



LECCION DECIMATERCIA.

SUMARIO.

Poder administrativo: Indicación de las materias administrativas por su naturaleza.—Excepciones establecidas por la legislación francesa.—Respeto de la cosa juzgada por el poder judicial, y por el administrativo.—Observaciones generales.—Decisiones administrativas que no hacen cosa juzgada para la autoridad judicial.—Decisiones judiciales que no impiden el conocimiento de la administración.—Efectos de la cosa juzgada.

SEÑORES.

Al concluir la lección anterior dijimos que el hablar del poder administrativo sería una tarea mas fácil que las anteriores. El orden lógico exigía sin duda, que después de haber hablado del poder judicial, consagrásemos esta lección al poder administrativo; mas al hacerlo, no tenemos ya que sentar nuevos principios. El encadenamiento de las disposiciones, el enlace de las ideas nos ha con-

ducido necesariamente en el exámen de las atribuciones del poder judicial, á la resolucion de todas las cuestiones relativas á la competencia del poder administrativo. En efecto, hemos establecido de una manera general el carácter de lo contencioso administrativo, y lo hemos espresado por medio de una fórmula que hemos desarrollado; hemos presentado los cinco caracteres de esta fórmula, y las materias á las cuales ella se aplica mas especialmente; hemos hablado de la interpretacion, explicacion y aplicacion de los actos administrativos; y hemos procurado en los detalles, para hacer conocer mejor las atribuciones del poder judicial, establecer constantemente un paralelo entre este poder y el administrativo, é indicar sus límites respectivos. ¿Qué mas pudiéramos ahora añadir para explicar el poder administrativo? Seria preciso volver á repetir todo lo que ordenadamente hemos dicho de las obras públicas, de los contratos y ajustes de la administracion, del tesoro público, sus deudas y contribuciones, de la policía, talleres, aguas y caminos, del ejercicio de los derechos políticos, y de todas las materias propias de la administracion, tarea que, sobre ser inútil, fatigaria vuestra atencion.

Quedando, pues, explicadas las atribuciones, así graciosas como contenciosas del poder administrativo en cada una de las materias indicadas, solo nos resta hacer algunas observaciones acerca de las excepciones que se advierten establecidas

por la legislación administrativa, aun de aquellos países como la Francia, que mas han adelantado en la ciencia del derecho administrativo. Pudiera inducir en error el ver que, materias que segun los principios de la ciencia son judiciales, han sido declaradas administrativas.

La política, la necesidad de completar ciertos actos de tutela administrativa, y la afinidad misma de las materias con lo contencioso-administrativo, han sido las causas que han motivado las excepciones que se notan en la legislación francesa. Así se ve que en la legislación revolucionaria, y con motivo de asegurar la ejecucion de medidas políticas que hubieran podido experimentar vivas resistencias á causa de la violencia con que estaban marcadas, se atribuyó á la autoridad administrativa lo contencioso de los dominios nacionales, que es por su naturaleza judicial, y quedaron de esta manera sujetas á la autoridad administrativa todas las cuestiones sobre el valor de las ventas de tales bienes, el descubrimiento de los bienes nacionales usurpados, y los derechos reconocidos á los propietarios por las leyes que abolieron la feudalidad.

Repetidas veces hemos manifestado que los ayuntamientos, los hospicios, colegios, y otros establecimientos públicos, deben ser considerados como personas morales, sometidas, en lo que concierne á la administracion de sus bienes, á las mismas reglas de competencia que los simples particula-

res. Colocadas estas personas morales bajo la vigilancia tutelar de la administracion, para completar este sistema de tutela la ley francesa ha puesto entre las atribuciones de la autoridad administrativa las cuestiones de contabilidad de los establecimientos públicos, la ocupacion de los bienes del comun, la percepcion de los arbitrios, y otras cosas que por su naturaleza pertenecen á la autoridad judicial.

Del mismo modo el cuidado, conservacion y defensa de los bosques del Estado, el apeo de los terrenos del mismo, ó del comun, y establecimientos públicos, la imposicion de multas por contravenciones, y otras muchas materias de policía, por la grande afinidad que tienen con lo contencioso-administrativo, aunque no se les pueda aplicar completamente la fórmula del *interes expecial &c.*, han sido colocadas bajo la influencia de la competencia administrativa.

Mas todas estas disposiciones de la legislacion francesa, léjos de inducir confusion alguna en los principios de la ciencia, no hacen sino reconocerlos y confirmarlos, puesto que tales medidas legislativas no son sino verdaderas excepciones, que por graves y singulares circunstancias ha sido necesario establecer. Seria tan injusto calumniar la ciencia del derecho administrativo con las excepciones adoptadas por la legislacion francesa, como criticar de irracional al derecho civil por las disposiciones de algunas leyes romanas. Hechas es-

tas observaciones, pasamos á hablar del respeto que se merece la cosa juzgada, así por el poder judicial, como por el poder administrativo.

La cosa juzgada es uno de los principios eminentemente conservadores del orden social. Entre los romanos, se habia adoptado esta máxima que ha pasado á todas las legislaciones: *res judicata pro veritate habetur*. No es una verdad universal, es una verdad relativa, es la verdad para las partes que han litigado, *pro veritate habetur*.

Cuando el poder judicial se excede de los límites de sus facultades, el medio de la competencia puede contenerlo; pero si oportunamente no se inicia por el otro poder, el mal se consumará. Preciso es reconocer que la sabiduría, la prudencia, y las luces de los poderes judicial y administrativo, son las mas eficaces garantías para que este principio del respeto de la cosa juzgada sea constante y regularmente observado.

Para evitar todo error y toda equivocacion en esta materia tan grave como delicada, debemos precisar bien los caracteres de la cosa juzgada. Estos caracteres están escritos en la ley romana, enteramente conforme con nuestra legislacion. Son los siguientes:

La autoridad de la cosa juzgada no tiene lugar sino precisamente con respecto á lo que ha sido objeto del juicio. Es necesario que la demanda se instaure sobre la misma cosa, por la misma causa, contra las mismas partes, y con la misma calidad.

Inspiciendum est, dice la ley romana, an idem corpus sit, quantitas eadem, idem jus, eadem causa petendi, et eadem conditio personarum: quæ nisi omnia concurrunt alia res est. L. 12, 13 y 14, Dig de Except. rei judic.

No es de esperarse nunca que el poder judicial ó el administrativo pretenda á ciencia cierta juzgar de nuevo la misma causa, sobre la misma cosa, entre las mismas partes y con la misma calidad. Las dificultades nacen sin duda de algun error de las partes ó de los jueces. Antes de abordar estas dificultades, preciso es desembarazar la materia de varios incidentes que pudieran hacer aparecer como cosa juzgada la que no siéndolo en realidad, no puede presentar embarazo al ejercicio recíproco de uno ú otro poder.

Hay en efecto muchas decisiones administrativas que no hacen cosa juzgada para el poder judicial. En muchas partes de estas lecciones hemos sentado el principio de que ciertos actos, ciertas decisiones de la autoridad administrativa, no impedian el que las demandas sobre derechos privados se instaurasen ante la autoridad judicial. Hemos dicho que nunca la autoridad administrativa, al acordar una concesion, ó una autorizacion, entien-de permitir el que se ocupe la propiedad privada ni que se cause algun daño; que los actos de tutela no son nunca un obstáculo para que los terceros hagan valer sus derechos ante los tribunales; y que muchas demandas llevan en sí mismas el gér-

men de las dos jurisdicciones, que puede desarrollarse rápidamente ante una y otra sin que por esto se perturbe su armonía.

Es aquí el lugar de manifestar el motivo que ha hecho establecer este principio en lo que toca á la cosa juzgada. Este motivo es, que los caracteres de la cosa juzgada, no pueden nunca en estos diversos casos encontrarse reunidos, y producir el obstáculo que da lugar á esta verdad de la jurisprudencia. No son las mismas partes, si obran en otra calidad; ó no es la misma causa, si es el objeto diverso; y como queda dicho, se necesita la reunion de todas estas condiciones, para que el principio pueda tener su exácta y rigurosa aplicacion.

Hé aquí varias decisiones administrativas, que pueden presentarse con mas frecuencia, y que serán bastantes para hacer conocer con toda claridad la diferencia y valor de la cosa juzgada. 1. ° Pedro quiere construir, y pide el alineamiento á la administracion. Se le dá. El reclama, la administracion insiste. Recurre al ministro. Este dá una decision que le es contraria. Ataca la decision ante el tribunal administrativo, por medio del recurso contencioso. El tribunal decide. Esta decision administrativa es soberana, irrevocable, *pro veritate habetur*, no queda recurso.

Pero Pedro tiene derecho á una indemnizacion por la porción de terreno que el alineamiento le obliga á abandonar á la vía pública, y sobre la pro-

piedad de este terreno, ó sobre la indemnizacion, se suscita una disputa entre aquel y el ayuntamiento. ¿Se le opondrá el decreto del tribunal administrativo? ¿Podrá él mismo invocarlo? No. Es *res inter alior acta*, con relacion al ayuntamiento. Y las cuestiones de propiedad é indemnizacion, no obstante la decision administrativa, serán definidas por la autoridad judicial.

2.º El agente respectivo de la administracion, bajo el pretexto de poner en corriente un camino, rompe las cercas del terreno de que soy propietario, y declara que el camino es vecinal. Entablo todos los recursos administrativos, y el último decreto decide que el agente tuvo razon en declarar al camino vecinal, y de mantener al público en el uso de este camino. ¿La cuestion de propiedad está decidida? No ciertamente. El público pasa por mi terreno, lé aquí todo. La autoridad administrativa ha llevado á ejecucion su mandato. Pero yo reclamo mi propiedad ante la autoridad judicial. No se disputa entónces si el camino es vecinal, esto está decidido por la autoridad administrativa, lo que se disputa es la propiedad del suelo, el *objeto* del litigio es diverso, y la autoridad judicial es competentemente libre en su esfera. No decidirá que el camino es ó no vecinal; sino que la propiedad del camino declarado vecinal, me pertenece, ó pertenece al comun. La declaracion de ser el camino vecinal, habrá solo tenido por respecto resolver los derechos de propiedad, en un derecho

á una indemnizacion, que me será pagada mediante la decision judicial.

3. ^o La autoridad administrativa, en uso de su derecho, ha formado un reglamento de agua, á pesar de las oposiciones de diversas partes interesadas. Este reglamento priva á un individuo de una parte del agua de que era propietario, á título de convenios privados hechos con los otros vecinos de la ribera. El que ha sido perjudicado, les demanda ante la autoridad judicial una indemnizacion equivalente al daño que experimenta, si ellos hacen uso de la agua conforme al reglamento. La autoridad administrativa, en esta vez, en uso del derecho que le asiste de vigilancia general, y por el interes de la agricultura y de la salubridad pública, ha arreglado la parte de agua que debe tomar cada uno de los vecinos de la ribera; pero no ha decidido cuestion alguna de propiedad ni de convenios privados. Los tribunales no decidirán que la distribucion de las aguas ha sido mal hecha por la autoridad administrativa, sino que los daños ocasionados al reclamante, contrariando sus derechos de propiedad, deben ser estimados y pagados por los demandados.

4. ^o A pesar de las oposiciones mas vivas y urgentes de los vecinos de un fabricante, la autoridad administrativa ha autorizado un taller insalubre. Se ha hecho uso del recurso contencioso, y la decision ha sido favorable al fabricante. El ingenio, en ejercicio, ocasiona á los mismos vecinos un

daño real, y demandan al fabricante ante la autoridad judicial. ¿Se les opondrá la escepcion de la cosa juzgada? De ninguna manera. Porque ante la autoridad administrativa, los vecinos no defendian sino un derecho eventual, ó mas bien, un *interes* que por su gravedad é importancia es equiparado al *derecho*; ante la autoridad judicial demandan la reparacion de un daño actual, real, estimable. No es, pues, el *mismo objeto*, ni la *misma causa*. De otro modo los vecinos habrian podido pedir ante la autoridad administrativa, que en caso que la autorizacion se acordase, la indemnizacion eventual fuera determinada. Es seguro que esta demanda seria rechazada por la razon que tantas veces hemos repetido, de que la administracion en sus concesiones no pretende atacar el derecho de propiedad, ni autorizar un daño. Esta razon, que seria explícita en caso de semejante demanda, es el motivo de la reserva que se subentiende en todas las disposiciones administrativas.

5.º Un individuo es demandado ante la autoridad administrativa por contravenciones de policía, ó por cualesquiera otras cuya represion pertenezca á esta autoridad, y es condenado. Esta decision dejará intactas todas las cuestiones de propiedad, indemnizacion, ó convenciones privadas, que podrán siempre someterse al juicio de los tribunales.

Este principio necesita desarrollarse para poder

apreciar debidamente los efectos de las decisiones administrativas sobre contravenciones, con relacion á las acciones posesorias, ó petitorias que pueden instaurarse ante la autoridad judicial.

Demandado un individuo ante la administracion ó tribunal de policía, por haber practicado algunas obras sobre un curso de agua, ó por cualquier otro hecho que diga relacion á la policía, se excepciona con su derecho de posesion ó de propiedad ¿será preciso sobreseer en la represion de la contravencion hasta la sentencia de los tribunales civiles?

Es preciso distinguir: si el derecho que se invoca no es de tal naturaleza, que suponiéndolo comprobado, haria desaparecer la contravencion, los tribunales represivos deben ir adelante en el conocimiento de la demanda. Por ejemplo, un particular ha interceptado un camino que está reconocido y declarado vecinal, y demandado por esta contravencion, se excepciona con que es propietario del camino, y pide el sobreseimiento hasta que decidan sobre su derecho los tribunales civiles; deberá rehusarse el sobreseimiento, porque la declaracion de ser vecinal el camino, ha resuelto su derecho, si realmente existe, en una indemnizacion. Así, la contravencion no puede desaparecer, cualquiera que sea la resolucion del tribunal.

Cuando al contrario, el derecho de propiedad ó de posesion, suponiéndolo probado, destruye toda idea de contravencion, el sobreseimiento debe pro-

nunciarse. Por ejemplo, un propietario es demandado ante la administracion ó tribunal de policía, por haber dejado pastar á sus bestias en terrenos del Estado, y se excepciona diciendo que tiene en ellos servidumbre de pasto, y pide que el negocio se remita al tribunal civil, debe sobreseerse acerca de la contravencion, que el derecho de servidumbre hará desaparecer, y remitirse el asunto al conocimiento de la autoridad judicial.

Supongamos ahora que los tribunales administrativos han decidido ya, y que el contraventor ha sido condenado; pero que ocurre á los tribunales civiles judiciales pidiendo amparo en la posesion, ó que se le declare propietario, ¿qué deberán hacer estos tribunales?

Es de toda evidencia que los tribunales administrativos son incompetentes para decidir una cuestion sobre propiedad ó posesion. Condenando al contraventor, no han querido, pues, decidir que no era poseedor ó propietario con título legal; ellos se han limitado á pronunciar la represion por el interes público, y sin perjuicio de los derechos privados, de un hecho que les ha parecido una contravencion, ó porque ante ellos no se ha alegado ninguna excepcion de posesion ó propiedad, ó porque la excepcion no les ha parecido tal que pudiera hacer desaparecer la contravencion.

Nada, pues, se opone á que los tribunales civiles declaren á este individuo propietario ó lo mantengan en la posesion. Esta sentencia no producirá efec-

to alguno sobre la condenacion si ha sido ya ejecutada; pero el que ha sido declarado poseedor ó propietario, usando de su derecho practicará nuevas obras semejantes á las primeras, y si por ellas fuere demandado ante los tribunales administrativos, se defenderá con la sentencia que lo reconoce propietario ó poseedor con título legal. Y los tribunales administrativos, en virtud de este título, declararán que no hay contravencion. Lo mismo sucederia si durante el juicio sobre la contravencion, el pretendido contraventor hubiere ocurrido ante los tribunales civiles, y obtenido una sentencia favorable.

Mas se dirá: ¿pues qué, pueden los tribunales civiles obligar á los administrativos á abstenerse del conocimiento, y á juzgar conforme á las decisiones judiciales?

No pueden de una manera directa; pero tal es el resultado de sus sentencias en el sentido que la autoridad administrativa debe tomar por base de su decision el derecho reconocido por la autoridad judicial. ¿En esto, qué peligro puede haber? Cada una de las autoridades obra dentro de los límites de su competencia. La autoridad judicial decide sobre cuestiones de propiedad ó posesion, y la administracion sobre la cuestion de contravencion, *alia res est*. Esta última autoridad, no puede, es verdad, poner en duda el derecho de propiedad ó posesion; pero es muy libre para juzgar, que no obstante la existencia de este derecho, hay contra-

vencion. Pero adelantemos la suposicion. Los tribunales administrativos no se han limitado á condenar al pago de una multa, sino que han ordenado, en virtud de sus facultades, la destruccion de las obras. ¿Se podrá decir que esta circunstancia impide á los tribunales civiles el mantener al actor en posesion, y mandar que las obras se repongan? ¿ó bien que pidiéndose la declaracion de propiedad, el tribunal debe limitarse á reconocer el derecho de propiedad, pero sin declarar al propietario libre para usar de este derecho en toda su plenitud, porque esto seria contrariar lo determinado por la administracion autorizando la reposicion de lo que se habia mandado demoler?

No, sin duda. La autoridad administrativa no ha decidido sino sobre hechos *pasados*, ella no ha podido ocuparse de hechos *futuros*. Ordenando la demolicion de las obras construidas, no ha podido prohibir que se levanten otras nuevas, á reserva de proveer, como lo crea conveniente, sobre una nueva obra que le fuera despues denunciada.

Es preciso comprender bien esta distincion de hechos *pasados* y hechos *futuros*. Los tribunales de represion no se ocupan sino de los primeros, y sus decisiones no tienen el efecto de cosa juzgada para los posteriores. Condenado un individuo hoy por tal contravencion, podria ser absuelto mañana, por una contravencion del todo semejante, sin que en esto reciba ataque alguno la cosa juzgada, así como el tribunal de lo criminal puede condenar

hoy á un individuo por robo, y no se creeria por solo esto obligado á condenarlo mañana por otro semejante que nuevamente hubiera cometido.

Así, pues, si una decision de la autoridad administrativa por una contravencion, no liga á la misma autoridad para los hechos futuros, ¿cómo podria ser un obstáculo para la autoridad judicial? No hay, pues, ningun obstáculo para que los tribunales civiles autoricen el establecimiento de las obras que la autoridad administrativa, por *vía de represion*, haya mandado destruir. Decimos por *vía de represion*, porque es tambien de las facultades de la administracion *prohibir*, por medida de policía, la construccion de tales y tales obras, y los tribunales, aun reconociendo el derecho de propiedad ó de posesion, deben guardarse de autorizar una infraccion de las órdenes de policía que disponen para lo futuro.

Mas no sucede lo mismo en las condenaciones por *vía de represion*. La condenacion, por la contravencion no ataca el derecho de posesion ó propiedad, ni despoja á los tribunales de la facultad de mantener al propietario ó poseedor en el pleno ejercicio de su derecho. El *objeto* del juicio no es el mismo, la *causa* es diferente, no hay violacion de cosa juzgada.

Mas delicada seria todavía la cuestion, si se supone que ordenada por la administracion la demolicion de las obras hechas en contravencion, la parte condenada ocurre á los tribunales civiles, án-

tes que la decision administrativa se haya ejecutado ¿qué deberán hacer entónces los tribunales?

Si el actor justifica su derecho de propietario ó de poseedor, no hay duda que así deberán reconocerlo y declararlo como en los casos anteriores; ¿pero podrán mantenerlo en el derecho de conservar las obras que se han mandado destruir? ¿No sería esta una violacion de la cosa juzgada por la autoridad administrativa? Notemos que aquí se trata de un mismo objeto, son las mismas obras, las que es necesario conservar ó destruir, una de las sentencias no puede ser ejecutada, sin que la otra quede sin efecto.

Esta que parece grande dificultad se desvanece, con solo observar que el tribunal administrativo, tan luego como el condenado por la contravencion haya ocurrido al tribunal civil en demanda de sus derechos de posesion ó propiedad, debe sobreseer en la ejecucion de la demolicion de las obras, pago de multas &c., y esperar la resolucion de la autoridad judicial. Si fuere favorable al actor, la condenacion administrativa quedará sin efecto, miéntras que será ejecutada plenamente si las pretensiones de la parte fueren deshechadas. Podría decirse, que este sistema proporcionaba á la parte condenada la facilidad de paralizar, por medio de una accion, tal vez infundada, el efecto de la decision pronunciada en su contra; pero es preciso advertir que deberia obligársele á solicitar de la autoridad administrativa el sobreseimiento, y que es-

ta no estaria en el caso de acordarlo, sino cuando la accion le pareciera fundada y capaz de justificar las obras de cuya demolicion se trata.

En todo caso, si la destruccion no ha sido ejecutada, y el tribunal civil ha declarado la cualidad de propietario al pretendido contraventor, no se concibe la razon por qué tal ejecucion podria llevarse á efecto, con desprecio de la sentencia del tribunal civil. ¿No podría mas bien decirse que la decision administrativa, en la parte que ordena la demolicion de la obra, es accesorial, y que lo principal que ha definido es que existe una contravencion? ¿Que la verdadera cosa juzgada es únicamente ésta: *hay una contravencion*; y que no se ha pronunciado sino provisoriamente lo siguiente: *las obras serán demolidas si el contraventor no es reconocido propietario por la autoridad competente*? De otra manera, la administracion decidiria la cuestion de propiedad, ó por lo ménos su decision quitaria á los tribunales civiles el derecho de decidirla, y una y otra cosa es diametralmente opuesta á los principios que hemos inculcado.

A mas de todas estas especies tan notables, son tambien decisiones administrativas que no producen cosa juzgada, las denegaciones ó repulsas ministeriales sobre reconocer tales ó cuales derechos, cuya apreciacion solo corresponde á los tribunales; semejantes decretos, no deben juzgarse, sino como meras declaraciones de parte interesada que no pueden impedir la accion regular ante el poder

competente; v. g., el decreto de un ministro por el que decide que no hay lugar á una indemnizacion por la supresion de un ingenio, ó de su fuerza motriz, no seria mas de una declaracion de que la administracion no reconocia el derecho del dueño ingenio á la indemnizacion; pero esto no impediria que él ocurriera ante quien correspondiera segun derecho para que se determinara su reclamacion.

Hasta aquí hemos hablado de decisiones administrativas que no impiden el conocimiento del poder judicial. Los mismos ejemplos habrán hecho presentir en qué casos, las decisiones judiciales dejan en entera libertad al poder administrativo.

En efecto, la autoridad judicial ha decidido la cuestion de la propiedad del terreno de un camino entre un particular y un ayuntamiento; la administracion queda en libertad para declarar que el camino es vecinal. Esta cuestion es distinta de la propiedad.

La cuestion de la propiedad de un terreno sometido al alineamiento, ha sido juzgada por la autoridad judicial. La administrativa no por eso dejará de conservar el derecho de decidir sobre el alineamiento.

Una sentencia judicial, ha declarado la propiedad total de un curso de agua á un individuo de la ribera. La administracion no dejará por eso de formar el reglamento de agua, como sea mas conforme á los intereses de la agricultura.

La autoridad judicial ha condenado muchas veces al pago de daños y perjuicios al propietario de un ingenio no autorizado. El propietario podrá obtener esta autorizacion, apesar de las sentencias que lo han condenado, y esta autorizacion no prevendrá tampoco las nuevas condenaciones por nuevos daños y perjuicios.

Los tribunales han condenado al Estado á pagar á un particular cierta cantidad de dinero. La autoridad administrativa tendrá sin embargo el derecho de declarar que el crédito está diferido por la ley, ó que las cajas del tesoro están vacías, y no puede ser actualmente pagado. No se negará la deuda, pero el pago siendo del todo administrativo, no se efectuará ó será retardado. Cuando una sentencia, emanada de los tribunales, ha condenado al Estado al pago de una deuda, no se pueden oponer al acreedor excepciones sacadas del derecho comun, tales como la compensacion, la prescripcion &c. Hay cosa juzgada sobre la existencia, y validacion del crédito; la autoridad administrativa debe respetar la decision de los tribunales bajo este respecto.

Pero debiendo hacerse el pago de la deuda por las vías administrativas se concibe que pueden existir excepciones particulares que afecten no al crédito en sí mismo, sino á su pago. Se puede responder al acreedor que su crédito no cabe en el presupuesto, ó que por la ley está diferido. Las excepciones de esta naturaleza están sometidas al

poder administrativo, que puede aplicarlas sin ofensa de la cosa juzgada. No es en efecto el mismo objeto, el que se halla á discusion. Ante los tribunales se trató de comprobar la existencia y validacion de la deuda; ante la autoridad administrativa se trata de proveer á su pago, y de aplicar las reglas especiales introducidas por las leyes administrativas.

No es lo mismo la prescripcion, que la suspension de pagos; la prescripcion es un medio de derecho civil que ataca la existencia del crédito en sí mismo, y que debe oponerse y discutirse en la instancia judicial. La suspension al contrario, es una excepcion esencialmente administrativa, que no afecta al crédito en sí mismo, introducida en vista de las necesidades administrativas, y de la cual, no tienen que ocuparse los tribunales. La decision judicial deja pues, intacta, la medida administrativa de suspension, y nada se opone á que esta medida sea aplicada por la autoridad administrativa, no obstante todas las sentencias y decretos pasados en autoridad de cosa juzgada. Conforme á estos principios, las sentencias de los tribunales son puramente declaratorias, y no importan mas del reconocimiento de los créditos á cuyo pago condenan al Estado. Y las leyes de suspension, pueden ser aplicadas por la autoridad administrativa aun despues de las sentencias de condenacion, pasadas en autoridad de cosa juzgada. Así lo tiene muchas veces decidido la jurisprudencia de Fran-

cia, que tantos progresos ha hecho en la ciencia de derecho administrativo.

Mas si la excepcion misma de suspension de pago, es la que ha sido propuesta á nombre del Estado ante la autoridad judicial, y ha sido discutida y decidida en contra del Estado, es evidente que la cosa juzgada ha recaido sobre la suspension misma. En vano diria la administracion que los tribunales eran incompetentes para pronunciar sobre una medida que es de su exclusiva pertenencia. El Estado pudo por medio de sus agentes que lo representan en el juicio, haber opuesto la incompetencia, haber reclamado la remision del negocio á la autoridad administrativa, haber en fin, introducido el recurso de competencia; todos estos medios tenia para defenderse y evitar que la autoridad judicial decidiese; si ha descuidado estos medios de defensa, y ha sucumbido, debe prestar homenaje como un simple particular á esta máxima fundamental de las sociedades humanas: *res judicata pro veritate habetur*.

En todas las especies de que hasta aquí nos hemos ocupado, se advierte desde luego que ó las partes no son las mismas, ó no obran en la misma calidad, ó no es la misma causa, ó no se trata del mismo objeto. La que aparecia como cosa juzgada, no lo era en realidad, y así no podia presentar obstáculo alguno al ejercicio de una ó de otra autoridad.

Libres ya de estas especies, entremos á conside-

rar los verdaderos efectos de la cosa juzgada, en que pueden presentarse las grandes dificultades que tratamos de allanar en este exámen. Para apreciar los resultados de la cosa juzgada, es preciso observar si el objeto, la causa, y las partes son las mismas.

Bajo este supuesto, ninguna dificultad puede suscitarse sobre la cosa juzgada por una autoridad que ha obrado dentro de los límites incontestables de su competencia. Así, un tribunal supremo de justicia anularia con razon la decision del inferior que hubiera restablecido en sus funciones á un empleado destituido por la autoridad administrativa.

Los tribunales civiles no podrian mantener en el uso de la propiedad, al dueño de un camino, con desprecio de la decision de la autoridad administrativa que hubiera declarado al camino vecinal. Así como la autoridad administrativa no podria mantener en la posesion ni aun interina, á los detentadores de los bienes comunales, que hubieran sido declarados usurpadores por la autoridad judicial. Todo esto no tiene dificultad.

¿Pero qué medio deberá adoptarse, si la decision ha sido dada incompetentemente por una de las autoridades, sea la judicial, ó la administrativa?

Antes de indicar la solucion de esta dificultad, solucion que ha de reposar sobre la sana aplicacion del principio de la cosa juzgada, se debe observar

que los casos de incompetencia no deben llevarse hasta la exageracion, y buscar la solucion de lo que deberia hacerse si la autoridad administrativa, v. g., condenara á alguno á muerte, ó si la judicial mandara suspender á un ministro de Estado, la exageracion en las consecuencias de los principios de la organizacion social y política, conduce á absurdos y monstruosidades chocantes. No debemos ocuparnos de proposiciones ideales, que nunca tomarán el carácter de la realidad. Ya dijimos que no es de esperarse que á *ciencia cierta* las autoridades quieran juzgar y decidir lo que evidentemente no les pertenece.

Pero sí, podemos suponer, que por error ó equívoco, la autoridad judicial interpreta un acto administrativo que ha tenido lugar en la venta de bienes nacionales; que decide sobre la bondad de las obras públicas, y condena al empresario á que las vuelva á comenzar; ó juzga en aquellos casos en que la ley le ha quitado el conocimiento.

Podemos igualmente suponer que la autoridad administrativa condena á alguno que ha tratado con el empresario de obras públicas á que le pague alguna suma; que decide en virtud de títulos antiguos, que el terreno vendido por la nacion está gravado con una servidumbre; que en los bosques del Estado no tiene algun particular el derecho de uso que reclama.

¿En estas diversas hipótesis, y en otras del todo semejantes, cuál será la fuerza de la cosa juzgada

por una de las autoridades, con respecto á la otra á cuyo conocimiento se someta de nuevo la misma cuestion, por las mismas partes?

Debemos responder que, si la decision dada competentemente es aún susceptible de ser reformada por la autoridad superior, en el órden de la respectiva jurisdiccion, deberá ser respetada por el otro poder hasta que sea reformada, y esperando esta reforma, deberá sobreseer en el conocimiento. Si la decision es en sí irrevocable, ó ha sido confirmada por el superior, habrá adquirido entónces fuerza de cosa juzgada respecto del otro poder. Hubo una demanda, un juicio, una decision. El negocio es concluido; el juez podrá haber cometido un error, pero en el órden de proceder es irreparable.

Porque, si es útil que se mantenga el órden de las jurisdicciones, si es verdad que la voluntad de las partes no puede cambiarlo, y que los tribunales deben aun de oficio abstenerse de conocer de una materia que no es de su competencia, tambien es cierto que el principio saludable que confiere á la cosa juzgada una autoridad omnipotente, debe ser respetado. Inútil seria que las leyes hubieran arreglado el órden gerárquico de los diferentes tribunales, que hubieran determinado los diversos recursos, y los términos en que debieran introducirse, si despues de haber recorrido todos los grados, ó instancias, despues de haber apurado todos los medios para obtener la reforma de la decision,

les fuera posible presentarse de nuevo ante los tribunales, alegando, con razon ó sin ella, la incompetencia de los jueces que habian ya sentenciado.

El respeto de la cosa juzgada es la verdadera base de toda organizacion judicial, y nuestra legislacion supone siempre la existencia de este principio, aun cuando conceda el recurso de nulidad, por haberse faltado á las leyes que arreglan el procedimiento.

Estos mismos principios, estas mismas consideraciones, y estos mismos argumentos, que tienen su aplicacion entre tribunales de un mismo órden, obran en toda su eficacia para mantener la fuerza de la cosa juzgada por la autoridad administrativa, respecto de la autoridad judicial, y recíprocamente la cosa juzgada por esta, respecto de aquella. Si los tribunales pudieran acoger una demanda ya juzgada por la autoridad administrativa, la consecuencia seria que á su vez esta autoridad no respetaria las sentencias de la autoridad judicial, se mezclaria en procesos ya determinados, les daria una solucion contraria á la que hubieran obtenido de los tribunales, y entónces no habria ya límites entre las dos autoridades, ni independencia de la una respecto de la otra.

Hay todavía una razon mas decisiva en la materia. El medio que tiene la autoridad administrativa contra los avances de la autoridad judicial que se avoca el conocimiento en materias administrativas, es el de la competencia. Pero en la organi-

zacion de este recurso, se ha considerado como uno de los mas preciosos adelantos del procedimiento el término dentro del cual debe establecerse el recurso. Pues bien, este término, esta dilacion que la ley debe establecer y fijar, y pasado el cual no puede ya hacerse uso del recurso, seria del todo inútil, seria conminatorio, de pura forma, y aun irrisorio, si la autoridad administrativa tuviera el derecho de conocer de un negocio decidido por los tribunales civiles, á pretesto de que habian sido incompetentes para juzgarlo. Y si la autoridad administrativa está obligada á respetar la decision dada incompetentemente por la autoridad judicial, ésta, à su vez, para que la posicion sea igual, debe respetar las decisiones de la autoridad administrativa, aun cuando hayan sido dadas incompetentemente.

Mientras mas importantes son estos principios, mas interesa el comprenderlos perfectamente. Expliquèmonos: la naturaleza misma tan diferente de las funciones administrativas y judiciales, puede ocasionar frecuentes equivocaciones sobre el carácter de la cosa juzgada por la una ó por la otra autoridad. Ya, hablando de las decisiones así judiciales como administrativas, que no producen cosa juzgada, hemos hecho presentir la incertidumbre que podria nacer de la misma materia. La dificultad es todavía mas seria cuando nace de lo dispositivo de las decisiones.

Para determinar de una manera cierta si hay

cosa juzgada sobre alguna demanda, es preciso examinar la parte dispositiva de la decision, y para esto deben tenerse muy presentes los principios siguientes: 1.º En materia administrativa, el objeto principal es el *interes general*, cuya supervigilancia está confiada al poder ejecutivo. 2.º En materia judicial, son casi siempre los *derechos privados* los que se discuten, y demandan justicia. De esta diferencia del punto de vista, bajo el cual son considerados los objetos por las respectivas autoridades, debe derivarse necesariamente la diferencia en lo dispositivo de las decisiones, y lo dispositivo es lo único que constituye la cosa juzgada.

Así, con respecto á talleres insalubres, la autoridad administrativa no se detendrá en su accion, por una sentencia de la autoridad judicial que condena al fabricante al pago de daños y perjuicios. Es verdad que la sentencia judicial reiterada, debe producir el efecto de aniquilar la concesion administrativa, pero este no será su efecto directo. Lo dispositivo de la decision administrativa, no comprenderá nunca mas de una autorizacion; así como lo dispositivo de la sentencia judicial no contendrá jamas sino una condenacion á daños y perjuicios. Siendo lo dispositivo lo único que constituye la cosa juzgada, los motivos de la decision, cualesquiera que sean, no podrán producir la cosa juzgada, ni servirán sino para facilitar la inteligencia de la parte dispositiva. Por lo mismo, si la autoridad administrativa se declara incompetente, cualquie-

ra que sea por otra parte la opinion que emita sobre el fondo del negocio, la autoridad judicial no quedaria ligada por los motivos de una semejante decision, y podria resolver sobre la materia que le está sometida, lo que le parezca mas conveniente, dentro de los límites de sus atribuciones.

Cuando la autoridad judicial reconoce su incompetencia, y rehusa decidir sobre el negocio que se ha sometido á su exámen, ó cuando declara simplemente que no ha lugar á admitir la demanda, no hay cosa juzgada, y por esto no hay obstáculo que embarace á la autoridad administrativa para decidir sobre la materia, si para ella es competente.

En fin, si en una contestacion pendiente ante la autoridad judicial, la parte demandada opone la excepcion de incompetencia, fundándose en una decision administrativa, el tribunal podria muy bien, considerando las circunstancias que precedieron, acompañaron y siguieron á la decision administrativa, declarar que el actor debia sujetarse á ella.

Es todavía mas delicada que las anteriores, la posicion siguiente, y sin embargo, su solucion se apoya precisamente en los mismos principios. La autorizacion para construir ingenios sobre un curso de agua, es un simple permiso que en nada perjudica á los derechos de los propietarios de otros ingenios, que pueden hacerlos valer ante los tribunales, cuando para ello son competentes. ¿Mas cuáles serán las facultades de estos tribunales, y de qué manera podrán decidir sobre el fondo ó sus-

tancia del derecho, sin atacar el acto administrativo? Porque es sabido que los simples permisos, no por serlo, dejan de ser verdaderos actos administrativos que los tribunales deben respetar al decidir las cuestiones de propiedad, uso y demas derechos.

Pues bien, apliquemos los principios de la cosa juzgada. El ingenio autorizado se ha construido en perjuicio de los derechos de otro ingenio mas antiguo. Este no puede moverse, y la autoridad judicial condena al pago de daños y perjuicios al dueño del primero, miéntras tanto exista. El concesionario se verá en la obligacion de demolerlo. ¿La decision judicial ha destruido el derecho de levantar un ingenio? No, sin duda alguna. Lo dispositivo de la decision judicial, tiende á hacer cesar el daño. Lo dispositivo de la decision administrativa, no contenia sino una autorizacion. Autorizacion que podria llevarse á efecto, mediante convenio con el dueño del ingenio mas antiguo.

Presentemos el mismo pensamiento bajo otra forma. Lo dispositivo de una sentencia judicial, no contiene sino una condenacion del Estado al pago de una deuda. Lo dispositivo de una decision administrativa, se limita á una denegacion de pago, porque no hay dinero en las cajas, ó porque la ley tiene suspendidos, ó diferidos los pagos. La identidad de lo dispositivo en estas dos determinaciones, no ecsiste. No hay violacion de cosa

juzgada, y la decision administrativa no podria ser anulada por este motivo.

Así es como en una multitud de negocios, con ayuda de estas distinciones, que podrán parecer sutilezas, pero que no son sino sólidas razones que reconocen por fundamento la diversidad de objetos de que conocen los dos poderes, se puede hacer marchar sin trabas á dos autoridades cuya separacion de acciones es una necesidad de órden público; y así es como reconociéndose, y fijándose los límites de las respectivas atribuciones por medio de los principios de competencia, no emprenderá nada la una sobre la otra, y excitadas por la declinatoria de las partes, ó de oficio, se abstendrán de conocer en los negocios que no sean de su competencia.

Terminemos estas observaciones sobre el respeto de la cosa juzgada, exponiendo la opinion de M. Adolphe sobre una cuestion grave y difícil que propone M. Devilleneuve: ¿Qué se hará, pregunta este célebre jurisconsulto, cuando las dos autoridades, la judicial y la administrativa hayan juzgado, y sus dos decisiones hayan respectivamente adquirido fuerza de cosa juzgada? ¿Cuál de las dos decisiones deberá ser ejecutada?

Si se atiende al cuidado con que las dos autoridades deben procurar no excederse de los límites de sus atribuciones, difícil es que este caso se presente, por lo que la cuestion debe considerarse mas bien teórica que práctica; mas en fin llegada la vez,

Adolphe, cuyos principios hemos seguido, opina que la última decision es la que deberia ser ejecutada. Y es la razon, por qué debe presumirse que las partes han renunciado á la primera, puesto que despues de ella han de nuevo sujetado el conocimiento y decision del negocio á otra autoridad. Se suponen dos decisiones, mas tambien podrian suponerse tres ó cuatro, seria siempre la última la que debiera obtener la fuerza ejecutoria. Al someter las partes á una nueva decision el negocio ya decidido, preciso es suponer que se han convenido en dejar sin efecto, y como si no se hubiera pronunciado la primera determinacion.

Hemos concluido, señores, cuanto teniamos que exponer acerca de los principios de competencia bajo cuya base dijimos que expondriamos la ciencia del derecho administrativo; aun nos resta para concluir nuestra tarea, levantar la otra base sobre que se apoya la ciencia, la de la jurisdiccion de los tribunales administrativos; pero esto será objeto de la siguiente leccion.

HE DICHO.