

# DERECHO ADMINISTRATIVO Y ADMINISTRACION PUBLICA \*

por

MANUEL DANIEL ARGANDOÑA

Profesor de Derecho Administrativo de las Escuelas  
de Derecho y de Ciencias Políticas y Administrati-  
vas de la Universidad de Chile.

## Primer a Parte

### *Concepto de Administración Pública y de Derecho Adminis- trativo. Relaciones con el Derecho Constitucional.*

1. Debo decir, en primer término, que me honro en participar en este ciclo de charlas que ha programado el Instituto de Administración y agradezco que se me haya invitado a él, lo que me permite entrar en diálogo con un auditorio de tan alto nivel.

Quisiera expresar, desde luego, cuál es mi pensamiento acerca del objetivo de mi intervención. Profeso una disciplina cuyo objeto esencial es la Administración Pública y cuyo ángulo de miraje o proyección es el jurídico. Todos ustedes, algunos universitariamente, otros por sus actividades funcionarias, están también vinculados directamente con la Administración, aunque la enfoquen desde ángulos diferentes. Nuestro objetivo, en todo caso, es común. Además, creemos que en el Estado Moderno se hace cada vez más indispensable la interpenetración de todas las disciplinas que convergen a la Administración Pública, porque es la manera de conducirla a servir cabalmente de instrumento para el desarrollo, que es el fin estatal predominante en los países como

\* La Revista de Derecho Público tiene el agrado de incluir en este número la versión magnetofónica de las conferencias que diera el Profesor Manuel D. Argandoña en el Instituto de Administración de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Chile para altos ejecutivos de la Administración Pública, dado el interés que ellas revisten para el estudioso del Derecho Público.

el nuestro. Hay en el hecho una tendencia —y me cuento entre quienes la siguen— a levantar las fronteras que separan a los que estudian las técnicas de la Administración de quienes estudian su regulación jurídica, para buscar en común la solución más idónea.

Y es natural que así sea. Porque la Administración como tal, según dice muy gráficamente un autor al reseñar la teoría de Forsthoff, “no es sino un comensal inesperado en la mesa del Estado contemporáneo, pero del que luego no es posible prescindir, pues llega a hacerse dueño de la reunión”.

“Ese Estado apenas administraba, dice Félix Montiel. Era gendarme, diplomático, guerrero, juez, carcelero, legislador o recaudador de impuestos. Se ocupaba de que un vecino no cortara flores en el jardín de otro. Pero no se ocupaba de regar ni de cultivar esas flores. Con el tiempo, sin embargo, acabó transformándose en jardinero”.

Pues bien, es preciso y urgente que esta omnipresente Administración sea a la vez conducida con eficiencia y dentro del marco jurídico.

Condición indispensable para dialogar es la de exponer con claridad la propia concepción. En esta charla, pues, me limitaré a reseñar lo que entendemos por Administración Pública desde el punto de vista jurídico, para rematar en un concepto del Derecho Administrativo y sus relaciones con el Derecho Constitucional.

En la Segunda Parte nos detendremos en la organización estructural de la Administración Pública Chilena, desde el punto de vista de los lineamientos constitucionales. De allí derivaremos algunas aspiraciones de reforma en sus grandes líneas. No se trata de una postura original, sino tan sólo de exponer un pensamiento para dejar iniciado un diálogo que, acaso, más tarde o en otra ocasión pudiera retomarse.

2. ¿Qué es la Administración? Conviene siempre recurrir al origen etimológico de las palabras. Administración viene de “Ad ministrare” que significa “servir a”. Desde su raíz etimológica la Administración, pues, está vinculada a la

idea de servir, de servicio. Según algunos derivaría de la locución "Ad manus trahere" que significa gestionar intereses. Quien administra, en verdad, gestiona intereses, presta servicios. Pero nos interesa la determinación del significado de Administración Pública, es decir, de la Administración del Estado. De acuerdo con el concepto corriente a que acabamos de referirnos, deberíamos concluir que no es sino el servicio o gestión de los intereses públicos o del Estado.

Ahora bien, para prestar servicios o gestionar los intereses públicos el Estado debe actuar, desarrollar una actividad, y para ello debe valerse de un conjunto de instrumentos, es decir, de una organización. Surgen así dos acepciones para la Administración desde el punto de vista del Estado: una objetiva o material, como actividad, y otra subjetiva u orgánica, como conjunto de órganos o servicios administrativos.

Para desentrañar la materialidad o sustancia de la Administración Pública como actividad del Estado es preciso hacer un breve análisis de las funciones del mismo. Recordemos que los tratadistas discuten acerca de cuáles son en esencia las funciones del Estado. Podría afirmarse aún que la actividad del Estado es una sola, enderezada al logro del bien común, la cual se expresa en diversas funciones que son realizadas por los órganos o poderes públicos competentes. Pero hay por lo menos tres funciones que clásicamente se le reconocen como esenciales: la legislativa, la jurisdiccional y la ejecutiva.

La función legislativa tiene por objeto crear las normas que han de regir a la comunidad; tiene por eso un carácter abstracto, impersonal y objetivo, sin relación a persona determinada.

La función jurisdiccional asegura el cumplimiento de tales normas, declarando el derecho en casos controvertidos y sancionando su violación.

La función ejecutiva es aquella mediante la cual, dentro de las normas así creadas y aseguradas, el Estado presta

servicios y satisface necesidades generales, permanentemente, en orden al bien común.

Ahora bien, ¿cuál es la función administrativa? Aun cuando hay quienes piensan que se confunde con la función ejecutiva, no es ello rigurosamente exacto. Es cierto que cuando el Estado administra, es decir, cuando satisface las necesidades públicas, en gran medida "actúa" la ley, la pone en ejecución; pero también es efectivo que gran parte de la función administrativa no envuelve, propiamente, concreción de una ley a casos determinados; por ejemplo, cuando el Poder Ejecutivo dicta normas reglamentarias, que son de general aplicación, está cumpliendo una actividad administrativa que, aunque sujeta a la ley, consiste también en elaborar normas. Se admite también que es función administrativa la que realizan las autoridades revestidas de poder jerárquico y mediante la cual revisan los actos de sus subalternos. Esta potestad, que se denomina "jurisdicción retenida", tiene en verdad sustancia jurisdiccional. Por otra parte, la Administración actúa, aunque siempre dentro del derecho, muchas veces discrecionalmente, sin que se limite a cumplir o concretar una ley determinada.

El concepto material de Administración Pública es, pues, muy complejo y difícil de determinar. El se obtiene no tanto a través del contenido de las funciones del Estado, sino más bien por el examen de los poderes del mismo, según lo anota con mucha exactitud Garrido Falla.

Recordemos que el principio de la separación de los poderes del Estado no es absoluto, como se creyó en una época ya sobrepasada. Por el contrario, hay una estrecha interdependencia entre las funciones llamadas esenciales, con relación a los órganos o poderes que las ejercen. El fenómeno se explica, dentro de la evolución histórico política, porque el Estado, después del Renacimiento, aumentó el poder de la monarquía y la Administración llegó a ser despótica, pues en el siglo XVI el monarca administraba por sí mismo, y la Administración, que se llamó policía, era unitaria y dependiente

de la voluntad real. Junto a las competencias de la policía estaba la competencia de los tribunales que hacían justicia entre los particulares, pero que no podían invadir el terreno de aquella ni juzgar la legalidad de su actuación.

Después de la Revolución la legislación siguió el camino de la justicia y se desgajó del gobierno, surgiendo los tres poderes. De este modo el Ejecutivo, como sucesor del monarca, adquirió un carácter "residuario". Las funciones así radicadas en el Ejecutivo son, por ende, heterogéneas, como lo es todo residuo, y comprenden, por eso, la función ejecutiva, por antonomasia propia de dicho poder y además otras actividades que por su contenido o esencia son legislativa o jurisdiccionales: todo ello constituye la función administrativa o simplemente la Administración.

Esta concepción obliga a determinar la función administrativa con referencia al órgano o poder en que fundamentalmente está radicada; sería, así, una parte o zona de la actividad desplegada por el Poder Ejecutivo, actividad compleja, heterogénea y múltiple; aunque no toda la actividad de este poder, porque es a éste a quien compete también la función o actividad política o de gobierno, entendida ésta como la que imprime la dirección superior o suprema del Estado, (v. gr., la que se refiere a las relaciones del Estado con otros Estados o a las relaciones del Poder Ejecutivo con otros poderes del Estado).

No obstante lo dicho, se ha intentado por la doctrina caracterizar por su contenido a la función o actividad administrativa, en el sentido de función o actividad ejecutiva. Se ha prescindido para ello de la zona de actividad en que, según lo explicamos antes, no hay propiamente "ejecución".

Ya se ha dicho que la función o actividad legislativa es aquella mediante la cual se constituye el orden jurídico; las normas que así se dictan son abstractas, generales, objetivas; es una actividad psíquica de voluntad. Frente a ella, la función o actividad jurisdiccional —aquella mediante la cual "se declara el derecho" para casos determinados— es concreta,

particular; pero es también una actividad psíquica, aunque no de voluntad, sino de juicio. Son, pues, perfectamente diferenciables: aquélla constituye el derecho y ésta lo actúa concretamente.

Pero la diferencia entre las funciones jurisdiccional y administrativa no aparece tan fácilmente aprehensible. Ambas implican actividad sujeta al derecho ya establecido y se realizan concretamente.

Sus notas distintivas son, sin embargo, claras. Por la actividad administrativa se concreta la ley a casos particulares y esta concreción es, muchas veces, jurídica, como ocurre en la jurisdicción; así sucede en el acto de nombramiento de un funcionario, por ejemplo, mediante el cual se aplica o se pone en ejecución jurídica la ley: estatuto administrativo. Pero al paso que en la función jurisdiccional lo que se persigue es la resolución de conflictos de intereses y en todo caso el restablecimiento del derecho violado, en la función administrativa de lo que se trata es de satisfacer de un modo directo y oportuno las necesidades públicas. De allí es, también, que el juez actúe generalmente a requerimiento de partes y que su acción sea, en todo caso, intermitente, así como lo es la legislación; en tanto que la función administrativa se exterioriza sin solución de continuidad, como dice Bielsa, "en todo momento individual o colectivo previniendo, ordenando, manteniendo, en suma, el orden jurídico", de un modo permanente y continuo.

El juez es un tercero imparcial que resuelve un conflicto entre partes; la Administración decide por sí misma en el interés público.

Por su misma naturaleza, la función administrativa llega mucho más allá que la legislativa y la jurisdiccional, y su contenido es, por eso, más complejo. En efecto, aquellas se agotan en el plano jurídico: una, con la formulación de la norma; la otra, con la dictación del fallo. Pero para el integral cumplimiento de los fines del Estado no basta esta sola actividad; es necesario una acción más directa, material,

práctica e inmediata y a ella se llega por la Administración. Para la defensa nacional, por ejemplo, es indispensable que se pongan a su servicio los elementos materiales y personales tendientes a obtener su objetivo. No basta que se apruebe un plan legislativo de viviendas; es necesario que éstas se construyan. Hay, pues, en la función administrativa, ejecución y hechos materiales no sólo jurídicos.

Pero esta ejecución, jurídica o material, de la función Administrativa, no es sólo actividad rígida y mecánica. La Administración actúa, aunque siempre dentro del derecho, a veces discrecionalmente, otras de un modo integralmente reglado. Lo primero ocurre cuando puede —y es una gran zona de su actividad— calificar la oportunidad y conveniencia de su acción.

Con arreglo a los principios recién expuestos, *la función administrativa o la Administración Pública, en un sentido objetivo, en razón de su materialidad o contenido, puede entenderse como aquella parte de la actividad del Estado que tiene por objeto la satisfacción directa o inmediata y permanente de las necesidades públicas por actos concretos (jurídicos o materiales) y dentro del orden jurídico.*

Pero la expresión Administración Pública “se usa también en sentido subjetivo y, en este caso, sirve para distinguir el conjunto de autoridades, de funcionarios, de agentes, más genéricamente, de órganos del Estado que desarrollan la actividad administrativa”. Fundamentalmente, estos órganos se integran en el Poder Ejecutivo. A este enfoque se le puede denominar, también, orgánico.

Finalmente, y desde el punto de vista de las formas que revisten los actos de la Administración al realizarse la función administrativa, puede hablarse —además— de Administración Pública en sentido formal.

3. El Derecho Administrativo, que en el fondo no es sino aquella rama del Derecho que regula a la Administración Pública, ha de referirse a este triple aspecto de lo que constituye el objeto de la disciplina.

Hay muchos criterios para definir al Derecho Administrativo y cada autor, según sea el criterio que adopte, proporciona una definición. Por nuestra parte, y con todos los elementos y nociones ya expuestos, podemos decir que el Derecho Administrativo es aquella rama del Derecho Público Interno que regula la Administración Pública, entendida ésta como actividad, vale decir como la que realiza el Estado para la satisfacción de las necesidades públicas, directa o indirectamente, por actos concretos y dentro del orden jurídico, y como organización, esto es, como el conjunto de autoridades, agentes u órganos que realizan esa actividad, y que regula asimismo las relaciones recíprocas entre la Administración y los particulares.

Ahora bien, hoy día se hace sentir la necesidad de una gran reforma en la Administración Pública para adecuarla a los fines de desarrollo, pero esta reforma, que indudablemente ha de ser técnica, no puede dejar de ser jurídica, desde el instante que la Administración es una actividad estatal y el Estado está regido por normas de derecho.

Conviene, no olvidar, pues, cuando se plantea la necesidad de reformas, las íntimas vinculaciones que existen entre el Derecho Constitucional y el Derecho Administrativo.

El Derecho Constitucional está formado por el conjunto de normas y principios "que constituyen" el Estado, y el Derecho Administrativo, según lo hemos visto, es el relativo a la Administración, y para administrar, es decir, para dar satisfacción a las necesidades públicas, es preciso previamente estar "constituído" y organizado. Las normas que determinan la forma del Estado, organizan los poderes públicos, fijan sus atribuciones y establecen los derechos individuales, forman el Derecho Constitucional. Estas normas se encuentran, en los Estados modernos, consagradas en la Constitución Política o Carta Fundamental.

Recurriendo a un símil podría afirmarse que el Derecho Constitucional estudia la anatomía del Estado y que el De-

recho Administrativo estudia su fisiología: aquél se ocupa de sus órganos y éste del funcionamiento de los mismos.

Se ha dicho también que el Derecho Administrativo es al Derecho Constitucional lo que el decreto es a la ley; ésta señala las normas jurídicas generales, el decreto desciende al detalle de su aplicación.

En un Estado de Derecho es preciso actuar dentro del marco de las normas jurídicas. La eficacia de la Administración Pública es indispensable, y si en un momento dado las normas jurídicas la hacen imposible, habrá que modificar estas normas, pero no atropellárlas. Por eso las reformas estructurales burocráticas y de personal en la Administración en ciertos niveles, requieren previamente reformas legales, y aún, constitucionales. Nos ha parecido de toda conveniencia recordarlo en esta ocasión, pues, se debe tener presente (y no siempre ha ocurrido así) en la elaboración y estudio de las nuevas técnicas aplicables a la Administración Pública.

Termino esta primera parte de mi intervención reiterando el profundo deseo y propósito de que se aúnen los esfuerzos de los que miran a la Administración Pública desde el punto de vista técnico y de los que la miran desde el punto de vista jurídico.

Como una contribución a esos deseos y propósitos, de entre los muchos tópicos que he podido tocar en relación con mi disciplina, he escogido éste que me ha parecido capital: la exposición de lo que entendemos por Administración Pública y Derecho Administrativo.

## CONSULTAS

*Pregunta:* El Derecho Constitucional, se ha dicho, es la rama del Derecho en la cual están contenidos los principios básicos de la Administración; y habría quedado estrecho para contener la regulación de todos los actos de la Administración Pública. ¿Podría señalar cómo el Derecho Administrati-

vo desarrolla al Derecho Constitucional? Interesaría conocer algunos ejemplos.

*Respuesta:* Es parte del Derecho Constitucional Chileno el estudio de la organización y atribuciones de las corporaciones que se llaman Municipalidades; hay un capítulo en la Constitución destinado a la Administración local, a cargo de estas corporaciones. Ahora bien, los principios generales allí contenidos están normados y desarrollados en la Ley sobre Organización y Atribuciones de las Municipalidades y esta ley no es Derecho Constitucional sino Derecho Administrativo. Los Ministros de Estado, son, conforme a la Constitución, órganos de gobierno y de administración, coadyuvan a la labor del Presidente de la República. Pues bien, hay una ley administrativa, la Ley Orgánica de Ministerios, que data de 1927, que es un cuerpo básico del Derecho Administrativo en lo que se refiere a la organización general de la Administración Pública.

*Pregunta:* Respecto a los criterios sobre el concepto de Administración vimos dos: uno, referente a los organismos y otro, referente a la actividad tendiente a satisfacer las necesidades públicas. Mi impresión es que el Derecho Administrativo ha estado dando énfasis excesivo en el primer aspecto. Las leyes que forman los servicios son leyes orgánicas. ¿El Derecho Administrativo está evolucionando en este sentido?

*Respuesta:* Hay dos criterios para apreciar la Administración: uno orgánico y otro funcional o material; esto se ve también en el servicio público. El servicio público ha sido considerado como un instrumento, como una organización compleja que satisface necesidades públicas por un procedimiento de Derecho Público, es decir, impuesto por el Estado y que puede ser alterado unilateralmente por éste. Pero se ha visto en los últimos tiempos que el carácter de servicio público puede ser dado, no tanto por la organización, cuanto por la actividad o función que se realice. Ha surgido así la tendencia a considerar el servicio público funcionalmente,

cualquiera sea la organización. En nuestro ordenamiento positivo, sin embargo, prima el criterio orgánico, aunque en algunas organizaciones, no se ve claramente si existe o no el servicio público. El Colegio de Abogados, por ejemplo, o los Colegios Profesionales en general, ¿son o no son servicios públicos? Si una ley los ha creado es porque ha existido una necesidad pública. Pero ellos han sido creados sin que tenga intervención alguna en su funcionamiento el Presidente de la República. Orgánicamente, por eso, no son servicios públicos, por más que funcionalmente puedan serlo, ya que cumplen una función o fin público. Hay otras instituciones cuya definición es difícil, como el Banco Central, por ejemplo. Lo que hay es que, cada vez más, el Derecho Público, es decir, el Derecho del Estado, y el Derecho Privado, es decir, el Derecho de los particulares, se interpenetran y se interfieren.

*Pregunta:* A propósito de mi trabajo me asaltan algunas dudas. ¿Cuál es la doctrina del Derecho Administrativo? ¿De qué fuentes se nutre y cuáles serían esas fuentes? ¿Qué fuerza tiene la doctrina? Planteo estas preguntas por lo que a mí me tocó experimentar dentro de un organismo autónomo. Propuse crear un organismo autónomo y me rechazaron la idea porque iba “en contra de la doctrina del Derecho Administrativo”. Yo suponía que se trataba de un organismo ágil, pero se producía un roce entre eficiencia y Derecho Administrativo.

*Respuesta:* Decidir si un organismo deba o no ser autónomo es un criterio de política o de ciencia administrativa más que de Derecho. Esta regula o norma las bases sobre las cuales han de funcionar legalmente los organismos autónomos (y aquí debemos decir que la Constitución sólo debe establecer los principios muy generales para no entorpecer la actividad administrativa).

*Pregunta:* Volviendo a mi pregunta sobre la eficiencia —que es un problema de todas las personas que trabajan— en una ocasión me topé con la dificultad formal de una ley

orgánica al buscar un mecanismo que permitiera establecer un proceso de delegación de poder. Un abogado me decía: "Usted me está echando abajo dos mil años de Derecho", "el poder delegado no se puede delegar". Por eso formulé mi segunda pregunta sobre la fuerza de la doctrina del Derecho Administrativo.

*Respuesta:* La doctrina del Derecho Administrativo no es ni más ni menos que el conjunto de opiniones más o menos autorizadas que han expresado los tratadistas y profesores a través de sus escritos y enseñanzas. El valor de la doctrina es el valor de quien la elabora y si éste es una eminencia seguramente será seguido y sus principios se incorporarán a la doctrina, la cual, a su vez, influirá en los textos positivos. En este sentido la doctrina es fuente del Derecho Administrativo. Pero suele ocurrir que los abogados son muy dados a apreciar todos los problemas del Derecho desde el punto de vista del Derecho Privado, porque esta rama es la más evolucionada y la que más se enseña en las aulas, aun cuando el panorama está cambiando.

Ahora bien, en Derecho Público, sólo se puede hacer lo que la ley autoriza; pero si lo autoriza la ley, y esta está conforme a la Constitución, nada puede impedir que se realice. Así, si en una ley se dice que un consejo puede delegar y que el que recibe la delegación, en ciertos casos, traspasar la competencia a otro, nada impediría que esto se hiciese.

## S e g u n d a   P a r t e

### *Esquema de la Administración Pública Chilena*

4. En nuestra intervención anterior tuvimos oportunidad de explicar muy sucintamente y de la manera más clara que nos fue posible, cuál es la concepción de la función administrativa desde el punto de vista jurídico, con relación a las actividades del Estado. Dijimos así que la Administración del Estado puede considerarse como una de las actividades

de éste, mediante la cual satisface las necesidades públicas permanentemente y de un modo concreto y continuo, y puede considerarse también como organización del Estado con miras al mismo propósito de satisfacer las necesidades públicas, porque, antes de actuar, al Estado le es preciso estar organizado.

Dijimos también que el Derecho Administrativo es aquella rama del Derecho Público, es decir del Derecho del Estado, que tiene por objeto regular la Administración Pública, en cuanto organización y en cuanto actividad, y que, por tanto, sus relaciones con el Derecho Constitucional, que se refiere a la "constitución" del Estado mismo, han sido y son muy estrechas, como que aquél no viene a ser sino el desarrollo de este último.

Esta podría ser la síntesis de lo que fue, a su vez, la síntesis anterior.

Ahora bien, siguiendo en el propósito de situarnos en un enfoque jurídico, escogeremos para conversar un tópico, de entre los muchos que ofrece el Derecho Administrativo, que nos parece de interés especial en estos momentos en que se plantean con urgencia las reformas estructurales de la Administración. Procuraremos, de la manera más gráfica posible, reseñar un bosquejo o esquema de lo que es la Administración Pública Chilena con arreglo al status vigente, basándonos, por cierto, en los principios que al respecto establece la Constitución Política.

Recordamos lo que afirmábamos en el sentido de que la gran reforma administrativa requiere indispensablemente una adecuación de las normas legales, y en alguna medida constitucionales, a los nuevos principios y técnicas. Cualquiera que sea la reforma administrativa que se plantee, en último término tendrá que ubicarse bajo el alero constitucional, porque de otra manera, de realizarse fuera de esta área, estaría desbordando el ámbito del Estado de Derecho.

Retomemos y recordemos aquí también la idea de que el Derecho Administrativo tiene con el Derecho Constitu-

cional un vínculo que podríamos llamar de “filiación”, en el sentido de que este último ha procedido o se ha engendrado de aquél.

Planteando un bosquejo de la Administración Pública desde sus bases constitucionales, podrán ciertamente advertirse los defectos de que padece; pero es útil, como una radiografía, para encontrar las soluciones.

Por supuesto, aquí voy a referirme sólo a la estructura fundamental, como si dijéramos al “esqueleto”; el relleno de este esqueleto daría para muchas sesiones y no se trata de eso.

5. Hay algunos principios básicos en la Constitución Política sobre la Administración, que por sabidos se suelen callar, y por callarse, muchas veces se olvidan. El primer principio que emana de la Constitución (promulgada, como ustedes saben, en 1925) es el que emana de los artículos 60 y 71, fundamentalmente. Ellos dicen, en suma, que el Presidente de la República es el Jefe Supremo de la Nación y quien administra el Estado; a él están confiados el gobierno y la administración, con arreglo a la Constitución y las leyes.

¿Qué consecuencias se derivan de tal principio? La de que en Chile, la Administración Pública, como organización, como conjunto de servicios públicos administrativos, es “presidencial”; deriva, emana del Presidente de la República. En suma, en Chile el que administra es el Presidente.

De modo que cualquier servicio público, para hacer administración, tiene que estar en alguna manera vinculado al Presidente de la República, y si un organismo carece de tal vinculación no podría ser calificado de servicio público. La Constitución dice, en otra parte, que los servicios públicos se crean por ley. Cuando el legislador, pues, crea un servicio público, no puede dejar de consagrar en el texto legal la tuición que sobre él ha de ejercer el Presidente de la República, porque es el Jefe Supremo de la Nación quien administra el Estado.

Claro es que el Presidente no puede realizar todos los servicios públicos personalmente. Para administrar se vale

precisamente de instrumentos que son los servicios. Los servicios públicos, si se quiere, están así colocados en la órbita del Presidente de la República, en mayor o menor grado.

6. ¿Es éste un principio absoluto? Diríamos que la excepción, que naturalmente está también consagrada en la propia Constitución Política, constituye a su vez otro gran principio constitucional en materia de Administración Pública.

La Constitución de 1925 concibió una especie de administración territorialmente descentralizada, para las provincias y comunas. Ella previó, en las líneas fundamentales que debería desarrollar después la ley, algunos organismos que son servicios públicos para la Administración provincial y comunal. Esta Administración territorialmente descentralizada es *distinta* de la Administración que para estos efectos hemos llamado “presidencial”. De una manera teórica o programática (porque la ley aún no ha sido dictada), la Administración de las provincias fue asignada a las Asambleas Provinciales, no creadas todavía; mejor dicho al Intendente asesorado por una Asamblea Provincial. Y de una manera efectiva, la Administración de las comunas fue asignada a las Municipalidades, cuya Ley de Organización y Atribuciones lleva el N° 11.860.

Hagamos aquí un paréntesis. Hoy varias disposiciones en la Constitución que se suelen llamar “programáticas”, porque la ley no las ha cumplido; permanecen aún como programas. Las que disponen el establecimiento de las Asambleas Provinciales es una de ellas, y otra muy importante es el artículo 87, que se refiere a los Tribunales Administrativos, que hace ya 40 años estamos esperando y que no sabemos si tendremos que esperarlos otros 40 años.

Estrictamente hablando y desde el punto de vista de su estructura, la Asamblea Provincial no sería en realidad un organismo verdaderamente descentralizado, porque sería presidido por el Intendente y éste es agente natural e inmediato del Presidente de la República. La comuna sí que está administrada por un organismo territorialmente descentraliza-

do, la Municipalidad, aunque se encuentre supervigilado por la Asamblea Provincial.

La anterior, pues, es la excepción que la propia Constitución Política hace el principio fundamental de que el Presidente de la República es el que administra el Estado; excepción que constituye, como dijimos, otro de los grandes principios constitucionales en esta materia.

7. Ahora bien, entre estos dos extremos: servicios dependientes del Presidente y Municipalidades, la realidad chilena ofrece un conjunto de servicios o instituciones, cuya proliferación es muy grande, que no pueden ser encajonados en la clasificación antes mencionada y que están denominados o bautizados, (incluso por el legislador), de manera muy variada. Esta profusión ha producido, y produce, por cierto, también confusión.

Estos servicios podrían ser llamados de un modo genérico “funcionalmente descentralizados” o “institucionalmente descentralizados” o, si se quiere más simplemente, “servicios autónomos”. El género contiene a su vez numerosas especies: “instituciones fiscales”, “instituciones de administración autónoma”, “instituciones semifiscales”, “empresas fiscales”, “empresas del Estado”, “establecimientos públicos”, y otros nombres que se nos escapan.

Resulta difícil la ubicación de estos servicios. Desde luego, no son Municipalidades; nada tienen que ver con ellas. Siguiendo la línea de la Constitución tendrían que colocarse, entonces, dentro de la órbita presidencial, pero ocurre que estos servicios se han creado justamente para liberarse un tanto de la estrechez de la Administración tradicional o dependiente del Presidente de la República.

8. Las características de estos servicios son las siguientes: a) Tienen personalidad jurídica propia distinta de la del Estado (la Corporación de Fomento de la Producción o las Cajas de Previsión, por ejemplo, actúan en el campo de sus relaciones jurídicas, con los particulares y con el Estado, mediante su propia personalidad y a través de sus propios ór-

ganos: El Vicepresidente Ejecutivo y el Consejo), no actúa por ellos el Presidente de la República; b) Tienen además patrimonio propio distinto del Fiscal. El Presupuesto General de la Nación, que es el que financia o nutre los servicios fiscales, no comprende a estos servicios autónomos que tienen un patrimonio asignado por ley, aunque en parte él pueda formarse con aportaciones fiscales o presupuestarias; c) No dependen jerárquicamente del Presidente de la República. Este administra a través de ellos, aunque indirectamente, conservando ciertas postestades y dejándolos en libertad de actuación general; es decir, son *relativamente* autónomos. No pueden serlo absolutamente, porque ello significaría que habrían cortado “el cordón umbilical” que ha de unir, como dijimos ya, a todo servicio público con el Jefe del Estado; d) Están, por eso, sometidos a la supervigilancia o tutela del Presidente de la República que se manifiesta en diversas formas: el Vicepresidente Ejecutivo o el Jefe Superior es, salvo excepciones, de la confianza exclusiva del Presidente de la República (lo que tiene la mayor importancia porque imaginemos que el Vicepresidente de la CORFO quiera aplicar su propia política y no la del Presidente: a éste le bastará, para poner fin a esa desviación, con pedirle la renuncia, y si aquél no la presenta, le declarará vacante el cargo. Todo ello porque es de su exclusiva confianza); para ciertos actos importantes, estos servicios necesitan la aprobación del Presidente de la República, como los presupuestos, plantas, remuneraciones (cuando no están fijadas por ley).

9. Surge, pues, el problema de saber hasta qué puntos estos servicios así caracterizados y configurados por sus leyes orgánicas y que existen en tan gran número, están en la línea de la Constitución. Porque la Constitución de 1925 no captó esta realidad, entonces muy incipiente (sólo existía la Caja de Retiro y Montepío de las FF. AA.) y nada contiene que sistematice a los servicios autónomos; ningún capítulo hay reservado a ello, de modo que hay que entender que, no siendo Municipalidades, se hayan comprendidos en la Admi-

nistración Presidencial, ya que “el que administra el Estado” es el Presidente de la República.

Hay quienes han pretendido explicar su constitucionalidad diciendo que son servicios “centralizados” (pues, constitucionalmente, sólo hay descentralización territorial), pero “desconcentrados”, porque la ley ha permitido que haya para ellos cierto traspaso de poderes de parte del jerarca (Presidente de la República).

Nos parece que en ello hay un juego de palabras. Tales servicios son autónomos y funcional o institucionalmente descentralizados, pues que tienen por ley personalidad y patrimonio propios, distintos de los del Estado y no sólo hay transferencia de poderes, sino verdadera jerarquía, no están jerárquicamente colocados bajo la dependencia presidencial, están sólo supervigilados por el Jefe del Estado. Nos parece, por eso, que la explicación constitucional podría ser la siguiente:

El Presidente, de acuerdo con los artículos 60 y 71 de la Constitución que hemos citado antes, si bien es cierto que administra el Estado y es el Jefe Supremo de la Nación, debe realizar sus funciones —porque así lo dicen expresamente tales preceptos— con arreglo a la Constitución y a las leyes. Ahora bien, las leyes, para facilitar la administración al Presidente, han ido creando estos institutos, siempre dentro de la órbita presidencial, pero con más agilidad en sus funciones. A condición, pues, de que estos servicios reconozcan en algún grado su relación con el Presidente de la República, tendrían asidero constitucional.

Lo que ha ocurrido en la realidad es que el Estado, al intervenir crecientemente en un cúmulo de actividades que antes sólo estaban radicadas en los particulares, manifestándose así un fenómeno universal, sin obedecer a una clasificación previa ni a una sistematización, ha ido creando instituciones en la medida en que surgían nuevas necesidades. Por ejemplo, fue necesario, que el Estado proporcionara un crédito agrícola especial; no creó entonces un servicio dependiente del Ministerio de Agricultura, sino que concibió una institu-

ción distinta para que con mayor libertad de movimientos, con recursos propios y con personalidad jurídica propia también, distinta de la del Estado, llenara dicha necesidad: la denominó Caja de Crédito Agrario. Lo mismo ocurrió con el Instituto de Crédito Industrial. . . y para qué nombrar a las innumerables instituciones de previsión que existen en Chile, todas las cuales son consecuencia del mismo fenómeno. Otro tanto ocurrió con el fomento de la producción: en el año 1940 fue felizmente creada la Corporación de Fomento de la Producción para atender fundamentalmente a lo que se estimó, con razón, como una finalidad esencial para el desarrollo económico.

Es muy necesario, sin embargo, propiciar una reforma de la Constitución para que estos servicios autónomos queden, aunque en sus líneas generales, consagrados expresamente y sistematizados en la Carta Fundamental.

Con todo, no podemos dejar de recordar un antecedente constitucional que a este respecto es de la mayor relevancia: la reforma de la Constitución aprobada en 1943, cuyos tres objetivos principales fueron los siguientes: 1) limitar la iniciativa parlamentaria en materia de gastos públicos, ampliando la del Presidente de la República; 2) como contrapartida, excluir los decretos de insistencia en materia de gastos no autorizados por ley, creando la institución del decreto de emergencia constitucional; 3) elevar de rango a la Contraloría General de la República, que siendo un organismo meramente legal, pasó desde entonces a ser un órgano constitucional y autónomo.

¿Por qué citamos aquí la reforma del año 1943? Porque al cumplir esta reforma uno de sus objetivos, en el artículo 45, radicó en el Presidente de la República la iniciativa legal exclusiva en materia de concesión y aumento de remuneraciones y gratificaciones a los servidores de la "Administración Pública, de las instituciones semifiscales y de las empresas fiscales". Es decir, este artículo 45, aunque a propósito de una materia diferente, hizo una diferenciación entre lo que

para el constituyente eran la Administración Pública, las instituciones semifiscales y las empresas. De una manera imperfecta e indirecta, esta disposición ha venido a consagrar, pues, dentro de la Constitución, esta tercera dimensión de los servicios públicos chilenos que hemos denominado servicios autónomos.

Además, debe considerarse otro antecedente: hay una ley interpretativa de la Constitución en lo que se refiere a la incompatibilidad de los parlamentarios para servir cargos o funciones públicas, y establece que esta incompatibilidad se refiere a las instituciones fiscales de administración autónoma, semifiscales, etc., o sea, que la ley dio por sentado, así como el artículo 45 de la Constitución, que existen estas instituciones. Podemos, por tanto, decir que se ha constitucionalizado la existencia de tales servicios.

10. En un intento por señalar gráficamente las tres dimensiones de la Administración Pública Chilena, de acuerdo con la Constitución Política, debería procederse de la siguiente manera: habría que abrir una primera llave cuyo primer extremo sería el de la Administración general o nacional, que se extiende a todo el territorio, y cuyo otro extremo sería el de la Administración territorialmente descentralizada (provincial-Asambleas Provinciales; Comunal-Municipalidades).

Quedándonos con la Administración general o nacional, que es la que propiamente deriva a emana del Presidente de la República, tendríamos que abrir otra llave cuyos extremos serían los siguientes: Administración centralizada o dependiente y Administración funcionalmente descentralizada compuesta por los servicios autónomos.

La Administración centralizada o dependiente tendría que figurar, en un gráfico, inmediatamente debajo de los diferentes Ministerios (los cuales están compuestos por Subsecretarías). Esta Administración se compone de los servicios dependientes de los Ministerios, que tienen variada nomenclatura: Direcciones Generales, Direcciones, Superintendencias, etc. Todos ellos están subordinados jerárquicamente al

Presidente de la República y dependen de algún Ministerio, carecen de personalidad jurídica, porque actúan con la del Estado (Fisco) y sus recursos son los del Presupuesto General de la Nación. Por ejemplo, del Ministerio del Interior depende la Dirección General de Servicios Eléctricos, y del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción depende la Dirección de Industrias y Comercio.

En cuanto a los servicios autónomos, cuyas características ya hemos señalado, aunque no dependen de los Ministerios, se relacionan en todo caso con el Gobierno a través de un Ministerio. Por eso, en un gráfico, estos servicios, que no podrían aparecer inmediatamente debajo de un Ministerio, para no significar con ello *dependencia*, tendrían en todo caso que manifestar el vínculo o relación con el Gobierno "a través" del Ministerio respectivo. Así, en un cuadro de la Administración Pública preparado por el Instituto de Ciencias Políticas y Administrativas de la Universidad de Chile, aparecen estos servicios autónomos por debajo de los servicios dependientes y separados por el nombre de "servicios institucionalmente descentralizados".

Ahora bien, los servicios autónomos pueden, a su vez, clasificarse en tres grandes grupos: Instituciones semifiscales, Empresas del Estado e Instituciones con autonomía especial.

La verdad es que las instituciones semifiscales, entre las que se hallan las Cajas de Previsión, tienen todas las características del género servicio autónomo y cuesta encontrar su diferencia específica, como no sea que han sido tratadas, previa enumeración, en forma especial por algunas leyes. Si de mí dependiera, suprimiría este casillero por no responder a un extremo realmente científico de clasificación.

Las empresas del Estado sí que son fácilmente distinguibles (por ejemplo, la Empresa de los Ferrocarriles del Estado, la Empresa Marítima del Estado, la Empresa Portuaria de Chile, etc.). Mediante ellas, el Estado ejerce su actividad

industrial y comercial, y su organización, en algunos aspectos, se asemeja a la empresa privada.

Hay, en fin, algunas instituciones que tienen un régimen de autonomía especial, como la Universidad de Chile, la Caja Central de Ahorro y Préstamos y otras creadas recientemente. No son semifiscales, ni son tampoco empresas, pero son, en todo caso, servicios autónomos genéricamente hablando.

Sin embargo, en la Constitución Política se consagra además un servicio que se denomina "Contraloría General de la República", que es tan "sui generis" que no admite una ubicación en los casilleros antes mencionados. No es servicio que "dependa" del Presidente de la República. No es, por cierto, municipalidad. Tampoco es un "servicio autónomo", pero su autonomía deriva de la propia Constitución y no de la ley, y está encargado de fiscalizar a toda la Administración activa. Por eso, en un gráfico, resulta muy difícil dar una ubicación precisa a la Contraloría, y en el cuadro al que antes me referí, figura aislada dentro de un cuadrado especial.

11. Después del bosquejo anterior, quisiera todavía señalar, para terminar, otro fundamento muy importante que proporciona la Constitución Política para una reforma administrativa.

El sistema de carrera funcionaria cuya implantación en Chile es inminente o tendrá que llegar algún día, como es sabido, obedece a ciertos principios básicos y nuestra Constitución abre las posibilidades de recogerlos y aplicarlos.

Me parece de interés referir aquí, siquiera en parte, la experiencia que pude recoger en el Segundo Congreso Interamericano de Administración del Personal, en Caracas, en 1965, al que me tocó asistir en representación, por decirlo así, del sector público de Chile.

Los debates, interesantísimos, producidos en torno al problema, los escuché, en parte, lamentándome de que en algunos aspectos estuviésemos en Chile un tanto atrasados; pero, en otra parte muy importante, con un orgullo muy legí-

timo, porque comprobé que nuestro adelanto era bastante grande en relación con los países asistentes.

El principio tal vez más fundamental para la implantación de la carrera funcionaria, se dijo, es el de la estabilidad en las funciones; no, por cierto, la inamovilidad absoluta, que conspira contra la eficacia del sistema, pero sí una estabilidad que dé tranquilidad al funcionario y le permita su perfeccionamiento. Fue rechazado, pues, unánimemente, el sistema "del botín", según el cual la Administración o Gobierno que llega al Poder elimina de cuajo a todo el personal y lo cambia por otro, y así sucesivamente. El sistema de carrera funcionaria debe organizarse, pues, con un fundamento constitucional, para dar mayor solidez a la ley que lo establezca. Esto, como condición esencial y una justa aspiración.

No pude menor que levantarme allí para decir que en Chile, desde 1925, tenemos ese fundamento constitucional al que se aspiraba, porque la Constitución Chilena consagra precisamente el Estatuto Administrativo, que es la ley que ha de contener el sistema de carrera funcionaria. Claro es que este instrumento está viejo y anticuado. A decir verdad, aún no hemos llegado a un moderno sistema de carrera funcionaria. Pero nuestro adelanto consiste en que el principio fundamental está reconocido y nos puede bastar con modificar o adecuar el instrumento, sin que tengamos que obtenerlo por vez primera.

En efecto, la Constitución se remite al Estatuto Administrativo, con arreglo al cual han de hacerse los nombramientos de los funcionarios y decretarse su remoción. El Estatuto es, entonces, una ley complementaria de la Constitución. Por cierto que debemos incorporar a él todos los modernos principios de un sistema de carrera funcionaria, y la ley respectiva debe contener sólo disposiciones generales y no entrar en la minucia propia de los reglamentos.

12. Pues bien, ¿qué conclusión podríamos obtener de todo lo dicho, ubicándonos en el plano de posibles reformas?

Yo creo que una gran reforma administrativa debe ser

estructural, de método y procedimientos y de personal, y en esa dirección han de aportar sus conocimientos y experiencias los técnicos y los juristas.

En cuanto al personal, me remito a lo que acabo de expresar: la Constitución da un sólido fundamento para que la ley implante un moderno sistema de carrera funcionaria.

Por lo que hace a los métodos y procedimientos, es preciso admitir desde luego que en el nivel operacional, por decirlo así, es mucho lo que puede hacerse sin que se llegue al nivel del reglamento ni al de la ley. Pero es necesario, asimismo, no olvidar que hace falta una ley básica en materia de procedimientos administrativos, porque en Chile no existe esta regulación general y su omisión se hace sentir especialmente en el interés de los administrados. En verdad, cuando alguien lleva una solicitud a una oficina de partes de un servicio público, nadie sabe qué le va a ocurrir más tarde a ese papel, qué caminos va a recorrer, cuando se decidirá sobre el asunto, etc. Las frases: "Vuelva en 20 días", "pregunte en un mes más", son frecuentes. Los plazos, las actuaciones, los trámites, en general el procedimiento administrativo, es preciso enmarcarlo —claro que en sus líneas generales— dentro de una regulación legal básica, que también tendría fundamento constitucional.

Por último, el bosquejo estructural que tan deshilvanadamente hemos hecho nos pone en evidencia que es indispensable también una ley general básica, al estilo de la española, v. gr., que organice en sus tramos fundamentales la Administración Pública, partiendo de los principios constitucionales, y si éstos son inactuales, será preciso que venga, a este respecto, una reforma de la Constitución, como es la que sobre la materia se contiene en el proyecto que pende de la consideración del Congreso Nacional. Debe recordarse que la única ley general sobre Administración Pública —ya bastante obsoleta— es el DFL. 7912 de 1927, ley orgánica de ministerios.

Perdón por haberme extendido tanto y quedo a la disposición de ustedes para las consultas y alcances que deseen formular o hacer.

## CONSULTAS

*Pregunta:* Se ha dicho por ahí, e incluso se ha confirmado, que la proliferación de instituciones autónomas es una de las características de los países subdesarrollados. Yo no sé, no me consta por cifras o por datos exactos... pero en reuniones internacionales se ha afirmado que esta es una característica de los países subdesarrollados. Ahora, en la explicación que se ha dado sobre la creación de entidades autónomas se dice que éstas emergen como una especie de respuesta a una organización central demasiado rígida.

Siendo esta una característica de los países subdesarrollados y una consecuencia de una situación de gravedad, ¿es posible que haya un derecho para países desarrollados y un derecho típico de países subdesarrollados? ¿O el derecho es uno solo y la situación existente obedece a otras razones?

*Respuesta:* Yo creo que el derecho, científicamente hablando, en un plano filosófico, es UNO SOLO, en el sentido de que expresa la justicia, lo que no obsta a que la justicia se exprese de diferente manera, según sea el ámbito sobre el cual va a recaer y es por eso que los derechos no son todos iguales; los derechos positivos no son todos análogos y se habla de Derecho español, del Derecho francés o del chileno, porque son regulación de hechos, circunstancias y relaciones distintos. Ahora, si distintos son los hechos, distintos tienen que ser también las regulaciones del derecho.

Yo creo que en parte es verdad esto de que los servicios autónomos funcionalmente descentralizados han proliferado especialmente en los países subdesarrollados, porque no sólo es causa de la descentralización funcional la congestión del aparato administrativo, sino que además lo es el que por estos servicios es posible procurarse fuentes de recursos para Esta-

dos tan pobres. Así obtienen que existan servicios que se financian con un aporte distinto del financiamiento fiscal. Por ejemplo, la Caja de Previsión de Empleados Particulares —yo no estoy destacando la perfección del sistema, sino que estoy buscando un ejemplo— está financiada mediante cotizaciones de los propios beneficiados que no son funcionarios, son empleados particulares, y también mediante un aporte del Estado. Se busca, entonces, una coordinación de aportes, no sólo estatales sino también de otros sectores. Otra de las causas por las cuales han proliferado estas instituciones: librarse de la rigidez del aparato administrativo clásico tradicional. Ahora, si se reforma esta estructura tradicional de modo que se haga más liberal en este sentido, es posible que no haya necesidad de llegar al extremo de la descentralización. Reconociendo el hecho, estoy de acuerdo en que han proliferado en los países de escasos recursos. Podríamos buscar las causas, pero parece que éste es el hecho.

*Pregunta:* ¿Por qué las Municipalidades han perdido atribuciones?

*Respuesta:* Aunque yo tuve el buen cuidado de pasar muy por encima de las Municipalidades, veo que ese cuidado fue totalmente inútil, pero no rehuyo el tema.

Hay un hecho: las Municipalidades —me parece— no están cumpliendo cabalmente las funciones que deberían cumplir, es decir, no están satisfaciendo plenamente las necesidades de la comuna, y porque así ha ocurrido, alguien tenía que suplir la función que nadie cumplía y ha ocurrido que —lejos de cumplirse el programa descentralizado que también contiene la Constitución— el Ejecutivo ha ido tomando atribuciones que pertenecen a las Municipalidades. Entonces vemos en la Constitución y en la Ley Orgánica de Municipalidades que a éstas les corresponde —fuera de otras atribuciones— el transporte, pero hay una Dirección de Transportes y una Subsecretaría de Transportes que son servicios dependientes y no servicios municipales, y también que a las

Municipalidades les corresponde la salubridad, pero también hay un Servicio Nacional de Salud que, si bien es funcionalmente descentralizado, no es municipal. A las Municipalidades les corresponde también la educación y los servicios educacionales están centralizados. Es decir, que ha ocurrido que el Ejecutivo ha ido tomando atribuciones que deberían corresponder a las Municipalidades, porque éstas no las han cumplido. Pero, ¿por qué no las han cumplido? Una razón —porque hay varias— LA FALTA DE RECURSOS. Las leyes les han dado atribuciones, pero no financiamiento. Otra es la organización: Las Municipalidades son de extracción popular y ocurre que se consideran mucho más asambleas de carácter político que corporaciones de tipo administrativo.

*Pregunta:* Dada la tendencia centralizadora del Estado Moderno y dados por otro lado la demanda por participación de la ciudadanía, se requiere la participación de la Municipalidad con un alto nivel de imaginación para ir desarrollando nuevos campos de la actividad y al mismo tiempo deben ir identificándose con la comunidad que representan. Algo que no tengo bien claro y que es quizá un detalle dentro de la charla que usted dio, es la relación que tienen los servicios funcionalmente descentralizados con el Ministro, porque lo que no me quedó en claro es si ellos están colocados solamente o tienen alguna conexión o relación con el Ministro mismo.

*Respuesta:* Claro que la tienen con el Ministerio porque estos servicios mantienen una relación con el Gobierno y tal vez me faltó decir, dentro del esquema que hice, que por cierto la tienen con los Ministros, porque ellos son constitucionalmente aquellos órganos del gobierno y de la administración que asesoran al gobierno y son de la confianza del Presidente, así es que son gobierno y administración. Cuando digo que los servicios autónomos se relacionan con el gobierno, digo que lo hacen a través de un Ministerio; es obvio que el Jefe del Ministerio —el Ministro— tenga entonces una relación con este servicio. Esto dicho en abstracto, porque en lo

concreto la ley que crea el servicio autónomo expresa cuáles van a ser estas relaciones con el Ministro.

En algunas instituciones semifiscales el Ministro es el que preside los Consejos y de allí el nombre de Vicepresidente Ejecutivo, porque el Vicepresidente Ejecutivo, con ser el jefe del servicio, el que por derecho propio preside los Consejos, no es él, sino que es el Ministro. Sólo cuando el Ministro falta, preside el Vicepresidente.

*Pregunta:* ¿El Derecho Administrativo proporciona alguna razón adicional para la existencia de estos consejos de administración de las organizaciones autónomas, además de la vinculación entre el poder central y organismo autónomo?

*Respuesta:* ¿Usted dice si la existencia o no existencia del Consejo sería aconsejable? Yo a ese respecto diría que el Derecho Administrativo, propiamente tal, no aconsejaría nada, porque planteada la necesidad de que estos servicios estuviesen regidos por consejos o la necesidad de que estuviese regidos sólo unipersonalmente por un Jefe o Vicepresidente Ejecutivo, al Derecho Administrativo correspondería regular bien el sistema escogido. A mí me parece que el Derecho Administrativo no estaría implicado en el asunto, porque antes tendrían que considerarse en un gabinete de carácter político o técnico, las razones políticas y técnicas que aconsejen plantear la necesidad de uno u otro sistema. Luego vendría el Derecho Administrativo a dar las normas precisas para la regulación del sistema adoptado. Así, pues, yo puedo tener una opinión, pero no el Derecho Administrativo.

---