

MANUEL COLMEIRO Y SUS APORTES A LA TEORÍA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

*Carlos Fontes Martínez**

El autor pertenece a toda una generación de cultivadores de la teoría de la administración pública, representando fielmente aquella corriente hispana muy cercana al derecho administrativo.

Colmeiro inicia su exposición afirmando que cuatro ciencias auxiliaban al estudio de la administración: el derecho político, la jurisprudencia civil, la economía pública y la estadística. En el sentido de que señalan sus fuentes, la segunda le traza sus límites, la tercera le comunica sus principios y la última le sugiere datos y noticias.

Para Colmeiro el derecho político es la base en que descansa la posibilidad de la ley y la utilidad de su aplicación: "...Este elemento es la nación misma quien se dicta, con sus necesidades, su religión, su carácter, sus hábitos, su territorio, su industria, y en fin con todas aquellas circunstancias que constituyen la historia de cada pueblo y se manifiestan en su jurisprudencia consuetudinaria. Estas leyes, por lo mismo que son de suyo variables ceden difícilmente a la codificación.³⁶

El autor, como estudioso del derecho administrativo, enfoca su objeto en ordenar por categorías las leyes y los actos administrativos para aplicación. Así Colmeiro empieza el desglose de su obra con el objeto de prestar un servicio al Estado formando un copioso repertorio de legislación y jurisprudencia administrativa.

El fundamento de la sociedad política es el inicio de este servicio al Estado, el establecimiento de la sociedad no fue adquirida ni premeditada: El sistema de las convenciones o pactos, como origen y fundamento de la asociación civil, repugna la creación de las leyes, porque supone contingentemente lo que en su esencia es necesario. La sociedad coexiste y coexistió siempre con el hombre, y es una condición inviolable de su triple naturaleza como ser físico, moral e intelectual a un tiempo. El hombre tiene horror al aislamiento, porque fuera de la sociedad no se ve sino la nada, y su espíritu se agita dolorosamente en el vacío.

* Egresado del V Concurso de Estudios Superiores en Administración Pública (ESAP) 1990-1992, organizado por el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) de España, con sede en Alcalá de Henares, Madrid.

³⁶ Colmeiro, Manuel. "De la Ciencia Administrativa" en Revista de Administración Pública (RAP) Edición Especial en Memoria de Gabino Fraga, Primer Presidente del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) de México. Noviembre de 1982.

Colmeiro establece que el poder nació con la sociedad en la medida que ésta apareció con el hombre. El poder es el bien, su medio el orden, su instrumento la ley y su esencia la justicia. El poder es siempre uno y el mismo en todas las sociedades políticas, porque las leyes de la naturaleza son eternas e inmutables, pero las formas del poder son varias y de institución puramente humanas. Es claro que Colmeiro no puede ocultar su positivismo jurídico al hablar de la inmutabilidad de las leyes de la naturaleza, pero cuando trata al poder engloba todos los elementos que lo transforman. Como la inquietud del pensamiento, la veleidad de los afectos, lo inestable de nuestras necesidades y deseos, las mismas desigualdades naturales impiden que haya un tipo originario de organización política, un sistema uniforme y permanente de existencia social.

Al tocar el tema de la libertad establece que se debe mover dentro de determinados límites, dado que si bien la naturaleza no impone límites la ley no tiene por qué dejar de dictar y máxime cuando, a decir de Kant, la ley es la máxima expresión de la razón. La ley es el fundamento de la existencia para que ésta sea conforme con la organización física y moral, y lejos de someter al individuo, le permite integrarse hasta lograr la perfección.

La idea del Estado para Colmeiro se define como el conjunto de personas que viven en común bajo un régimen legal, de aquí que al número de personas que componen al Estado se les denomine ciudadanos con una serie de derechos y sujetos a determinadas obligaciones. Además se presume de la existencia de un poder supremo que dictando leyes y haciéndolas obedecer, guían a la sociedad según los fines establecidos.

Los elementos integrantes del Estado para el teórico español existen a través de la presencia simultánea de dos caracteres: una voluntad espontánea en su concepción y libre de manifestaciones para que la ley corresponda a las ideas o intereses dominantes en la nación. Con los requisitos de no aplicar la voluntad colectiva simultáneamente y conformar una autoridad que ejerza la facultad de concentrar y reasumir en una voluntad simple la voluntad compleja de los asociados. El otro carácter es la construcción de una fuerza a quien se confíe la Dirección Única de la actividad social.

El ejercicio de la soberanía es un concepto entendido por el autor como la reasunción de la voluntad y fuerza social, el alzar el régimen de la libertad política sobre los cimientos indestructibles de la libertad individual.

Para Colmeiro las voluntades individuales sólo deben ser sustituidas por la voluntad social, sólo en casos excepcionales y sin sujetar a los individuos a

las únicas restricciones que implican el respeto al derecho de cada uno y al bien de la comunidad. Así la autoridad social tiene el encargo de proclamar aquella voluntad y dirigir aquella fuerza, para proteger la espontaneidad del pensamiento y de acción en cada individuo. Las enseñanzas de la historia muestran el triunfo de aquella sociedad donde la actividad individual ha sido más respetada, ya que la sociedad recoge todos y cada uno de los frutos del pensamiento y obra de sus individuos.

La misión de la autoridad social corresponde conservar el equilibrio entre las fuerzas individuales que pugnan por adquirir una independencia anárquica y las fuerzas sociales que propenden a una concentración despótica.

La idea del poder político, para el autor, es la voluntad social expresada en el órgano de sus intérpretes legítimos y seguida de efectos, ya que la vida de las sociedades se revela en el libre ejercicio de las facultades de deliberación y ejecución.

El gobierno es la dirección de la voluntad y el encaminamiento de la acción social hacia el bien común, a través del ejercicio de un poder general que sustituye a los poderes individuales, en suma el gobierno reasume todos los poderes públicos y posee la plenitud de las funciones propias del único poder social existente que es el que dicta la ley, declara el derecho y provee al bien común, es decir que legisla, juzga y administra.

Esta triple acción constituye un elemento central y lo refuerza citando a Montesquieu que critica a la concentración de poder expresada en el sentido de que: “Cuando el poder legislativo se reúne en el poder ejecutivo en la misma persona o cuerpo de magistratura, no existe la libertad, porque es de temer que el mismo, monarca o el mismo senado dicten leyes tiránicas. Tampoco hay libertad, si el poder de juzgar no está separado del poder legislativo y del ejecutivo. Si estuviese junto con el poder legislativo, la vida y la libertad de los ciudadanos quedarían a merced de un arbitrario. Si se uniese al poder ejecutivo, el juez pudiera llegar a oprimir”.

Para Colmeiro, la teoría de Montesquieu debe ser de limitación de poderes no de separación y según él, cualquiera que sea la organización política de un Estado, sus poderes públicos se limitarán recíprocamente, porque todo poder ilimitado, es un poder absoluto, indefinido, que destruye los derechos individuales o puede arrebatarles su precaria existencia.

De esta forma, administrar equivale a gobernar, es decir a ejercer el Poder Ejecutivo. Colmeiro lo define como un poder que representa a la sociedad

en la persona de un jefe investido con todas las facultades necesarias para hacer cumplir la ley, pero sin atribuciones en cuanto a la legislación y a la justicia.

Sin embargo, el autor llega a la dicotomía entre política y administración al establecer que la política interior imprime una dirección moral a la sociedad, mueve y ordena los poderes constitucionales y restablece entre ellos la perturbada armonía. En materia de política exterior vela por los intereses colectivos del Estado, dirigiendo sus relaciones diplomáticas o comerciales con las potencias extranjeras.

El núcleo del pensamiento de Colmeiro lo constituye la administración, al definirla como el conjunto de principios y reglas que determinan las relaciones entre el Estado y sus miembros. La ciencia de la administración abraza todos los intereses y las necesidades de la sociedad, como fomentar el bien, combatir el mal, sea por causas físicas, o por causas morales, lo que es una tarea inmensa del poder administrativo. Aquí es importante citar la concepción de que: "...La administración acompaña al hombre desde la cuna hasta el sepulcro, y todavía antes y después de estos linderos del mundo tiene deberes que cumplir, porque espera a las generaciones en las puertas de la vida y vela por su reposo en la mansión de los muertos". Una definición capital y contundente sin duda alguna.

La administración es cual otro ángel tutelar del hombre, porque a cada paso que damos en la sociedad corresponde un acto administrativo que nos ampara o nos reprime: de suerte que en medio del absoluto aislamiento de los conciudadanos éstos no viven solos porque la autoridad de la administración los sigue en todo momento.

Para Colmeiro las escuelas públicas de arte, obstetricia y los asilos de maternidad son prueba de que antes de nuestro nacimiento somos ya objeto de la administración. La débil infancia, la frágil adolescencia, la edad adulta, la achacosa senectud, hallan siempre cobijo y protección en la administración. Así, la juventud recibe enseñanza, la edad viril trabajo, el desvalido amparo, el vicioso enmienda y el criminal castigo. A la administración se le debe la abundancia y los alimentos sanos, los artículos de comodidad y de lujo que hacen amables la vida, la protección de la industria y la difusión del comercio. El encanto que nos produce las maravillas del arte, los jardines públicos son placeres que procura la administración pues cuida del ornato de los pueblos y del bienestar de los habitantes.

Colmeiro llega a la cima cuando establece que nada es indiferente a la administración, desde lo más grande hasta lo más pequeño, nada parece pequeño a los ojos de la administración, porque las cosas mínimas en la vida privada adquieren gigantescas proporciones en la existencia social; de ahí que su mirada debe ser penetrante, su voluntad firme la permanente acción y su perseverancia infatigable.

Así, el objeto de la administración son las necesidades naturales, materiales y morales de los pueblos: su fin, satisfacerlas con la mayor amplitud posible y a costa de sacrificios menores en la medida de lo posible. Lo que requiere especificar que la administración atiende necesidades morales en el sentido de que son necesidades del pensamiento o intelectuales.

Para Colmeiro la administración no sólo acude a satisfacer las necesidades existentes, sino a prever las futuras, ya que la función preventiva se distingue de la represiva inherente a la naturaleza de la acción judicial.

Las necesidades a satisfacer no sólo para la conservación de la sociedad sino también para su perfección y adelanto.

Es importante mencionar que la administración acude a satisfacer necesidades públicas exclusivamente y de éstas sólo atiende a las que no pueden abandonarse sin inconveniente alguno y sin peligro a la actividad individual, o mejor dicho, al mercado. La regla general es que el gobierno jamás debe hacer lo que la sociedad sabe y puede hacer por sí misma.

De esta forma, la administración no puede intervenir y sofocar todo sentimiento individual, no puede trastornar las leyes del orden, sustituyendo la voluntad ciega y forzada de muchas acciones arbitrarias del Estado encima del movimiento espontáneo y colectivo de los hombres. Con todos y estos límites las palabras centrales del quehacer administrativo son prever, ver y proveer, mismas que resumen toda la acción de los gobiernos.

La acción administrativa es entendida como la misma actividad social que se concentra para constituir el poder político que irradia la forma de administrar. Por este motivo la acción administrativa no supone la intervención de ninguna voluntad ni fuerza extraña, es la organización de las fuerzas y de las voluntades pertenecientes a la sociedad por el sólo hecho de asociarse.

Esta misma acción administrativa a decir del autor contiene una serie de reglas, la primera es que esta acción se debe ejercer en los hombres y en

las cosas. En los hombres porque el gobierno al no absorber la libertad individual debe permitir, a través de la libertad, el nacimiento y desarrollo de ciertos sentimientos en el hombre con respecto al objeto y fin de la sociedad.

La segunda es que la acción administrativa debe proteger la satisfacción de los sentimientos amigos de la sociedad, combatir los enemigos y moderar los propensos al abuso. De aquí se desprenden los conceptos de interés individual e interés público o bienestar general. El primero entendido como la variedad de sentimientos e inclinaciones que determinan la conducta individual y el segundo como la suma de todos los intereses privados que componen el bienestar general.

La acción administrativa debe suavizar los enfrentamientos cuando los intereses individuales chocan entre sí ya que el orden social exige que en vez de una pluralidad egoísta, reine en la sociedad una unión armónica de todos los intereses. Además del triunfo de un gobierno moderado y una administración moderadora sobre todas las hostilidades individuales.

Así, la acción administrativa no puede ser pura y simplemente negativa o indirecta, limitada a remover los obstáculos del desarrollo del pensamiento y del trabajo individual, lo importante estriba en que esta acción sea positiva y directa, tomando la administración la iniciativa en los casos en que el interés particular es débil o ciego, discordante o sospechoso.

Para Colmeiro la acción administrativa debe respetar la acción individual pero también tiene que regular el ejercicio de estas fuerzas dentro del Estado, por lo que se necesita de un poder activo y fuerte con la misión de aplicar la ley a todos los individuos, quienes deben ser tratados en las mismas condiciones y juzgados por las mismas medidas, así la administración ejecuta un trabajo de ponderación y equilibrio que no siempre está dotado de un poder de veto que entorpece.

La idea central es que el gobierno no es sólo un escudo es también una palanca.

La acción administrativa se ejerce en las cosas ya sean del dominio público o privado, siempre son medios para satisfacer las necesidades humanas y son recursos para la existencia misma del hombre. La administración actúa contra las cosas nocivas que dañan a la población y favorece el desarrollo de aquellas que benefician a los ciudadanos.

Colmeiro establece que la acción administrativa con respecto a las cosas es positiva y negativa, ya que cuando se seca una laguna para purificar al ambiente ésta es una obra positiva sobre las cosas, pero cuando se trata de remover obstáculos para el desarrollo del trabajo individual se ejerce una acción negativa.

Debido a la movilidad y volatilidad de los problemas que se presentan en la acción del gobierno, la ciencia de la administración debe ser variable y el poder que la aplica muy flexible. Sin embargo, se deben buscar las reglas del arte de gobernar a los estados,³⁷ cuidando siempre de distinguir con claridad lo abstracto de lo concreto. Es decir, la verdad científica que inquiere el filósofo, de lo que reclama la verdad de conveniencia que debe realizar el estadista.

En opinión de Colmeiro los caracteres de toda administración son cinco que se refieren a todas las condiciones orgánicas de la administración o a las características propias de la organización administrativa de cualquier Estado.

La primera característica implica que la administración debe ser análoga a las instituciones políticas de cada nación. Lo que implica que los mismos principios que rigen las relaciones políticas rijan a la administración, es decir que el orden administrativo sea congruente con el orden político y que la administración vaya siempre acorde a las transformaciones políticas de los Estados.

La segunda característica es que la administración debe ser activa,³⁸ ya que la misión de la administración es ejecutar la ley y por lo tanto imprimirle movimiento a la sociedad. Pero esta actividad está sujeta a las condiciones de generalidad, perpetuidad, prontitud y energía. Generalidad porque la administración aplica leyes del fuero común y es esencialmente civil. Lo que lleva a afirmar que la administración militar jamás debe considerarse como parte integrante de la propia administración sino como una auxiliar poderosa, pero subordinada, que nunca obra sin ser requerida por una autoridad responsable a quien compete moderar en términos weberianos, el ejercicio del monopolio de la violencia física.

La acción administrativa es perpetua porque su gestión no puede ser intermitente y no admite descanso alguno, ya que las defensas de las

³⁷ Un ejemplo clásico es el *Arthashastra* de Kautilya y todos los consejos para los príncipes árabes. Véase: “Kautilya Arthashastra” en *Revista de Administración Pública* (RAP), Núm. 54, México. D.F., INAP, abril-junio de 1983, pp. 403-410.

³⁸ Característica que Woodrow Wilson mencionó al definir a la administración como el gobierno en acción.

personas, el respeto de las propiedades, de la riqueza y del bien general, requieren de un poder asiduo y atento siempre a estudiar y muchas veces prever las causas del progreso y decadencia de las naciones. La acción administrativa debe estar dotada de una movilidad igual a la rapidez con que se verifican las transformaciones sociales, accionar y no reaccionar.

La acción administrativa debe ser pronta ya que la lentitud implica no solo ignorancia sino que priva a sus resoluciones del mérito de la previsión y de la oportunidad. Una disposición tardía difícilmente es bien acogida, ya que no corresponde a los intereses que la reclaman.

La acción administrativa debe tener la suficiente energía como para no doblegarse ante los obstáculos que interpusiesen los particulares argumentando intereses afectados o derechos ofendidos. La ley determina como los intereses obtienen la merecida protección y los derechos encontrarán la defensa debida en el seno de los tribunales que los protegen ante cualquier atentado de la administración. Una administración lánguida motivada por el carácter personal de los administradores está perdida en el concepto público, y sin fuerza moral no podrá persuadir y tendrá que acudir a la espada que lastima y a todos los medios más duros de la coacción. La administración debe ser justa, pero fuerte, evitando caer en los extremos de una degradante holgura y de una violenta tirantez. El consejo en la acción administrativa debe reinar en sus deliberaciones y en sus actos de energía.

Uno de los principios más polémicos que Colmeiro propone es que la administración deba ser centralizada ya que para él, la centralización administrativa es la concentración en el Poder Ejecutivo de cuantas fuerzas son necesarias para dirigir los intereses comunes de una manera uniforme. La centralización es la unidad en la nación y en el poder, o la unidad en el territorio, en la legislación y en el gobierno.

Centralizar es someter a todas las personas y todos los intereses a la ley de la igualdad y distribuir equitativamente los beneficios y las cargas ajenas a los ciudadanos. Es al mismo tiempo establecer una regla de orden imprimiendo a las fuerzas sociales una dirección única y robusteciendo el poder que vela por la paz interior y por la independencia nacional.

Colmeiro cita a Cornenin para justificar su postura: “Quien divide fuerzas, las pierde: quien apetece la libertad, desea el orden: quien quiere el orden quiere un pueblo arreglado, quiere un gobierno fuerte, y quien quiere un gobierno fuerte, quiere un gobierno central”.

Esta idea recoge sin lugar a dudas la necesidad de que un gobierno naciente necesita concentrar en él todas las atribuciones y de alguna manera evitar cualquier intento de desagregación territorial. Lo que queda de manifiesto cuando Colmeiro establece que la necesidad de un régimen homogéneo y central es igualmente imperiosa para todos los gobiernos. Debido a que cualquier revolución triunfante contra el poder absoluto tendrá entre sus planes establecer un sistema de centralización tan fuerte como sea necesario para oponer una vigorosa resistencia ante cualquier intento contrarrevolucionario.

A decir del autor, la centralización es una reacción contra el sistema de incoherencia antiguo que fue el feudalismo, caracterizado por ser la época en que los señores, los prelados y las corporaciones ejercían el derecho de acuñar moneda y administrar justicia en sus territorios. Además, es también una reacción contra la independencia municipal, cuando cada ciudad y cada villa tenían fuero particular y se constituían en un Estado dentro del Estado. Por lo que no había espíritu nacional ni existencia colectiva, sólo se reconocían grupos de intereses divergentes y encontrados, existiendo un sentimiento de egoísmo local, incapaz de elevarse hasta la concepción de la idea generosa de un bien público.

De esta manera Colmeiro es contundente cuando afirma que la suerte de las libertades política y civil está ligada al predominio de un régimen administrativo que ensalce el bien común destruyendo y ordenando los intereses locales. Ninguna resistencia parcial debe entorpecer la acción de la administración central, por lo que una sola voluntad y una sola fuerza constituyen el todo político al que se denomina Estado.

A pesar de esto la centralización debe contener prudencia y sujetar a la centralización máxima los asuntos de importancia vital, a la centralización media asuntos menos importantes y a la centralización mínima los poco relevantes.

Aunque lo más importante es que la centralización no degenera en el abuso ni en la tiranía monopólica. La centralización debe evitar la atribución en las mismas manos de la dirección de todos los intereses y sujetar a iguales requisitos todos los negocios, sean de particulares como de corporaciones y sean de pueblos como de provincias. El poder central existe para imprimirle un movimiento uniforme a todas las partes del Estado y a procurar que todos los miembros gocen equitativamente de los mismos bienes, así como de las cargas.

Otro riesgo es evitar que la actividad individual se adormezca porque no pueda hacer nada sin el consentimiento de la autoridad central, lo que habitúa a los particulares a no contar con sus propias fuerzas y a requerir en todo momento de la protección e impulso del Estado. El espíritu público se vicia y la opinión se corrompe, haciéndose regla en todos los actos administrativos, no la legalidad, sino la voluntad de la administración; por lo que el respeto al poder sustituye el respeto a la ley. Incluso en un régimen excesivamente centralizado el ministro se ve abrumado por el peso de los expedientes y no puede aplicar su inteligencia a las altas cuestiones de la legislación, la política y la economía.

Estos vicios son evitables cuando la centralización comienza por introducir el elemento de unidad y sobre esta base corrige las ideas opuestas a tal principio; ya que la centralización no conduce a la unidad sino que ésta guía hacia aquélla. Colmeiro es tajante al señalar que la unidad se funda en los vínculos morales y la centralización se funda en la fuerza.

Dentro de las causas que provocan o motivan a la centralización administrativa se encuentran la topografía, ya que esta condición pone límites naturales donde quedan encerrados los habitantes de un grupo humano y se evita toda comunicación con el exterior, lo cual la administración puede evitar construyendo las suficientes vías que enlacen e integren a las poblaciones más alejadas.

La historia es un factor fundamental ya que el pasado común le otorga identidad a las poblaciones, así la administración tiene que buscar la unidad por medio de la influencia en los intereses, el desarraigo de las costumbres y ofreciendo a los pueblos históricamente unidos mejores condiciones de vida a través de la unidad.

La religión es un elemento central para Colmeiro, por lo que la administración se puede valer de ésta para lograr la unidad, en este sentido la religión católica por su sólida estructura, puede ayudar a fundar la unidad política sobre la unidad religiosa.

Sin embargo, el autor advierte de los peligros de la centralización como en el caso del orden público ya que al tener todos los hilos concentrados en un punto cualquier invasión extranjera que triunfe y se dirija a este punto neurálgico podrá triunfar sin ningún impedimento.

Otro peligro es que la centralización amenaza la libertad política de los ciudadanos quienes corren el riesgo de ser absorbidos por un poder absoluto,

lo que se puede evitar si el Poder Ejecutivo está sometido en todo momento al Poder Legislativo.

Colmeiro termina con los principios de la acción administrativa al establecer que la administración debe ser independiente y responsable. Independiente porque ningún obstáculo debe impedir su acción y la autoridad colectiva es apta para la deliberación y para la ejecución una autoridad unipersonal y por eso no es posible que toda la asamblea legislativa ejecute como la administración discuta.

Esta independencia estaría en entredicho si no tuviera la potestad coercitiva para exigir la fiel observancia de sus actos, ya que el Poder Legislativo delega en la administración estas funciones propias del Poder Judicial, reservando el conocimiento de las faltas graves y de los delitos contra la autoridad a los jueces competentes.

Finalmente, Colmeiro establece que la administración debe ser responsable ya que todos los actos administrativos deben estar sujetos a la vigilancia del Poder Legislativo el cual en todo momento está capacitado para pedirle explicaciones a la administración sobre su proceder en determinado asunto. Además de que la ley señala límites a la autoridad, que deben ser observados a través de los frenos correspondientes y tanto más severa debe ser la responsabilidad mientras más independiente sea la administración, a fin de que ni el gobierno, ni sus agentes abusen de las facultades que la ley les confiere como complemento necesario de autoridad.

Así, el pensamiento de Manuel Colmeiro viene a reforzar la importancia de la acción administrativa estatal y la necesidad de que éste se sujete a unos principios en todo momento y supere cualquier tarea que el ejercicio gubernamental requiera.