

## Bibliografía

Manuel Daniel Argandoña: LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA EN CHILE. BASES FUNDAMENTALES (Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1982).

Es muy de celebrar que el distinguido profesor de Derecho Administrativo de la Universidad de Chile, don Manuel Daniel, haya dado a conocer, pulcramente presentado por la Editorial Jurídica, el contenido de su enseñanza, como parte del curso de Magister en Derecho Público, de la “unidad que tuvo como objetivo el estudio general de la estructura y naturaleza jurídica de los sujetos que, orgánicamente, conforman la Administración Pública Chilena” (p. 7).

El título del trabajo no debe inducir a engaño en orden a la finalidad de la exposición, porque si la administración constituye acción y efecto de alcance genérico en toda empresa individual o colectiva, aquí se considera únicamente la administración del Estado.

Es útil, pues, la advertencia que formula el autor: “Sin entrar en la polémica sobre si puede o no haber identificación entre la administración que tiene lugar en la esfera de los particulares y la que es parte de la actividad orgánica del Estado —en la que intervienen también personas naturales como titulares de los órganos públicos—, es dable admitir, desde luego, que en los procesos administrativos (planificación, organización, dirección, personal, métodos, control, etc.) habrá sin duda técnicas de común aplicación para una y otra especie de administración; pero, asimismo, debe establecerse que sus fines no son de igual naturaleza, ni lo son tampoco los medios de que se vale para lograrlo, por lo que su régimen no es idéntico para ambas”.

Nos parece de igual modo pertinente otra prevención que también se adelanta a expresar el catedrático en cuanto a que si “el elemento humano es sin duda el más importante en toda organización y lo es, por tanto, en la Administración Pública” (p. 12), exige un tratamiento separado y especial, tal cual lo merece asimismo, a su juicio, el análisis de la formación y manejo del patrimonio del ente administrativo.

Comentando ya algunos de los temas más sustanciales de los muchos que abarca la exposición del profesor Daniel, hemos de admitir que encontramos particularmente esclarecedora la forma cómo enfrenta la consideración de la personalidad jurídica del Estado.

“Como se ha dicho antes, en Chile la Administración Pública, fundamentalmente, se radica orgánicamente en el Poder Ejecutivo. El Presidente de la República es quien, por medio de la organización estructurada para estos efectos, administra el Estado, con arreglo a la Constitución y a las leyes. Pero ni el Poder Ejecutivo ni la Administración se reconocen como personas jurídicas en nuestro ordenamiento; los órganos administrativos, es decir, los instrumentos de que la Administración se vale para cumplir sus fines y que se componen de personas físicas y competencias, no son, tampoco, aisladamente, personas jurídicas, sino que integran a un sujeto de derecho que es la expresión subjetiva de la Administración” (p. 31).

La necesidad de unificar, por una parte, la expresión jurídica de la sociedad organizada explica el concepto de Estado y, por otra parte, el reconocimiento

de que no puede menos de admitirse que son titulares de derechos subjetivos, en el seno de la colectividad estatal, no sólo las *personas humanas*, sino la infinidad de grupos que en la sociedad civil se organizan por imperio de la misma naturaleza o de la voluntad libre, conduce al concepto *personalidad jurídica* para la formación y manejo de un patrimonio diverso del de sus integrantes y destinado al logro de sus respectivos fines.

No podría negarse que el Estado, necesitado más que cualquier otro grupo dentro de la sociedad que rige de los bienes necesarios para la satisfacción de los objetivos que explican su existencia, será máxima persona jurídica. Corresponderá también a la sociedad organizada, de acuerdo con el ordenamiento que se dicte, establecer el régimen a que habrán de ajustarse los demás entes colectivos organizados que den suficientes garantías en el comercio jurídico. Nos parece indiscutible que todo grupo, organizado, por imperio superior al Estado mismo, tiene derecho a la personalidad jurídica, si persigue un fin lícito y cumple los requisitos razonables que según su respectiva índole se impongan, para la seriedad del manejo patrimonial.

Nos parece, ratificando nuestra opinión, que todo ente colectivo organizado con finalidad racionalmente aceptable representa lo que puede considerarse una persona moral en cuanto puede invocar todos los derechos, libertades, garantías y recursos de que es beneficiario por mandato de la naturaleza, de la Constitución o de la ley, entre los cuales ha de contarse el de ser, además, reconocido como persona jurídica en el orden patrimonial, satisfaciendo sobre tal presupuesto los requisitos de forma que imponga el sistema normativo para velar por la certeza y seguridad en las relaciones jurídicas. Creer que para impetrar y aprovechar las posibilidades que otorga el ordenamiento institucional se requiere contar con personalidad jurídica es suscribir los postulados ya caducos del atomismo liberal, del voluntarismo democrático y del positivismo.

Por otra parte, con el aumento de las funciones comprendidas en la misión estatal y de los servicios que ha de crear y mantener para llenar las necesidades públicas, se fueron paulatinamente creando, como habilitados para el comercio jurídico, no sólo las personas naturales y el mismo Estado, que puede actuar como Fisco en condiciones semejantes a los particulares en el orden patrimonial, sino muchos otros entes a que el constituyente o el legislador fueron dando origen.

La diversa índole de estos nuevos institutos, la variedad de sus formas organizativas y objetivos específicos y su vinculación más o menos estrecha con el aparato central del Estado y de sus dependencias, dieron nacimiento a numerosos entes con variadas denominaciones: fiscales, semifiscales, autónomos, de administración autónoma, empresas de gestión económica, etc.

El profesor Daniel sintetiza muy felizmente la evolución experimentada a lo largo de nuestra vivencia democrática y que tendió, por ejemplo, a criticar la categoría de instituciones semifiscales y a definir el alcance de la Administración Centralizada y funcional o territorialmente Descentralizada.

Dilucidar si las referencias que a la Administración contempla la Carta de 1980 constituyen etapas de perfeccionamiento en tan trascendentales materias y proporciona nuevas luminosas directivas para el legislador, la magistratura o el intérprete o si, al contrario, por desgracia, en algunos puntos, revela desarmonías o induce a confusiones, es problema trascendental que el trabajo del profesor Daniel contribuye a profundizar e ilustrar.

No cabe, en los límites de esta nota, seguir al Sr. Daniel paso a paso en sus lecciones sobre los principios jurídicos y los sistemas de organización administrativa ni siquiera en sus interesantes planteamientos relacionados con las otras formas de organización que sirven para cumplir funciones administrativas y componen la "administración invisible", efectuada por empresas públicas, sociedades de economía mixta, fundaciones, corporaciones de derecho público (que particularmente quisiéramos considerar en otra oportunidad), entidades privadas con función administrativa, órganos estatales excluidos del sector público, etc.

Claridad, precisión, densidad, hondura, penetración acertada en la infinidad de asuntos complejos que aquí se plantean y sintetizan con auténtica maestría, son a mi juicio las cualidades que se exhiben en estas páginas por el profesor Daniel.

*Alejandro Silva Bascuñán*

Profesor de Derecho Político y Constitucional