocinio, la obra común del pueblo y del legislador.

Tomando como punto de partida aquel fecundísimo concepto de la escuela histórica para la cual el derecho “es la expresión de la conciencia jurídica de un pueblo determinado, que se desarrolla y perfecciona al desenvolverse y perfeccionarse el pueblo mismo”, nos penetraremos de que la vida colectiva, con sus acciones y reacciones íntimas, es el fondo común de todas las instituciones. El pueblo, ser moral, cuya unidad de conciencia va formándose paulatinamente, es el verdadero sujeto del derecho. La historia de una nacionali-

dad es la del derecho que en ella se elabora; y por esto la nacionalidad como el derecho son el pasado, el presente y el porvenir del grupo, íntimamente compenetrados entre sí, al influjo de la tradición y del recuerdo, del dolor lejano, la aspiración actual y las promesas que guarda el porvenir. 'Se ama, dice elocuentemente Renán, en proporción de los sacrificios que se ha consentido, de los males que se ha sufrido. Se ama la casa que se ha edificado y que se trasmite. El canto espartano: somos lo que fuisteis; seremos lo que habéis sido, es, en su simplicidad, el himno abreviado de toda patria.'

Las precedentes consideraciones se aplican con la mayor exactitud al Derecho Administrativo. Esta es, si la hay alguna, la rama de la legislación en que se imprime el carácter del pueblo con sus rasgos más originales. Podría decirse lo mismo del Derecho Procesal, del Derecho Penal, del Político; y acaso por esta razón la profunda sabiduría de los romanos comprendió estas diversas direcciones de la vida jurídica, en uno solo y mismo concepto: Derecho Político, Derecho del Estado. Como en los seres vivientes se acentúan sus semejanzas, y, por consiguiente, la marcada individualidad de cada uno, a medida que ahondamos en sus instintos y sus pasiones, en todo aquello que forma, dirémoslo así, su tejido psicológico fundamental; así mismo en el vasto organismo del derecho se acentúan las notas peculiarísimas de aquellas de sus ramas que por la naturaleza de las necesidades cuya regulación les está encomendada, son más concretas en la coordinación de sus componentes. Por ejemplo, si comparamos la institución de la familia en dos o más países, encontraremos mayores analogías y semejanzas que si comparamos dos instituciones administrativas.

Las instituciones de Derecho Privado permanecen idénticas consigo mismo, en una vasta duración de tiempo; se transforman insensiblemente, siguiendo un ritmo regular y pausado; su base es más amplia que la circunscrita por las fronteras políticas. Las instituciones administrativas, síntesis concretas de hombres y cosas

que existen en un territorio determinado, tienen una impresionabilidad mayor ante las influencias de todo género; reflejan con más precisión las mudanzas acaecidas en sus componentes; y el medio social y político que las envuelve, las penetra por todas sus partes, dándoles su tonalidad propia.

Estas notas características del Derecho Administrativo, que le circunscriben e individualizan, volviéndole, hasta cierto punto, un pedazo de la patria, no excluyen el aspecto universal del mismo, en cuanto expresión del espíritu humano, se dan en él las ideas de justicia, deber y moralidad cuales las define la civilización de la época, a cuyo movimiento uniforme y omnicomprendivo no puede sustraerse. De allí la utilidad de los estudios comparativos. Los Estados no existen para el aislamiento: el cambio recíproco de que son agentes, facilita el libre ejercicio de sus esfuerzos, estimula el curso de su actividad, sin lo que, esclavizados a su propia inercia, serían inadaptables al progreso. La esencia de la vida consiste en el juego de las fuerzas aprehensivas y expansivas por medio del cual cada ser se apropia de lo que le es necesario y la naturaleza le ofrece, desprendiéndose, a su vez, de algo que le pertenecía: este juego de fuerzas que hace posible la vida física, es también el secreto de la vida moral y social.

Si, como acabamos de verlo, la historia del derecho es la historia de la nacionalidad en cuyo seno se elabora: si esta afirmación, exacta en todos los órdenes de la vida jurídica, lo es en mayor grado tratándose del Derecho Administrativo, evidente la necesidad de que, para adquirir una idea del proceso de formación del D. A. ecuatoriano, tomemos su raíz en los orígenes de la nacionalidad, previo un rápido bosquejo de los hechos que la han engendrado.

Ciertamente, el Derecho Administrativo es un derecho nuevo: se funda en la separación de los poderes en el sentido que la establece el régimen constitucional; se funda en un alto espíritu de justicia del que fluye como algo necesario bueno y justo que las personas morales que hoy por hoy encarnan los supremos intereses co-

lectivos, subordinen su conducta a las normas del derecho. El Estado que para el derecho divino de las monarquías absolutas; para el cuasi derecho divino de ciertas alborotadas democracias, ha sido un ser privilegiado lleno de poder y de fuerza, girando sobre su propio centro, más allá del bien y del mal, viene en limitar los dominios de su actividad, como limitados están los de los demás seres, por el derecho ageno. Hay más. Este derecho ageno no es sólo el de seres que le son iguales en organización, sino el de otros inferiores en poder, pero a quienes protege el noble escudo de la autonomía personal. Ideas son las que preceden puestas en sazón por la filosofía moderna. Es la obra revolucionaria que nos protege bajo su majestuosa sombra. La colonia podrá ofrecernos, si decimos, un cuadro de administración; mas no es posible ir a buscar en sus anales una fuente de nuestro Derecho Administrativo.

Sin embargo, ya que nos proponemos examinar cómo ha evolucionado entre nosotros la persona administrativa, la indagación de que venimos hablando se justifica desde dos puntos de vista:

1º Siendo el Derecho Administrativo, la norma a que debe sujetarse la persona, en cierto orden de relaciones, su exacto conocimiento comprende ya el estudio de las personas, ya el de su actividad, así como el estudio del derecho civil comprende el de las personas y el de su actividad, en las relaciones civiles. Ahora bien, como las personas de que hablamos no se improvisan en un instante lógico sino que son el resultado de una lenta y laboriosa gestación; conocerlas, es conocer los elementos y fuerzas que se combinaron al producirlas.

2º El estudio, según el criterio realista, de cómo se ha formado una rama del derecho, no debe circunscribirse al derecho legislado, menos al derecho vigente, sino que se refiere a la conducta en sí misma, esto es, en sus positivas direcciones. Lo cual se entiende, por de contado, dentro de los límites de la exégesis histórica, haciendo la debida distinción entre hechos esenciales y no esenciales. Qué de cuestiones políticas, administrativas, económicas y financieras de hispano-américa no pueden

esclarecerse sino a la luz de los antecedentes coloniales a qué se ligan! Qué de antinomias de la vida republicana no pueden explicarse sino por causas remotas, que se hallan muy lejos de nuestro recuerdo.

El gran hecho de la convivencia territorial, con todas las consecuencias que de él se desprenden para la vida interna y externa de los estados americanos, para la distribución del poder administrativo y el arreglo de las cuestiones limítrofes—aprieto de la diplomacia en el pasado y presente siglo—; no puede comprenderse, en todo su vigoroso alcance, sino internándose en el coloniaje, para conocer durante esta época la organización de los servicios públicos.

Procedamos a ver, como de pasada, los rasgos más salientes de la administración colonial, enderezando, en lo posible, el resultado de esta ojeada al fin que nos proponemos.

Los descubrimientos de nuevas tierras en América acrecentaron de tal modo la importancia de este continente ante la consideración de los Reyes de España que rehusaron el cumplimiento de las capitulaciones de Santa Fe, temerosos de que, reconocido el poder feudal de Colón en estas regiones, el nuevo soberano se convirtiese en el de más poder y mayor riqueza de todo el orbe. América, desde entonces, fue considerada como un señorio o dependencia de la corona española; un territorio abierto a la expansión de la raza aventurera que llegaba hasta aquí al impulso de su genio caballeresco y batallador o dominada por la ambición de fabulosas riquezas.

La madre patria esfuérase en todos los tonos por asimilarse los pueblos que ha sometido: este es el tópico de su política colonial. Busca la compenetración más absoluta entre las dos entidades, y, para lograr este fin, quiere que se transplante el régimen político y administrativo que por entonces hallábase vigente en la península.

Dijo Felipe II en su ordenanza: "Que siendo de una corona los reinos de Castilla y los de Indias, las leyes y el gobierno de los unos y de los otros, deben ser

lo más semejantes y conformes que ser puedan; los de nuestro consejo en las leyes y establecimientos que para aquellos estados ordenaren, procuren reducir la forma de Gobierno en ellas al estilo y orden con que son regidos y gobernados los reinos de Castilla y León, en cuanto hubiere lugar y permitiese la diversidad y diferencia de las tierras y naciones”.

En fuerza de esta misma idea, esto es, de que debían ser idénticas las leyes de Castilla y de Indias, se introdujo en las colonias el Gobierno Municipal, tal como existía en León y Castilla el siglo XVI.

Tan absorbente y absolutista era la dominación, que desde el primer momento prohibiose la entrada en las Indias de todo aquel que no procediese de la península; y el Papa Alejandro VI sancionó la prohibición excomulgando a todo extranjero que pusiese sus plantas en tierras hispano-lusitanas.

En 1503, se creó la casa de contratación en Sevilla con el fin de mantener la hegemonía económica sobre todos los productos y mercaderías procedentes del nuevo mundo, dando jurisdicción a los jueces de dicha casa para que “puedan conocer y conozcan de cualesquiera debates y diferencias que hubiere entre cualesquier tratantes y mercaderes y sus factores y maestros”.

Estableciöse, en 1511, el Consejo de Indias con jurisdicción inapelable sobre asuntos de gobierno y administración, propiamente dichos, justicia etc, pudiendo revocar los actos de las audiencias, Virreyes y cosa de contratación.

Las instituciones que acabamos de indicar se crearon con el objeto de mantener centralizada en la Metrópoli la administración de las colonias, rodeándola del mismo ambiente que envolvía a las de las demás provincias del Reino, para robustecer todo ese vasto organismo por medio de la unidad de legislación y de Gobierno.

Las primitivas divisiones coloniales hiciéronse teniendo en cuenta los hechos que constituían el fondo de la civilización precolombina, sin que por ello dejaran de ser actos de imperio y jurisdicción que llevaban el sello

de la realeza. Frecuentemente se conferían grandes posesiones a favoritos, cortesanos y conquistadores, quienes, teniéndolas como herencia y patrimonio propios, los trasmitían a sus descendientes.

Erígense luego las audiencias, tribunales Supremas de Justicia, cuyas sentencias, tenían apelación sólo ante el Consejo de Indias. Con las audiencias se abre una era de progreso a las circunscripciones territoriales, reemplazando, desde entonces, a las disposiciones aisladas, un verdadero sistema administrativo, encaminado a la mejor organización de los servicios.

La reunión de las Audiencias en circunscripciones mas amplias, llamados Virreinos, coadyuvó eficazmente a difundir el espíritu de la metrópoli en el nuevo mundo. Al frente de cada Virreinato, hallábase un Virrey con facultades omnímodas, en todos los ramos de Gobierno, correspondiéndole también el derecho de patronato para la provisión de los oficios eclesiásticos. Por soberana disposición decíase que “en todos los casos y negocios que se ofrecieren, hagan (los Virreyes) lo que les pareciere y vieren que conviniera, y provean todo aquello que nos—el rey—podríamos hacer y proveer de cualquier calidad y condición que sea, en las provincias de su cargo, si por nuestra persona se gobernaran, en lo que no tuvieren especial prohibición”. Los poderes de las Audiencias y Virreyes contrapesábanse recíprocamente, si bien, como lo reconoce Altamira, tal sistema de contrapesos y mutua dependencia fué eficaz en pocos casos. “La inmoralidad administrativa que de España pasó llanamente a América, dice este escritor, hizo posible muchas veces la inteligencia de ambos poderes para encubrir abusos; o bien el deseo de los Virreyes de quedar a cubierto para el juicio de residencia les hacía seguir los dictámenes de los Oidores y trasladar a ellos, para su resolución, los mismos asuntos gubernativos que al Virrey y su asesor privativamente, correspondía conocer”.

No encuentro mejor manera de presentar, en un breve cuadro la descripción del régimen administrativo de esta época que transcribir lo que al respecto dice el

autor de las instituciones políticas de los pueblos hispano-americanos. Em este cuadro se comprenden:

1º El real acuerdo, o sea la Junta de Oidores de las Audiencias, que tenía funciones consultivas en materias de Gobierno, era una especie de Consejo del Virrey; sus decisiones no obligaban a éste.

2º Las Audiencias, con autoridad en sus respectivos distritos y órganos de la función judicial, siendo en tal concepto Tribunales Supremos en sus fallos.

3º Los gobernadores, corregidores, alcaldes mayores y Tenientes, todos los cuales tenían a su cargo la administración de justicia, siendo al principio de nombramiento real, si bien los podían nombrar los Virreyes interinamente.

4º Los Alcaldes Ordinarios, con funciones mixtas de Gobierno y de Justicia, eran de libre elección; había dos en cada pueblo.

5º Los Cabildos, Juntas o Consejos en las ciudades, compuestos de Regidores, de un Procurador, el Alcalde Provincial, etc.

6º Otros Alcaldes de hermandad, Alcaldes y hermanos de la Mesta.

7º Los protectores de Indios cerca de las Audiencias.

8º Los encomenderos de Indias, creados por la ley para que tuvieran bajo su tutela a los indios”.

La descripción que precede nos demuestra que las funciones públicas no se hallaban especificadas según el contenido o finalidad de las mismas. En una misma autoridad se reúnen atribuciones de distinto género, gubernativas, judiciales, económicas y administrativas y aún de aquellos que se llaman de ingerencia social. En el lenguaje Spenceriano, diríamos que se trata de un estado de cosas homogéneo e incoherente con tendencia a transformarse en otro heterogéneo y coherente.

La República del Ecuador, como parte integrante de aquel gigantesco edificio, hallábase sometida a este sistema.

La antigua región del Reino de Quito, conquistada por los incas el año 1475 y en 1531 por los españoles, convirtióse en la Presidencia de Quito, por la real Cédula de 1564, teniendo por límites los que en dicha Cédula se le señalan. Erigido el Virreinato de Nueva Granada el 26 de mayo de 1717, se le incorporó todo el territorio de la Capitanía General y Audiencia de Quito, junto con el Gobierno de Quijos, Macas, Jaen de Bramoros y Mainas. He aquí pues el núcleo colonial que posteriormente, andando los tiempos y merced a los grandes hechos de la Independencia vino a constituir la actual República del Ecuador. Este hecho fué reconocido solemnemente, en la ley fundamental de la República de Colombia, dictada en Angostura; en la Constitución de Rosario de Cúenta; en la de Colombia de mayo de 1830, y en todas las constituciones nuestras, desde la segregación de Nueva Granada y Venezuela.

La apreciación serena del Régimen Colonial, dentro las enseñanzas de la crítica, nos convence de que muchos de sus caracteres sobrevivieron a la dominación española, proyectándose en la época republicana. Y cuenta que no queremos referirnos, en este momento, a consideraciones étnicas—cuyo valor actualmente muy discutido no pocas veces se anula por el concurso de otros factores—ni a la herencia de costumbres con su cortejo de peculiares gustos, vocaciones etc., actuando, al través de los tiempos sobre la población de hoy. Nos referimos a la organización misma y a sus intrínsecas modalidades. Las personas administrativas que entonces aparecen son la entidad superior, entre nosotros la antigua Presidencia de Quito, y las villas y ciudades, bajo la administración de los Ayuntamientos o Cabildos. Asimismo, en la Época Republicana, las dos entidades cuya esfera de acción se conoce a primera vista son: el Estado que evoluciona paulatinamente sobre el antiguo núcleo colonial, y los Municipios, bajo la administración de los concejos. Aprovechase el primero, para consolidarse, de muchas fuerzas anteriores, que son otros tantos vínculos para cohesionar los elementos dispersos de la nacionalidad: unidad de población, en virtud de la

creciente hegemonía de sus componentes étnicos; unidad de costumbres, de leyes y de justicia; de territorio, de jurisdicción y de recursos; unidad financiera, de rentas y de gastos públicos. Respecto, a los segundos,— los Municipios—no sería muy aventurado afirmar que la tendencia ingenita en todos ellos a que se consignen sus atribuciones en la ley celosos de su autonomía, hallase fortificada por una muy remota tradición, por un oscuro sentimiento de independencia que se origina de los antiguos fueros de las ciudades, a cuyo ejemplo constituyéronse las secciones de territorio sobre que hoy se asienta el poder Municipal”. “Antes de la proclamación de la República, dice Alberdi, la soberanía del pueblo existía en sud-América, como hecho y como principio, en el sistema municipal que nos había dado España. El pueblo intervenía entonces, más que hoy, en la administración pública de los negocios civiles y económicos. El pueblo elegía los jueces de lo criminal y de lo civil, en primera instancia, elegía los funcionarios que tenían a su cargo la policía de la seguridad, el orden público, la instrucción primaria, los establecimientos de beneficencia y de caridad, el fomento de la Industria y el comercio. El pueblo tenía bienes y rentas propias, para pagar esos funcionarios, en que nada tenía que hacer el Gobierno Político. De este modo la política y la administración estaban separados: la política pertenecía al Gobierno, la administración al pueblo inmediatamente”.

Si algo debemos conservar de la organización anterior a la Independencia, es el respeto que en ella se tributa a la libertad municipal: ella ha sido la compañera inseparable de la historia de todo gran pueblo, desde el pueblo romano y los pueblos europeos al fin de la edad media, hasta el de los EE. UU. del norte. Ella ha contribuido a curar males y dolores íntimos de las democracias que, bamboleantes sobre los ejes de un sistema que supone una sólida cultura, vense como desorientadas y sin un punto de apoyo para mantener su equilibrio.

CAPITULO SEGUNDO

De la evolución jurídica de la persona administrativa, y del principio de la responsabilidad.

La formación del Derecho administrativo, supuesto el concurso de los tres elementos antes enumerados el pueblo, la ley y la ciencia y práctica administrativas— comprende la evolución de la persona administrativa en el aspecto sociológico y en el jurídico y la del principio de responsabilidad. Acabamos de estudiar la evolución de la persona administrativa, desde el punto de vista sociológico: es el verdadero antecedente del Derecho Administrativo, es el foco de donde, por acciones y reacciones íntimas irradia su calor vivificante, si ha de ser otro cosa que el análisis casuístico de los teetos, bien así como penetrar el espíritu de la Biblia es cosa muy distinta de contar el número de veces que se halla repetida tal o cual palabra en sus admirables páginas.

Queda, pues, por estudiar la evolución jurídica de la persona administrativa y la del principio de la responsabilidad, o, lo que es lo mismo, cúmplenos el examen de la actividad de la persona no en la plenitud de poder y de energía que en ella se encierra, sino en cuenta esa actividad encárnase en los derechos y en el ejercicio de los derechos que le corresponden, porque de esto resulta el funcionamiento de los servicios públicos. Nos cumple también indagar el sistema de control, a cuyo favor la Administración vigila constantemente sus propios actos, y, siempre sobre si, mantiene la armonía de sus elementos.

Dentro del régimen constitucional bajo cuyo imperio vivimos, los derechos de las personas administrativas nacen de la ley. Pero, qué leyes debemos de estudiar para nuestro objeto? Acaso todo aquel vario e incoherente hacinamiento de disposiciones legislativas que han sembrado la confusión, allí mismo donde debieran reinar el orden y el concierto? Para responder

a esta pregunta, vienen bien las siguientes consideraciones:

1ª Ciertamente que la ley es un factor muy importante en la formación del Derecho de los pueblos cultos; pero tal importancia, subordinase a la condición de que la ley sea una verdadera ley, tanto en un contenido como por la expresión del mismo; ya en lo que se refiere al ideal de justicia en ella implícito, ya en lo que cumple a la exactitud con que ese ideal se revele en las palabras. "Para reproducir exactamente un objeto, dice Yhering, una doble cualidad es necesaria: representárselo fielmente, y devolverlo fielmente, o, en otros términos, el don de la observación y el talento de la representación". Añadiremos que ocurre en esta materia un fenómeno parecido al que se nos ofrece en las regiones del arte. Este se alimenta de la vida, de allí toma todo su esplendor y todo su interés. La mejor obra de arte en todas las épocas y según las más opuestas tendencias literarias, es la que mejor nos da a comprender la realidad, la que nos descubre un nuevo secreto, arrancándolo al eterno enigma del Universo. Pero qué de variados talentos no ha menester el artista para llenar cumplidamente este propósito; qué finura de análisis, que perspicacia de ingenio, no ha menester para infiltrarse, como un rayo de luz, por entre el laberinto de la crónica cotidiana, y hacer brotar flores de pensamiento y de pasión, en el mismo sitio abandonado de todos por estéril e infecundo. Necesita observar y observar mucho, viajero infatigable que deja caer su cabeza en el regazo de las cosas para oír muy de cerca el ritmo de sus secretas palpitations: necesita abreviar su inteligencia, como en una fuente de prodigios, en las purísimas aguas de la vida. Y luego, para devolvérselo el objeto por él estudiado y comprendido, para hacernos sentir la impresión que el mismo sintiera, echará al viento todo lo accesorio, futil e impertinente guardando en el relicario de su frase, lo esencial, lo viviente, lo dramático y humano.

No de otra suerte el legislador. Como el artista, necesita conocer profundamente las relaciones individuales o sociales, tales como se han producido en la socie-

dad de que forma parte, y expresar dichas relaciones propia y adecuadamente, compendiándolas sin alterarlas ni oscurecerlas, en un lenguaje abstracto que condense las notas esenciales de lo que hubiere percibido: el don de la observación y el talento de la representación, como dice el eminente tratadista alemán.

2.^a Cuando observamos el conjunto de hechos que componen el tejido de la vida de un pueblo, no con el fin de conocer la superficie de los mismos, sino con el de hallar el alma de su desenvolvimiento interno, podemos y debemos omitir los no esenciales, fijando nuestra atención en los que nos interesan desde el punto de vista especial en que nos hemos colocado. La conexión de los hechos entre sí no vienen del orden cronológico en que acaecen, ni tampoco los que se hallan materialmente enlazados en el tiempo, se hallan también unidos en la relación lógica de causa a efecto. Al igual que con los hechos, ocurre con las leyes: unas son de importancia trascendental para conocer el proceso de formación de las instituciones jurídicas; otras son de valor transitorio como transitoria fue la ocasión en que se dictaron.

3.^a Es asimismo de tomarse en cuenta lo que los historiadores del derecho llaman la homogeneidad y simultaneidad del movimiento histórico. Esta homogeneidad hace que las instituciones jurídicas de un mismo período de tiempo tengan una semejanza de fisonomía tal que revela se hallan sometidas a la influencia de fuerzas análogas. Tal semejanza no siempre se manifiesta a primera vista: la descubre un examen detenido, consciente, deduciéndola, no de la apariencia exterior, sino de la esencia de las instituciones. *Similia non solum á facie dici, sed etiam ab aliqua conjuncta vi ac potestate, quæ et oculis et auribus lateres oleant*, dice el Jurisconsulto Varron.

La simultaneidad, esto es, que con el transcurso del tiempo, se transforman todas las instituciones jurídicas. La transformación es rápida en unas, tardía en otras, lo cual demuestra que el período de tiempo tomado por medida debe ser suficientemente dilatado para que cua-

dren en él to las las que nos hubiéremos propuesto examinar, cualquiera que sea el grado de su flexibilidad.

Previas estas consideraciones, y dando respuesta a la pregunta anterior diremos que debe circunscribirse a muy cortos límites la elección de las leyes administrativas para el efecto de conocer el proceso de nuestro Derecho Administrativo.

Lo administrativo ha tenido por mucho tiempo una posición indeterminada y confusa en la ciencia; no es de admirar que haya ocurrido lo mismo en el pensamiento del legislador, quien no siempre anduvo acertado al definir, precisar o establecer en la ley ciertas relaciones jurídico-administrativas, notándose aquella falta de unidad y de sistema que con mayor o menor intensidad brillan en otras ramas del Derecho.

No todas las leyes conocidas con el nombre de administrativas tienen la misma importancia para nuestro propósito, porque algunas son tan ajenas a la evolución jurídica de la persona administrativa y a la del principio de responsabilidad que puede ignorárselas en lo absoluto, sin que se quebrante la unidad del sistema.

Por lo tanto, cúmplenos seleccionar aquellas leyes que al propio tiempo de poseer una relativa perfección en la forma, por haber traducido con la posible claridad las relaciones jurídico-administrativas que se hubieren propuesto definir, tengan una relativa importancia, en razón de la materia sobre que versan, la que, con derecho, les da el título de directoras del movimiento administrativo. Hay leyes que por su propia naturaleza y por el fin a que se dirigen se encuentran en esta categoría: toda reforma en el conjunto de las instituciones, supone la reforma de tales leyes; y conocido su proceso de transformación sucesiva, entonces, por una deducción rápida, no por ello menos legítima, podremos concluir, de acuerdo con lo dicho en el N.º 3.º, cuál sea el estado de las demás instituciones que forman parte del mismo organismo.

Las leyes que determinan, por supuesto de acuerdo con la Constitución del Estado, la posición jurídica de las personas administrativas, y aun contienen los fundamentos para que se haga efectivo el principio de respon-

sabilidad, son las de Régimen Administrativo interior y Régimen Municipal. La primera, como el nombre lo indica, fija los puntos capitales de la organización y señala los rumbos que debe seguir la acción administrativa. La segunda, define el papel que toca desempeñar a los Municipios en la vida nacional; establece sus atribuciones, deberes y derechos: da a conocer los límites de su acción, ya relativamente a los demás poderes administrativos, ya a los ciudadanos en general.

No está fuera del caso advertir que ni el régimen jurídico del Estado, como persona administrativa, ni el de los demás organismos que cumplen funciones análogas, puede conocerlo en toda su amplitud con el estudio exclusivo de las leyes que acabamos de indicar. Aparte de que dada la complejidad actual de las instituciones es imposible encasillar en una sola concepción legislativa, todas las que se refieren a seres jurídicos de tan múltiple y variada actividad; tanto el estado como los municipios, en su aspecto de personas civiles, tienen muchos puntos de contacto con otros que conviven en el mismo territorio, y la reglamentación que a estas gobierna, les alcanza en muchos respectos. Podríamos citar algunos ejemplos que comprueben nuestro aserto; pero nos contentaremos con recordar el art. 1.776 del Código Civil.

Desde 1830 hasta la presente se han dictado innumerables leyes de Régimen Administrativo Interior. La de 1830 no hizo sino reproducir, en todos sus detalles, la de 1825. En esta ley se organizan los departamentos y las provincias, con sus Intendentes y Gobernadores, según el criterio de la centralización: se crean juntas provinciales de información y de fomento, sin concederles derecho para decidir las cuestiones que se presenten. La ley de 1835, bajo la sujeción de estas ideas, y llevándolas lo más lejos posible, dispone que las ordenanzas municipales necesitan, para tener fuerza obligatoria, de la aprobación del Presidente de la República, previa audiencia del Consejo de Gobierno. La ley de 1878, si bien se refiere de un modo directo a la organización de las Municipalidades, consagra un título entero a las Cá-

maras de Provincias, cuyas atribuciones enumera detalladamente.

La ley de 1898, que es la que se halla vigente con las modificaciones llevadas a término por varias legislaturas posteriores, es la más completa, si atendemos al modo como ha hecho la descripción del organismo administrativo y al número de autoridades que se hallan sometidas a sus preceptos. Ello no obstante, nótanse muchos vacíos en la preindicada ley, provenientes, sin duda, de la incertidumbre, en que se ha hallado el legislador respecto a la posición jurídica que conviene señalar las provincias, en la vida nacional, y a la falta de reglamentación y determinación de los recursos que se conceden contra los actos de las autoridades.

En cuanto al régimen jurídico del Estado, pocas son las diferencias que puedan anotarse de una ley a otra, y si existen, se refieren a la mayor o menor amplitud que se da a la acción provincial o municipal.

Piensan algunos escritores que las provincias bajo un régimen de gobierno unitario, "son simples divisiones metódicas para facilitar la administración del Gobierno común, en todos los puntos del territorio" y que, por lo tanto, en la hipótesis de un Gobierno semejante, no se presenta el problema de la organización provincial. Todo queda concluido con organizar los poderes central y municipal. Ciertamente, si concibiéramos la ley provincial a la manera de una constitución en que se da a la Provincia la plenitud de los poderes públicos, así en la legislación como en el Gobierno, en la justicia como en el impuesto, dejando al poder central atribuciones taxativamente enumeradas; habría mucha razón de parte de los que piensan que tal sistema es propio de los Estados federales. Pero si se trata de organizar la Provincia, como una entidad administrativa, para sus asuntos propios, la gerencia de los intereses locales, la conservación de su patrimonio, recaudación e inversión de sus rentas; si para este objeto se la reviste de una personalidad análoga a la que se reconoce en los municipios, dejándose, con derecho propio, a los poderes centrales no solamente los asuntos de gobierno, legislación y justicia sino aún los administrati-

vos en que predomina el interés general, no parece reñida esta forma de organización con la que corresponde a los estados unitarios, y el adoptarla o no, es una cuestión de oportunidad y de circunstancias. Uno de los estados más fuertemente centralizados que nos ofrece la civilización contemporánea, es la Francia. Pues bien; sus departamentos se administran con una cierta autonomía, por medio del Prefecto y los Consejos de Prefectura, sin que esto entrabe el ejercicio de los recursos de tutela y otros por medio de los que se logra el acuerdo y la armonía más completos entre el todo y sus componentes.

La constitución de 1861, es la que habla, por primera vez de reservar "a cada Provincia y las secciones territoriales el régimen municipal en toda su amplitud". Al efecto en su art. 96 dice: "Habrá Municipalidades provinciales, cantonales y parroquiales. La ley determinará sus atribuciones en todo lo concerniente a la policía, educación e instrucción de los habitantes de su localidad, sus mejoras materiales, recaudación, manejo e inversión de las rentas municipales, fomento de los establecimientos públicos y demás objetos y funciones a que deban contraerse". Al pie de esta Constitución "que satisfizo los votos del pueblo ecuatoriano" "que era el régimen popular en toda su extensión" según los conceptos del historiador Dn. Pedro Moncayo, encuéntrase la firma del Sr. Dr. Dn. Gabriel García Moreno, quien desde luego, no la halló a propósito para desenvolver su programa político que lo tenía en mientes; así vino a demostrarlo el año 1869, fecha en que se promulgó la nueva constitución, discutida y aprobada bajo la inmediata influencia de aquel hombre público. Deróganse las disposiciones anteriores relativamente a las provincias, las cuales retornan a su antigua condición.

La constituyente de 1878, implanta por segunda vez el sistema preconizado en 1861; pero limitándolo a las provincias que, con el personal y los recursos necesarios para esta forma de organización, obtuvieron el acuerdo del Consejo de Estado, previa una solicitud de la mayoría de los Municipios.

Las Cámaras de Provincia, componíanse según esta ley, de nueve diputados, y sus sesiones ordinarias debían verificarse, el primero de marzo y el primero de agosto, pudiendo reunirse extraordinariamente cuando las convoque el Gobernador. Múltiples asuntos les estaban confiados, tales como decidir las competencias entre los municipios, nombrar los empleados provinciales, acordar su presupuesto, etc. La personalidad jurídica de la Provincia es evidente en esta época: puede adquirir, enagenar, celebrar contratos, aceptar donaciones o legados comparecer en juicio. El ingreso Provincial formábase de un cinco por ciento de las rentas municipales de la circunscripción, recibiendo con esto un atentado la vida económica de los municipios y de los impuestos y arbitrios determinados por las leyes nacionales.

Aun cuando la constitución de 1883 guarda silencio sobre este punto, ni ella ni la ley secundaria reformaron expresamente aquella organización cuyos tópicos más salientes acabo de poner de manifiesto; siendo de notar que los hombres dirigentes de esta época, simpatizaban con el sistema descrito, como nos convencerá la lectura de los mensajes elevados a las legislaturas de 1883 y 1885, por el señor Ministro de hacienda.

“Lo que aconseja la justicia y las conveniencias económicas, dice el señor Ministro, es interesar de una manera directa a las localidades, en la recaudación e inversión de sus rentas, sacándolas del pupilaje a que la centralización las ha reducido. Haga cada Provincia sus gastos con las rentas que produce: reparta y recaude las contribuciones con la cooperación de los funcionarios locales; y distribuidas más equitativa y justamente, es indudable que rendirán las sumas necesarias para sostener los servicios públicos y desarrollar su progreso”.

“Descentralizadas las rentas y sometido a los Concejos provinciales el encargo de llenar los gastos del servicio especial de las localidades, estas corporaciones adquirirían inmensa importancia. Las Provincias, libres de la tutela a que les ha sometido la centralización, tomarían nuevo aliento, y los ciudadanos ejercitarían su patriotismo en el adelantamiento intelectual y material

de su pequeña patria. El centralismo que ha regido hasta hoy, ha sido causa de ese total abandono que se nota en las provincias, sujetas a esperararlo y exigirlo todo del Gobierno nacional”.

“Con la centralización el Gobierno ejecutivo, por ilustrado que sea, no puede jamás abrazar, por sí solo, la multitud de exigencias y necesidades generales de cada localidad, porque tal tarea excede a la posibilidad de las fuerzas humanas; y al pretender satisfacer las diarias y minuciosas exigencias que llueven sobre el despacho, ocupa el tiempo estérilmente, sin satisfacer a ninguna”. (hasta aquí el Mtro.)

Sin la descentralización económica por medio de la cual se arbitre a las provincias un patrimonio que les sea permitido disponer: si no poseen rentas propias para subvenir a sus necesidades de vario género, imposible cimentar su autonomía en las demás esferas de su actividad. Con los pueblos sucede una cosa análoga a la que ocurre con los individuos, cuya independencia es ilusoria, las más veces, sino es el resultado del libre juego de las fuerzas económicas.

La descentralización fue concedida por la ley de 1885; empero la experiencia vino a demostrar los defectos de una solución que si inspirada en la noble idea de favorecer el progreso de las localidades, no acertó a elegir los medios conducentes a ese fin. Empírico fue el proceder de los legisladores, por no haber tenido a la vista todos los datos que suministraba la vida concreta de cada sección del territorio, a fin de cerciorarse si les era posible subsistir con sus rendimientos propios; empírico lo fue también porque la reforma fundábase en una caprichosa distinción de los servicios públicos, considerando como servicios provinciales muchos que en realidad eran servicios nacionales, y viceversa, de lo cual debió resultar no pequeño desequilibrio; y finalmente, porque tal reforma no podía venir sola, sino junto con otras a las que se hallaba unida de un modo íntimo e indisoluble.

Signo de gran cultura política es, dentro del régimen representativo, la difusión del poder, de la riqueza, del

amor patrio en una variada sucesión de organismos, cuyo grado de complejidad se corresponda con las múltiples necesidades llamadas a satisfacer. El florecimiento de las instituciones locales se traduce tarde o temprano, en exuberancia de la vida nacional, cuyas fuerzas se rejuvenecen incesantemente con la savia de los nuevos elementos llamados por un impulso rítmico y regular a los puestos de dirección. Cada grupo experimenta más inmediata e intensamente las consecuencias de su propia conducta, llevándose el galardón de los éxitos que se conquistan si dicha conducta se ajusta a los dictados de la conveniencia y del orden, o yéndose camino del fracaso y de la postración consiguientes al mal empleo de las fuerzas y capitales. Y al frente de todos estos naturales estímulos, debe hallarse como una posible y constante rectificación de los errores que se cometan, la vigilancia de los poderes centrales, la nación entera pronta a contener dentro de los límites de la ley a la localidad que la renuncie.

Mas, precisa confesarlo, si sentido por todos el deseo de una mejor orientación de la vida de la provincia, no hemos acertado a encontrar la fórmula que lo satisfaga; antes bien, los tristes y desmedrados ensayos que abrieron una honda huella de pesimismo, en el ánimo de muchos, como pasa con toda reforma prematura y aislada, cuyas resonancias no se previeron, nos alejan de proyectos que se les asemejen, y aún sepulta la iniciativa de los hombres de Estado en el cómodo y bien abroquelado "dejar pasar".

La práctica ha demostrado lo dañoso que es para la administración depositar toda la suma del poder en cuerpos colegiados que se reúnen intermitentemente, y cuya responsabilidad dividida entre muchos, casi siempre es ilusoria. Hoy mismo, gran parte de la vida de los Concejos Municipales, se realiza fuera de la ley, ante la imperiosa e impostergable presión de los servicios públicos, para ser debidamente atendidos. Tanto en lo que respecta a las Provincias como en lo referente a los Municipios, puede y debe combinarse la individualidad con la colegialidad en las funciones administrativas, con

tal que una y otra se muevan en su propia esfera, sacrificando cierto, muchos prejuicios en aras de la felicidad común.

Como mucho de lo anteriormente expuesto se aplica en general a las entidades locales, cualquiera que sea el nombre con que se los designe; poco tendremos que añadir sobre esta materia, al hablar de las varias leyes de Régimen Municipal (pasan de 16) que se han dictado en la República.

Todas se acercan a un tipo uniforme de constitución, basada sobre el principio de una cierta autonomía. En casi todas se consagra:

a) Atribuciones políticas, de los Municipios, por cuyo ejercicio, intervienen en las operaciones de sufragio, para la designación de los funcionarios nacionales.

b) Atribuciones administrativas: nombramiento de empleados, gestión de algunos servicios públicos, como el de ornato, higiene, aseo de las poblaciones; apertura, conservación y mejora de los caminos del cantón; instrucción y beneficencia públicas.

c) Atribuciones económicas: gestión del patrimonio municipal, con facultad de efectuar actos que modifican la situación jurídica del mismo; derecho de procurarse rentas e ingresos, por medio de tributos, por lo general, indirectos sobre ciertos objetos determinados de antemano por el Legislador.

d) Atribuciones de ingerencia social, en casos excepcionales de miseria o carestía públicas, de los artículos de primera necesidad.

Pasemos a tratar ligeramente del principio de la responsabilidad, en sus relaciones con la formación del Derecho Administrativo.

La ordenación jurídica de las personas administrativas, no puede provenir del capricho o del acaso: supone un sistema de fuerzas que se moderan entre sí, que se

equilibran conscientemente. Este equilibrio resulta de la subordinación de todos los funcionarios que se hallan dentro de la jerarquía a la autoridad superior, y de la tutela que la por hoy más alta representación histórica del derecho, el Estado, ejerce respecto de las demás personas administrativas.

Un ejemplo de este género de intervención lo tenemos en la facultad concedida por la ley a la Corte Suprema para declarar la ilegalidad de las ordenanzas municipales.

El estudio completo de los recursos, contra los actos de los funcionarios, nos pondría fuera de los límites de este trabajo, tendiente sólo a definir, e grandes rasgos, las bases de nuestro Derecho Administrativo.

El mismo recurso de tutela, que lo establecen los art. 115 de la Constitución, y 28 de la ley de Régimen Municipal, el más claramente conocido entre nosotros, y acaso el de mayor ejercicio ante los Tribunales, sugiere muchas cuestiones dignas de meditación y estudio, y que no siempre logran conquistar la uniformidad de los pareceres. En vía de ejemplos, propondremos los siguientes:

Qué debe entenderse por perjuicio, en el art. 28 de la citada ley. En otros términos, cuándo se dirá perjudicado un particular a consecuencia de un acuerdo u ordenanza municipal? Será indispensable un perjuicio material, pecuniario?

La presentación del recurso, suspende por el mismo hecho, los efectos de la ordenanza o acuerdo?

Aceptado el recurso, lleva consigo la indemnización de perjuicios?

Sin hablar de la responsabilidad penal de los funcionarios ni de las acciones de indemnización, materia esta última harto compleja y discutida, bástenos por ahora decir que la plenitud del poder jerárquico ha correspondido y corresponde, en la sucesión histórica de nuestras leyes, al Presidente de la República, quien lo ejerce por medio del respectivo Ministro, y, en tal concepto puede anular, reformar o revocar los actos de sus

agentes, de oficio o a petición de parte siendo indiferente para ello que el acto de que se trata, haya violado algún derecho, perjudique algún interés, o sea solamente inoportuno.

La última Constitución enumera entre las facultades del Consejo de Estado, la de conocer y decidir las cuestiones contencioso-administrativas. A los dos recursos de que hicimos mención, el de tutela y el jerárquico, hay pues que añadir el contencioso; pero notemos de paso que hasta la fecha no se ha dictado todavía la ley secundaria que, desenvolviendo el propósito del legislador determine:

- 1º Concepto de lo contencioso-administrativo.
- 2º Si este recurso es procedente contra los actos de los Ministros de Estado.
- 3º Si, asimismo, es procedente este recurso contra los actos de los demás funcionarios administrativos, o si respecto de éstas se concede solamente el recurso jerárquico ante el inmediato superior.
- 4º Si, dado que se conceda el recurso contencioso contra las autoridades de que habla el número anterior, debe preceder el recurso jerárquico al recurso contencioso.
- 5º. Qué clase de actos están sujetos a este recurso, si alcanza a los actos de Gobierno.
- 6º Si en el recurso-administrativo se comprenden ya la violación de una ley o reglamento administrativos, que establecen un derecho a favor de un particular, ya el exceso de poder, esto es, que la autoridad administrativa haya obrado fuera de su competencia.
- 7º Quién puede interponer el recurso, y si es necesaria la prueba del perjuicio actual.
- 8º Procedimiento que debe seguirse en la sustanciación del recurso.
- 9º Efectos de la aceptación o rechazo del recurso, ya para el proponente, ya para terceros.
- 10º Si en las cuestiones contencioso-administrativas cabe la presunción que consagra la autoridad de la cosa juzgada.

11? Influencia de las decisiones administrativas sobre las decisiones judiciales, y viceversa.

Réstanos hablar del tercer elemento que interviene en la formación del Derecho, la doctrina y la práctica jurídicas.

Portalis comparaba la teoría al mar y las leyes a sus orillas, como queriendo explicar con esta pomposa descripción que la ciencia es el factor de primer orden, cuando se trata de conocer el derecho, en su esencia, en sus propiedades, en su realidad misma. En mi concepto, debe decirse lo mismo, cuando se trata no ya de una operación de la inteligencia, sino de un acto de voluntad, esto es, cuando se quiere vivirlo en toda la riqueza de su contenido funcional, porque, siguiendo la doctrina de Fouillee, las ideas llevan en su seno, fecundo como el de Hecuba, el principio de su realización objetiva. Bien así como la masa ondulante y movable del mar, diremos ampliando la comparación de aquel escritor, fija sus propias lindes, ganando terreno sobre ellas, no pocas veces; de igual suerte la ciencia, no sólo deposita su limo fecundante sobre la legislación, sino que rectifica muchos de sus preceptos.

La ciencia sistematiza; pero la sistematización en la ciencia del derecho, no sólo contribuye a individualizarlo mejor, como objeto de conocimiento, sino que reobra sobre el fondo del derecho, cuyas instituciones se fortifican y perfeccionan por este medio.

El legislador, como depositario del poder público se dirige inmediatamente a las voluntades de los individuos que viven sujetos a su imperio, liga dichas voluntades al obedecimiento, sin que intervenga como causa eficiente del deber impuesto los elementos lógicos de la relación jurídica definida por la ley. La ciencia procura exponer esos elementos lógicos; y a virtud de esta exposición, si acertada, la misma regla de conducta, pre-

cepto en los labios del legislador, se transforma en institución jurídica, cuyas propiedades se nos hacen visibles como las de cualquier otro objeto de la naturaleza, pareciéndonos cosa que repugna a la simetría del orden cercenarle alguna o algunas de dichas propiedades. Desde este momento, el derecho vive vida propia, suya, espontáneamente suya.

Prescindiendo del auxilio de la ciencia, cómo reducir a unidad aquel vario conjunto de relaciones, que han menester, de reglas que la gobiernen? Es observación de Yhering que mientras más progresa la ciencia, más disminuyen las leyes, siendo su número abundante signo de debilidad en el pueblo que las produce.

No menos importancia tiene la práctica jurídica, la aplicación de la ley a los casos concretos. Ya la práctica de los funcionarios que proceden, hasta cierto punto guiados por el instinto de lo justo, de lo útil, de lo bueno y bajo la presión de las necesidades del momento; y la más esclarecida e ilustrada de los que se elevan a las consideraciones de un orden abstracto y general: unos y otros contribuyen por medio de sus actos y decisiones, a fijar el sentido de las reglas, a llenar sus vacíos, a templar la rigidez de su aplicación literal.

Se me ocurre que lo indeciso, incoherente y superficial de nuestra legislación sobre recursos administrativos, ha impedido que se forme nuestra jurisprudencia administrativa con la relativa solidez y acierto que puede reconocerse a nuestra jurisprudencia civil. Y es incalculable la fuerza que por este motivo se pierde para la formación del Derecho. Francia ofrece en el suyo una obra completa y original porque el Consejo de Estado, altísimo cuerpo cuya composición y atribuciones, le dan el carácter de cuerpo administrativo más que político, ha ido labrando paulatina y conscientemente, sin perder el hilo de la tradición, un cuerpo de doctrina formado de las decisiones que han recaído sobre los casos particulares sometidos a su estudio, en virtud del recurso contencioso. El día en que demos de mano a la actual manera de concebir nuestro Consejo de Estado, fijemos las bases de su organización reconociendo la debida importan-

cia al personal técnico, y reconstituycamos nuestra legislación sobre recursos, haciéndola completa y armónica, habremos dado un paso de mucho progreso en el perfeccionamiento de nuestras instituciones. Hasta tanto, casi no es posible hablar de Jurisprudencia administrativa.

La ciencia del Derecho Administrativo, jurídica y política, a la vez, no podía de golpe ponerse en la primera línea en que figuran los estudios que cuentan entre nosotros con una gloriosa legión de adeptos, y acaso por este motivo sea poco sensible su concurso en la formación del Derecho. Pero este concurso existe y ha existido, poniéndose más de relieve en aquellas materias en que confinan el Derecho Administrativo con el Derecho Civil, por ej. la expropiación por causa de utilidad pública, los contratos administrativos, etc.



El ligero examen que acabamos de hacer de la evolución de la persona administrativa, en su aspecto sociológico; de su evolución jurídica, de la del principio de la responsabilidad y de la doctrina y práctica jurídicas nos manifiesta que esta rama del derecho, tomada en conjunto entre nosotros, se halla en un período de elaboración, si bien algunas de sus instituciones, llan llegado a cierto grado de vitalidad y lozanía.

Si por una parte el Estado y el Municipio se nos muestran, en su calidad de personas administrativas, con distintivos propios que se pierden en los orígenes coloniales; no sucede lo mismo con esa otra entidad de tan trascendentales destinos en la vida moderna, la provincia, la región: oscila entre los continuos cambios legislativos, revelándose con ello aspiraciones que tratan de colmárselas, sin que se lo haya conseguido.

Vemos, asimismo, que el gran principio de la responsabilidad, con su complemento, los recursos administrativos, una de las más firmes garantías del derecho en la época contemporánea, no han llegado a esa preci-

sión y certeza de que han menester para convertirse en instrumento de justicia.

Ni hay razón para desesperarse por ello. El dolor ya colectivo, ya individual, es factor de primer orden en la economía del Universo. No en vano recorren las nacionalidades una primera época sembrada de errores y fracasos; no en vano tantos ensayos, tantas guijas en el fragoso sendero, sirviéndoles de tropiezo. La Civilización, como la libertad, diríamos, no es un derecho: es un galardón al carácter, al trabajo, a la constancia, a la paz del espíritu, que no tiene las esguinces del esclavo ni los arreos de la Anarquía. Y la Civilización es un amplio ideal de justicia bajo cuyos pliegues se confunden gobernantes y gobernados.