

El entronque hispánico de la doctrina chilena de Derecho administrativo

por

ROLANDO E. PANTOJA BAUZÁ (1)

Homenaje al autor de la primera obra chilena y sudamericana de Derecho administrativo: Don Santiago Prado.

La experiencia demuestra cuán difícil es al hombre de nuestros días, dentro del torbellino de su vivir, encontrar un instante de reposo que le permita detenerse frente al pasado, sea con el objeto de tributar un justo homenaje de respeto y gratitud a los que se fueron y a los que fueron en el ayer, sea para apreciar en perspectiva y profundidad el valor que representan los tiempos idos ante nuestro medio vivencial. La vorágine de la vida contemporánea, la creciente complejidad del mundo moderno en las diversas esferas de la existencia y una serie de factores ya debidamente ponderados por filósofos y hombres de ciencia desde múltiples puntos de vista, constituyen otros tantos escollos, reales e ideales, que obstan al logro de la tranquilidad que se requiere para enfocar hechos anteriores a nuestros días, asignándoles su verdadero significado y alcance.

(1) El autor de este trabajo es Profesor auxiliar de Derecho administrativo en la Escuela de Derecho de Santiago, de la Universidad de Chile, y Ayudante propietario del ramo en el Seminario de Derecho público de la misma Escuela de esta Universidad; Abogado de la Contraloría General de la República y miembro del Círculo de Profesionales Hispánicos.

Sin embargo, y a pesar de estas vallas que son consustanciales al ser humano, hay ciertos momentos en que es indispensable escudriñar los orígenes para sacar a la luz el perfil ya desvanecido de algo que fue, en un intento por revelar algunas facetas del pasado con ecos de presente. Es lo que ocurre con el entronque hispánico de la doctrina chilena de Derecho administrativo, vínculo que, olvidado por unos e ignorado por otros, se remonta al medio siglo del XIX: al año 1859 para ser precisos, época en que aparecieron a la luz pública los Principios elementales de Derecho administrativo chileno (2), marcando el punto de partida de la doctrina chilena y sudamericana de esta disciplina jurídica, y el asomo de su enseñanza a la cátedra, poniendo de relieve el lazo espiritual que une a estos pueblos en su afán de constante perfeccionamiento.

Los Principios elementales habían constituido para nosotros, desde hace varios años, un misterio insondable. Sabíamos, sí, por don Moisés Vargas (3), que «la primera obra que apareció sobre la materia fue Principios elementales de Derecho administrativo chileno, que se publicó en 1859, anónima, pero atribuida a don Santiago Prado». Conocíamos, también, lo que manifestara el Profesor argentino don Benjamín Villegas Basavilbaso en su Derecho administrativo (4), completando este parecer: «La primera expresión de la enseñanza del Derecho administrativo en América latina —dice—, corresponde a Chile. En 1859 se publicó en Santiago el libro Principios elementales de Derecho administrativo chileno, adaptados a la enseñanza del ramo en el Instituto Nacional. Esta obra —agrega en seguida— se atribuye a don Santiago Pardo» (5). Nos constaba,

(2) Anónimo (atribuido a don Santiago Prado). Adaptados a la enseñanza del ramo en el Instituto Nacional, siguiendo el plan y las teorías de varios autores. Santiago, Imprenta Nacional, calle de Teatinos. 1859.

(3) VARGAS, Moisés: *Derecho administrativo*. Obra póstuma. Imprenta Universitaria. Estado, 63. Santiago. 1922; pág. 18.

(4) VILLEGAS BASAVILBASO, Benjamín: *Derecho administrativo*, tomo I. Introducción. Tipografía Editora Argentina. Buenos Aires, 1949; pág. 49, nota 7.

(5) Creíamos, en principio, que en la obra del Profesor Villegas Basavilbaso existía un mero error de imprenta al aludir al señor «Pardo», en lugar del se-

del mismo modo, que en la Biblioteca de la Escuela de Derecho de Santiago, de la Universidad de Chile, donde hay tres ejemplares de la obra, una mano desconocida había escrito «Santiago Prado», en el lugar donde normalmente debía haber ido el nombre del autor, sin que nadie estuviese en condiciones de explicar los fundamentos de esta actitud, y menos aún su origen. Sabíamos, por último, que la obra fue vastamente divulgada en su tiempo, ya que en el mes de enero del año 1860, el Gobierno remitió a todos los Intendentes del país ocho ejemplares «de la obra titulada «Derecho administrativo chileno» para que —los distribuyeran— entre los Gobernadores i las Municipalidades de la Provincia a su mando, reservando uno para el archivo de la Intendencia» (6).

Un buen día, sin embargo, decidimos romper ese velo de misterio que encubría el anónimo autor, buscando hacerle justicia, y con el fin, también, de destacar el ascendiente hispánico que reconoce la doctrina chilena de Derecho administrativo y su correspondiente cátedra universitaria.

Porque en honor de verdad, como reza la «advertencia indispensable» que precede al texto de los Principios elementales, «el plan i la mayor parte de las doctrinas que no llevan cita especial indicando las fuentes de donde han sido tomadas, pertenecen a la obra titulada: Derecho administrativo español,

ñor «Prado»; mas, como en el índice alfabético por autores —vid. ob. cit. página 508— se repite el apellido Pardo, nos inclinamos a pensar que se trata de un error de nombre en la cita.

(6) «En ese Tratado —continúa diciendo la circular— se encuentran formando un solo cuerpo, las diversas leyes relativas a la Administración pública, habiéndose por este medio facilitado el estudio de este importante ramo. Recomiendo, pues, a US. que llame sobre dicho ramo la atención de los empleados de esa Provincia para obtener mayor expedición i acierto en el manejo de los negocios públicos. Dios guarde a US.—Gerónimo Urmeneta.—Al Intendente de...». Anales de la Universidad de Chile o Repertorio de Instrucción Pública, Humanidades, Literatura, Filosofía i Ciencias Matemáticas, Físicas, Médicas, Legales, Políticas i Sagradas. Tomo XVII, correspondiente al año 1860, Santiago. Imprenta del Ferrocarril, 1860; pág. 152.

por don Manuel Colmeiro», que constituye, a su vez, «la obra —española— más antigua de todas las que se citan» (7).

Fue precisamente este prólogo, y la particular mención que hace de la obra de don Manuel Colmeiro, el que nos permitió avanzar en nuestra labor indagadora, estableciendo identidades. La verdad es que nadie podía afirmar a ciencia cierta que el libro anónimo pertenecía a don Santiago Prado, puesto que los indicios existentes pudieron hacer creer, más bien, que su autor había sido don Juan Herrera, primer Profesor de Derecho administrativo en el Departamento Universitario del Instituto Nacional (8), quien, luego de hacerse cargo de la cátedra, en el año 1859, bien pudo haber querido «proporcionar a los alumnos del Instituto Nacional un texto que pueda servir de guía en la clase de Derecho administrativo, mientras se publica otro mejor», como decía aquella advertencia.

Empero, nuestros primeros esfuerzos por descifrar la paternidad de la obra, fracasaron. Basándonos en la referencia que esa misma nota preliminar hacía al Programa de Derecho administrativo, pudimos establecer, sí, que éste no tuvo su origen en el interior de las aulas universitarias ni en el seno de corporaciones públicas, sino que había surgido por iniciativa de una persona extraña a la organización oficial, por lo menos nominalmente. A su vez, del contenido y estilo del escrito en que constaba la propuesta de programa de curso, podía inferirse que su autor era una misma y sola persona con el de los Principios elementales de Derecho administrativo chileno. Así, por ejemplo, en tanto la «advertencia indispensable» hacía presente: «mi objeto es solo proporcionar a los alumnos del Instituto Nacional un texto que pueda servir de guía en la clase de Derecho administrativo, mientras se publica otro mejor», el escrito del proponente, decía: «Tengo el honor de someter al examen del Consejo el adjunto Programa de Derecho administrativo chile-

(7) VARGAS, Moisés: Vid, ob. cit., pág. 13.

(8) Anales de la Universidad de Chile, ob. cit., tomos XVI, correspondiente al año 1859, págs. 876, 1015 y 1016; XVII, correspondiente al año 1860, pág. 1030.

no, a fin de que, en caso de obtener su aprobación en la forma legal, pueda servir de guía en la clase de este ramo...; al presentar este trabajo —concluía más adelante—, no tengo más pretensión que la de ser útil a la enseñanza mientras se presenta otra cosa mejor» (9). El autor del libro confesaba: «Por lo demás, el testimonio de mi propia conciencia está conforme en cuanto a no ser la obra que doi a luz ni científica ni orijinal. El plan i la mayor parte de las doctrinas que no llevan cita especial indicando las fuentes de donde han sido tomadas, pertenecen a la obra titulada: Derecho administrativo español, por don Manuel Colmeiro»; y el proponente a su vez indicaba: «La obra de que se trata no es, en su mayor parte, orijinal; el plan i gran parte de las proposiciones que contiene, se han tomado de la recomendable obra española, titulada Derecho administrativo español, por Colmeiro, de la cual se han suprimido las proposiciones que no correspondían a nuestro réjimen administrativo para dar lugar a aquellas que le son propias».

De esta manera, y por la similitud de fondo y forma que existe entre ambos escritos, podemos sostener que el autor de los Principios elementales y el del proyecto del primer programa de Derecho administrativo para la cátedra del Departamento Universitario del Instituto Nacional, eran una misma persona. No obstante, la firma que rolaba al pie de tan interesante documento, no permitía individualizar a su autor: lo firmaba «Un Estudiante».

A pesar de este hecho insólito y desusado en materia de tanta trascendencia, el progenitor del libro que ocupa nuestra atención no podía ser desconocido para sus contemporáneos. El ambiente intelectual de aquellos tiempos, aunque inquieto y vibrante, no era tan amplio como para impedir entre sus miembros la advertencia de definiciones vocacionales. En América hispana no circulaban profusamente los libros especializados en esta rama del Derecho, ya que eran pocas las obras que existían en el mundo, y una persona que profesara su culto espiritual, por la fuer-

(9) Anales de la Universidad de Chile, ob. cit., tomo XVI, correspondiente al año 1859, pág. 1023.

za de las cosas, tenía que mostrarse ante sus colegas y amigos como un impulsador de nuevas ideas. El mismo Rector de la Universidad de Chile, el eminente jurista don Andrés Bello, había dado muestras de poseer un juicio claro y certero sobre la forma en que debía enseñarse el Derecho administrativo, al manifestar en el seno del Consejo Universitario, en el año 1850: «...cuánto se deja notar la falta de un curso de estudios administrativos con aplicación a Chile, en que, a mas de darse nociones jenerales sobre la materia, se enseñe el mecanismo de todas las oficinas públicas i sus atribuciones, la organización del impuesto, etc.» (10).

Por estas razones, seguramente, en la intimidad del hombre con su conciencia, todos sabían quién era el autor de los Principios elementales, y, en vista de ello, la Facultad de Leyes propuso al Consejo Universitario otorgarle un premio. En efecto, en la sesión del Consejo del día 5 de mayo del año 1860, se dió cuenta «de un oficio del señor Decano de Leyes, con el cual remite copia del acta de la sesión celebrada por su Facultad el cuatro del que rije. Aparece de esta acta —dicen los Anales (11)— que la mencionada Facultad ha celebrado los acuerdos que siguen:

«Primero: que la Facultad es de dictamen que se concedan, para premio i jubilación al autor de la obra titulada: Derecho administrativo chileno, seis años como Rector del Instituto Nacional, i que si deja de ser Rector, i sigue siendo Profesor, continúe gozando del mismo abono de seis años».

Desde el año 1856, el señor Santiago Prado ocupaba la Rectoría del Instituto Nacional (12).

«Habiéndose retirado de la sala el señor Prado durante la discusión de este asunto —agregan los Anales—, el Consejo apro-

(10) Anales de la Universidad de Chile, ob. cit., tomo VII. Santiago de Chile. Imprenta Chilena, calle de Valdivia, núm. 21, 31 enero 1850; pág. 343.

(11) Anales de la Universidad de Chile, ob. cit., tomo XVII, correspondiente al año 1860, págs. 550 y 1092.

(12) *Centenario del Instituto Nacional. 1813-1913*. Breve reseña histórica redactada por encargo del señor Rector don Juan N. Espejo. Santiago de Chile. Imprenta, Litografía y Encuadernación Barcelona. 1913; pág. 50. D. Santiago Prado ocupó la Rectoría del Instituto Nacional desde el año 1856 hasta el año 1862.

bó por unanimidad el primero de estos acuerdos, i resolvió elevarlo al Supremo Gobierno para los fines del caso».

Por consiguiente, el autor de los Principios elementales de Derecho administrativo chileno y del primer programa para la enseñanza de la asignatura, entronque hispánico de la doctrina nacional, aunque con ribetes internacionales, fue don Santiago Prado, distinguido jurisconsulto chileno (13), al que correspondió el alto honor de abrir la ruta administrativa en América del Sur, cobijado bajo el alero secular de la Madre Patria: «por lo demás, el testimonio de mi propia conciencia está conforme en cuanto a no ser la obra que doi a luz ni científica ni orijinal (14). El plan i la mayor parte de las doctrinas que no llevan cita especial indicando las fuentes de donde han sido tomadas, pertenecen a la obra titulada: Derecho administrativo español, por don Manuel Colmeiro».

(13) Don Santiago Prado recibió el título de Licenciado en Leyes el día 16 de abril de 1853: BRISEÑO, Ramón, *Indice jeneral de los Anales de la Universidad de Chile*, Imprenta de la Sociedad, calle de la Compañía. Diciembre de 1856; página 83. Su Memoria, que constó de varios estudios sobre Instrucción Pública, fue publicada en 1859: VALENZUELA Y GUZMAN, Eduardo, *Apéndice a los Anales de la Universidad de Chile*. Índice alfabético y analítico de los trabajos publicados desde 1843 a 1887. Santiago de Chile. Imprenta Nacional, 1890; pág. 57. Es curioso que en este Índice no aparezcan como publicados entre esos años los Principios elementales de Derecho administrativo chileno: vid. pág. 891.

Además de Rector del Instituto Nacional, ocupó la cátedra de Derecho de Jentes, y, más tarde, la primera cátedra de Derecho comercial: Anales de la Universidad de Chile, ob. cit., tomo XVI, correspondiente al año 1859; pág. 1018; tomo XVII, correspondiente al año 1860; pág. 1030.

(14) «Es un estudio muy bien hecho, y tiene la particularidad de exponer la materia en una forma muy clara; siendo, además —una obra— muy completa». VARGAS, Moisés, vid. ob. cit., pág. 18.