



LECCION DUODECIMA.

SUMARIO.

Continúan las atribuciones del poder judicial: cuestiones relativas á convenios particulares.—Convenios privados concernientes al dominio del Estado.—Convenios privados de los partidos y establecimientos públicos.—Convenios particulares de los agentes de la administracion.—Convenios privados relativos á los trabajos públicos.—Convenios entre simples particulares.—Cuestiones de daños, intereses é indemnizaciones.—Cuestiones de prelaciones é hipotecas.—Cuestiones sobre contribuciones.—Aplicacion y ejecucion de actos administrativos por los medios del derecho comun.—Ejecucion de las decisiones administrativas por los mismos medios.—Cuestiones de derecho criminal.—Excepciones.

SEÑORES.

Al hablar en esta leccion de la competencia judicial, relativa á los convenios particulares, no se entienda que hablamos de aquellos convenios ordinarios y comunes, con respecto á los cuales no puede ponerse en duda la competencia de los tribuna-

les; nuestro objeto es encargarnos de ciertas especialidades, en las cuales los principios tienen necesidad de luchar con cierta semejanza administrativa, que resulta, ya de un interes que podia llamarse cuasi público, ya de una materia habitualmente administrativa, ya en fin de la cualidad de las personas. Podria quizá despues de las máximas y principios que hemos desarrollado, parecer de poca importancia esta materia; mas si se reflexiona que mientras mas libre y desembarazada de todas las dificultades se presente la competencia, mas clara y fácilmente podrá ser comprendida, aun por las inteligencias ménos ejercitadas, se convendrá en que el exámen que nos ocupa no carece de interes.

Llamamos *convenios privados* aquellos que se celebran entre particulares, ó entre éstos y personas morales, y que arreglan un derecho privado sin mezcla de interes público. El resultado de estas convenciones es esencialmente judicial. Las discusiones á que pueden dar lugar despues de consumados, pertenecen á los tribunales civiles y á ellos solos corresponde juzgar, así de los actos que precedieron á los convenios, como de los que sirven para comprobarlos, sea cual fuere la forma de los convenios y el modo con que se hayan celebrado. Es la razon la que hemos repetido tantas veces, una vez consumado el contrato, cualquiera que sea la forma con que se haya ejecutado, no se trata ya de otra cosa que de aplicar las leyes civiles

á una convencion privada. Se ha verificado una adjudicacion al mejor postor de los derechos de pesca en un rio navegable, se resiste despues el contratista á cumplir por su parte con las obligaciones que contrajo; el hecho es consumado, y cualesquiera que sean las excepciones que oponga, los tribunales civiles tienen plenitud de jurisdiccion para decidirlas.

Los bienes que forman el dominio del Estado, pueden ser objeto de diversos convenios de ventas, cambios, arrendamientos, divisiones. Tales actos deben ser considerados como convenios puramente privados, y sujetos á la competencia de los tribunales. Así, pues, corresponde á la autoridad judicial el conocimiento y decision de los litigios que se ofrezcan relativos á la validez, al precio, á la extension y á los efectos de las adjudicaciones de cortes de los bosques pertenecientes al Estado.

Cuando el Estado posee bienes *pro-indiviso*, con particulares ó con otras personas morales, la autoridad judicial es la que debe conocer, ya se trate de proceder á la division, ya sea que se reclame la que haya sido hecha judicial, ó extrajudicialmente. Los arrendamientos hechos á nombre del Estado, aunque tengan esta apariencia administrativa, no son sino convenios privados, y no actos administrativos. De otra manera, todos los actos concernientes á los bienes del Estado, por solo verificarse á su nombre, serian actos administrativos, y la distincion que hemos establecido entre el Es-

tado simple persona moral, *particular*, y el Estado *unidad nacional*, seria del todo inútil. A la autoridad judicial corresponden las discusiones sobre el valor ó la nulidad del arrendamiento, sobre su efecto, su ejecucion, y sus resultados. Estos principios son aplicables á todos los arrendamientos, aun cuando sean de bienes nacionales.

Las rentas de los bienes dependientes del dominio público nacional, entran en el dominio privado del Estado, y pueden dar lugar á convenciones puramente privadas, que en caso de litigio deben someterse al exámen de los tribunales. Así, los derechos de pesca en los rios y canales navegables, se encuentran entre los bienes del dominio nacional; mas si estos derechos se arriendan, el precio ó la renta entra en el dominio particular del Estado. La percepcion de los derechos de peage sobre los puentes, pueden tambien arrendarse á simples particulares, y el precio cede en provecho particular del mismo Estado. Este puede vender los árboles que ha mandado quitar de las márgenes de los canales, que forman una dependencia del dominio público. En estos diversos casos, las contestaciones entre la administracion y los compradores ó postores, sobre la interpretacion ó ejecucion de estos arrendamientos ó adjudicaciones, deben llevarse ante los tribunales civiles.

Las convenciones privadas de los partidos ó demarcaciones en que esté dividido el territorio nacional, y de los establecimientos públicos, ofre-

cen una de las mas graves cuestiones de la competencia administrativa, sobre la que no han podido ponerse de acuerdo los mas ilustrados escritores del derecho administrativo, expondrémos nosotros los principios que nos parecen deben tenerse presentes para tan difícil solucion. Ninguna dificultad sería puede presentarse sobre el poder que tiene la autoridad judicial para conocer de las contestaciones relativas á las convenciones privadas ordinarias; tales como las ventas, permutas, enagenaciones y arrendamientos de los partidos, ayuntamientos y establecimientos públicos; mas los contratos ó ajustes sobre provisiones, y las adjudicaciones de trabajos públicos, [hechos á nombre de estas personas morales, son las que han suscitado las mas graves cuestiones.

Si los principios de la ciencia son exactos, y si es indispensable adoptarlos en todas sus consecuencias, preciso es decir que tales contratos y adjudicaciones de la administracion; que son privados, y que por lo mismo corresponden á la competencia judicial.

Hemos ya dicho, y repetido, que las demarcaciones llámense departamentos, distritos ó partidos, y los establecimientos públicos, son personas morales *privadas*, y solo al Estado está reservada la prerogativa de ser una persona moral *pública*, que represente al *interes general*, porque el Estado *unidad nacional* son todos los asociados bajo un gobierno; y que por lo mismo, querer atribuir ju-

jurisdicción á la autoridad administrativa, bajo el ligero pretexto de que los trabajos y contratos son concernientes á una *parte* importante del público, á una aglomeración de individuos, sería desconocer los principios constitutivos de la ciencia administrativa.

Para fundar la competencia administrativa, no bastaría que las adjudicaciones de los trabajos se hubieran hecho en la forma de las adjudicaciones de los trabajos públicos del Estado, porque no es la forma, sino la materia de los actos, la que determina la competencia. De otra manera, de la voluntad de los administradores de estas personas morales, dependería el crear, cambiar y desnaturalizar el orden de las jurisdicciones, con solo variar la forma de los actos que ejecutarán. Por grave que sea la cuestión, los principios establecidos convencen que sea cualquiera la forma que se haya creído deber adoptar para estas convenciones, quedan siempre colocadas bajo la competencia de los tribunales.

Los agentes de la administración pueden celebrar convenios privados, del resorte del poder judicial. No hay duda en que las deudas contraídas por cuenta del Estado, por sus agentes ó administradores, deben ser consideradas como deudas del Estado, y su liquidación debe pertenecer á la autoridad administrativa. Si estos administradores, v. g., firman letras de cambio por interés del servicio que les está confiado, y sin excederse de los

límites de sus facultades, la administracion es la sola competente para conocer de las contestaciones á las cuales los efectos de las libranzas pueden dar lugar. Pero si el administrador ó el agente han contraido deudas personales para sus necesidades particulares, es evidente que la liquidacion de estas deudas, que no forman sino convenios particulares, debe perseguirse ante los tribunales civiles. Es fácil distinguir la posicion del agente como tal, de la que tiene como persona privada, y por varias que sean las especies que puedan presentarse, es siempre fácil conocer la línea que separa una posicion de la otra.

Son tambien privados los convenios que se celebran á nombre del Estado, y por interes del mismo, por individuo que no sea su agente, ó que hubiera perdido esta cualidad cuando se celebró el convenio. La presuncion de la cualidad de convencion privada, resultará de la falta del título en virtud del cual obra el agente ó administrador. La naturaleza de la operacion será tambien un indicante, por ejemplo, el bono de un receptor dado en pago de un crédito del Estado sobre la caja del tesoro, indicará que la operacion debe ser considerada como hecho á nombre y por cuenta del Estado. Si la disputa se versare sobre la cualidad de agente del gobierno, corresponderá á la autoridad administrativa declarar cuál es el verdadero carácter del agente.

Las disputas que se suscitaran entre un propietario y el ingeniero de puentes y calzadas, sobre pa-

go de un plano levantado para aquel, serian indudablemente judiciales, no obstante la cualidad de la persona del ingeniero, que en el caso no habria celebrado sino un convenio puramente privado.

Los grandes trabajos de interes público, los contratos sobre provisiones, que conciernen al Estado, dan frecuentemente lugar á convenios particulares entre los empresarios ó proveedores, y los terceros que tratan con ellos, ya sean obreros ó simples particulares. Estos convenios, cualquiera que sea la naturaleza de las disputas á que puedan dar lugar, por retardo, pagas ú obras mal ejecutadas, no pueden ser decididas por la autoridad administrativa. La discusion es propia de los tribunales civiles, aun cuando se trate de apreciar los términos del remate ó adjudicacion de la obra, que no es un acto administrativo, sino con relacion al Estado principal parte interesada.

Si el Estado admitiese á un cesionario en lugar del principal empresario que remató la obra, ó del proveedor principal en caso de ajuste sobre provisiones, aún conservándose la garantía de este, el cesionario deberá entónces considerarse como si hubiera tratado directamente con el Estado, y quedará por lo mismo sujeto á la jurisdiccion administrativa; lo mismo que los herederos de un empresario siguen la condicion de su causante. Los debates, sin embargo, entre el cedente y el cesionario, serian de la competencia judicial, porque el convenio entre ellos es particular.

Algunas veces, simples convenios entre particulares, aunque no sean concernientes á personas morales, ni se versen sobre materias administrativas, tienen cierta apariencia que pudiera darles el carácter de lo contencioso-administrativo. Pero esta apariencia en nada cambia la naturaleza de la convencion, y no la sustrae de la competencia judicial. De esta clase son las especies siguientes: cuentas entre diversos compradores de bienes nacionales; disputas entre un empresario del alojamiento de las tropas, y los habitantes del lugar; discusiones entre el empresario del teatro, y los actores; contestaciones entre los propietarios de un ingenio, ó entre otros de la ribera de un rio, sobre los títulos y convenios que arreglan sus derechos y obligaciones respectivas. En todos estos casos, la administracion no tiene ningun interes, la autoridad judicial es competente.

Uno de los principios que dejamos sentados en la leccion 10^a., fuè, que toda cuestion de derecho privado, que deba ser resuelta por los medios del derecho civil, es de la competencia de los tribunales. Este principio es el que debe aplicarse siempre que se trate de daños causados contra derecho é indemnizaciones con que deban resarcirse. Hemos visto que la confeccion de los trabajos públicos podia ocasionar daños cuya estimacion correspondia á la autoridad administrativa. Se trataba de daños necesarios, indispensables; el derecho privado, en tales casos, debe sacrificarse al interes

general, salva la correspondiente indemnizacion. Distinguimos tambien el daño temporal del perpetuo, que debe ser considerado como expropiacion por causa de utilidad pública.

No son estos daños de los que aquí hablamos; tratamos ahora de los daños causados contra derecho, ya sea por dolo, culpa, ó negligencia. Cualesquier menoscabo de nuestro patrimonio, causado sin razon y sin justicia, se nos debe resarcir conforme á los principios del derecho civil, que son los de la razon, y el decidir estas cuestiones es de la competencia exclusiva de los tribunales. Ellos son los que deben estimar el daño y determinar la indemnizacion, segun las circunstancias y naturaleza del daño que ha sido causado; siendo algunas veces materialmente inestimable, como si se trata de heridas causadas por impericia ó negligencia.

La accion que se dirige á obtener la reparacion de un perjuicio causado legalmente, es decir, en virtud de una órden de una autoridad legal de la administracion, es una accion simple de *indemnizacion*; cuando al contrario, el hecho de que alguno se queja constituye una ilegalidad, cuando ha sido cometido sin autorizacion alguna regular, entónces se da lugar á la accion de verdadero *daño*, para que se resarza todo perjuicio. Esta es siempre de la competencia de la autoridad judicial. La primera entra algunas veces en lo contencioso-administrativo, como cuando se trata de daños temporales ocasionados por la ejecucion de las obras

públicas; mas aun ésta, si la materia no es administrativa por su naturaleza ó por excepcion, corresponderia á los tribunales.

El carácter del daño de que hablamos, es una ilegalidad, una contravencion. Y como nunca puede suponerse que la administracion da órden de cometer una ilegalidad, todo hecho que puede dar nacimiento á una accion de *daño*, está fuera de la esfera de la autoridad administrativa. La judicial debe pues conocer cualquiera que sea el acto que haya servido de fundamento para entablar la accion, y aun cuando se pretenda que esta accion no es sino la consecuencia de un acto administrativo. Este acto, en virtud del cual se ha causado el daño, no impide que los tribunales determinen sobre la indemnizacion ó reparacion pecuniaria, respetando siempre el acto administrativo, y no prescribiendo nada que le sea directamente contrario.

Como la estimacion de los daños causados, no puede hacerse sino por los medios que establece el derecho civil, es esta otra razon para que su conocimiento corresponda á los tribunales.

Los ejemplos harán comprender claramente la exactitud de los principios expuestos. La administracion autoriza un taller insalubre; este taller causa un daño real á las cosechas del vecino; este vecino demanda al fabricante ante el juez, ¿podrá el demandado excepcionarse con que se nulifica el acto administrativo? No, porque la autorizacion

le ha permitido levantar un taller, pero no se le ha autorizado para causar un daño. Es e caso de decir con un célebre filósofo: *esto no puede ser, luego no es*. La administracion no puede conceder tal autorizacion, luego no la ha concedido. Porque lo que sale fuera de la esfera de la legalidad no puede, porque no debe la administracion concederlo.

La autorizacion es para un molino; construido éste, se inundan las propiedades del vecino. A consecuencia de la ejecucion de un reglamento de aguas, los particulares experimentan daños; en uno y otro caso, los que han sido dañados tienen la misma accion, y el tribunal civil pronunciará la misma decision.

Las concesiones á los empresarios de las obras públicas, son por lo comun muy molestas á los particulares por los daños que se causan á sus propiedades, estos daños no nacen de un delito, ni de un cuasidelito, la ley es la que así lo determina, son daños necesarios, legales. La indemnizacion es pagada previamente por el empresario. Pero si este empresario deja pastar en los prados vecinos las bestias que sirven para el transporte de los materiales; si quiere extraer éstos de una propiedad sin autorizacion alguna; si sonsaca á los obremos comprometidos por determinado tiempo en la obra de algun vecino; si en los trabajos de puerto coloca pontones contra los cuales se estrellan las embarcaciones; si construye andamios poco sólidos

dos, cuya caída arrastra la de los operarios, y son heridos, ó muertos, ó causa iguales daños á los transeuntes, ¿podría este empresario en todos estos casos excepcionarse con su título y su cualidad de empresario para declinar la jurisdiccion de la autoridad judicial? Tales actos nada tienen que ver con la ejecucion de las grandes obras de intereses público, para ninguno de ellos ha sido, ni podido ser autorizado; él ha cometido delitos y cuasi delitos, y debe obligársele al resarcimiento de los daños y perjuicios, conforme á las disposiciones del derecho civil, cuya aplicacion es propia y exclusiva de los tribunales.

Los últimos ejemplos que vamos á proponer, pueden dar lugar á serias é importantes reflexiones. Cuando un funcionario público, un agente cualquiera del gobierno, se ha excedido de los límites de sus funciones, ha traspasado su mandato legal, puede ser demandado ante los tribunales civiles ó criminales. Mas para evitar demandas temerarias y vejatorias, y para impedir que un inferior pudiera ser castigado por haber obedecido á su superior, el actor ó el quejoso debe ántes de entablar su demanda, pedir la autorizacion correspondiente, segun dijimos al hablar de este previo administrativo. No puede haber la menor duda en el derecho que cada uno tiene para demandar á un funcionario por un hecho de sus funciones, hecho que constituye de su parte un abuso del mandato legal que la autoridad administrativa superior

le ha confiado, y que es por lo mismo un exceso ó abuso de poder. Las leyes criminales castigan tambien, como deben hacerlo, las prevaricaciones, la concusion, y los otros crímenes de los funcionarios públicos. La competencia judicial no puede en todos estos casos ser disputada.

Bien, no hay en todo esto dificultad; pero supongamos que seguida la accion contra el funcionario público, resulta insolvente, y el actor entón-ces dirige su accion de daños y perjuicios contra la administracion; ó bien supongamos que habiendo acudido á pedir la autorizacion para entablar la demanda, se le ha denegado, no obstante que existe evidentemente un daño estimable; ó bien aún, que la autorizacion no se pide porque no hay un agente determinado de la administracion, á quien se pueda atribuir especialmente la falta, á pesar de que esta exista y haya dado causa á un grave daño, como podria suceder, en el caso de que una embarcacion encallase bajo un puente, los gefes del puente no obtuvieran los fondos necesarios para hacer extraer la embarcacion, y entretanto viniera otra, chocase contra la primera, y perdiese el cargamento á pesar de las precauciones de estos agentes, y de todas sus indicaciones hechas á la administracion. Mas todavia: un rio navegable está lleno de arena que hace refluir las aguas sobre las propiedades vecinas; el desagüe de las atargeas de una ciudad está mal dirigido, y las aguas dejan escapar miasmas deletéreos que dañan á la salud; solo

es transitable la mitad de un camino que se está construyendo, nada indica el peligro para el viajero, y los coches y los carros caen en un precipicio que dejaron abierto los trabajadores. ¿En estos, y en todos los casos en que la negligencia general de la autoridad administrativa, tomada como un ser moral, ó su impericia haya causado un daño material á uno ó á muchos individuos, cuál deberá ser la decision?

Por graves y difíciles que sean las controversias á que puedan dar lugar tan diversas reclamaciones, juzgamos que los principios de la ciencia bastan para decidirlas. Al aplicarlos, es preciso conciliar los derechos y obligaciones del Estado *gobierno* con los deberes del Estado *administracion*, y someter cada una de las cuestiones á estos principios, haciendo las distinciones que nacen de su naturaleza. Probemos el hacerlo fijando primeramente la cuestion que comprenda á todas las especies referidas, y estableciendo todos los principios de que ha de nacer la resolucion.

La cuestion general es esta: ¿puede el Estado ser responsable al pago de daños y perjuicios causados á los particulares por falta ó negligencia de la administracion?

Rechazamos desde luego la distincion entre *falta administrativa*, y *falta de los agentes de la administracion*, porque esta distincion, dice un autor muy juicioso, “podria no ser otra cosa que un lenguaje artificioso, y un subterfugio de cortesía di-

plomática para censurar los actos de la administracion, y hacerle soportar muy fuertes daños é intereses bajo la apariencia de no hacer sino reparar las faltas de sus agentes, disponiendo así de la fortuna pública". Las faltas de los agentes que ocasionan daños á los particulares, por medio de hechos extraños á sus funciones, ó hechos relativos á estas funciones, pero con ocasion de las cuales ha habido por parte de los agentes inobservancia de los reglamentos ó de las instrucciones relativas al servicio, no son faltas de la administracion ni actos administrativos, sino hechos particulares, de que deben responder sus autores ante la autoridad judicial. Al contrario si el agente no ha hecho sino ejecutar las órdenes que ha recibido, y de esto ha resultado algun daño, la responsabilidad es entónces de la administracion misma, y de ella debe conocer la autoridad administrativa.

Apliquemos ahora los principios. 1.º El Estado, considerado como *poseedor* de bienes que le son *propios*, se asemeja á otras personas morales, y á los simples particulares. De este principio se infiere que los daños que se causen con ocasion del dominio de estos bienes por el hecho ó negligencia de sus agentes, de cualquiera manera que sea, dan lugar á una accion contra el mismo Estado, que de esta accion debe conocer la autoridad judicial, y que las leyes civiles son aplicables al Estado.

2.º El Estado, considerado como represen-

tando *la unidad nacional*, puede ocasionar daños de muchas maneras. Hemos visto, en efecto, que la ejecucion de los trabajos de utilidad pública, dá lugar á daños temporales ó perpetuos; pero tambien hemos hablado ya de la reparacion que es debida al que los experimenta.

Los daños pueden resultar no solamente de la ejecucion misma de los trabajos emprendidos por el Estado, sino tambien del vicio de construccion de estas mismas obras. Luego el Estado es, no solamente responsable de los primeros, sino tambien de los segundos.

Los daños pueden, en fin, resultar de la negligencia de la administracion como persona moral, ó de la de sus agentes en particular. La reparacion es, en consecuencia, debida por la una ó por los otros, segun las diversas especies que se refieren particularmente á esta materia, y de las cuales pasamos á encargarnos.

Dada la autorizacion para demandar al funcionario público por el daño causado, y condenado al pago por la autoridad judicial, resulta insolvente, ¿deberá pagar el Estado? Esta es la primera de las especies propuestas. Por el mismo hecho de otorgar la autorizacion, la administracion abandona al funcionario público, y declara que el acto porque se le acusa no es administrativo, que se ha excedido de sus facultades, y que no se ha ajustado á las órdenes y reglamentos que se le habian comunicado. Nada, pues, tiene que ver la admi-

nistracion con un hecho que no es suyo, que es un exceso ó un abuso particular de un agente, de que él solo debe responder; la insolvencia de éste debe producir el mismo efecto que por derecho comun produce la insolvencia de todos los deudores á quienes se reclama lo que no pueden pagar. Sujeto el uno como los otros á las leyes civiles, la decision no debe ser diversa.

Mas la autorizacion no ha sido concedida, y el daño estimable es evidente, la administracion reconoce entónces que el agente ha obrado conforme á las órdenes que se le han comunicado, es la administracion la que debe responder; pero de esta cuestion no deben conocer los tribunales civiles, la autoridad administrativa es la única competente para decidir de esta responsabilidad, pues que se trata de juzgar de un acto administrativo. ¿La autorizacion no puede pedirse, porque como en el caso del naufragio del navío, no hay un agente á quien se pueda atribuir especialmente la falta? Esto quiere decir, que el exámen de ella debe hacerse por la autoridad administrativa, y si en efecto los agentes no han sido negligentes, la falta deberá atribuirse á la administracion como persona moral, que ha descuidado quitar el obstáculo que se presentaba para la navegacion.

Igualmente deben entablarse ante la autoridad administrativa las acciones que tiendan á reparar los daños causados por la inundacion de una propiedad ocasionada por la falta de limpia de un rio,

ó por los perjuicios que ocasione el desagüe mal dirigido de las atargeas de una ciudad, ó por la pérdida de los carruages á que dieron lugar con sus descuidos los encargados de las obras de los caminos.

De esta manera se vé, que la cuestion de si el Estado es responsable á los daños causados por las faltas y negligencias de los agentes de la administracion, es susceptible de diferentes resoluciones, fundadas en los principios generales, y dependientes de las diversas circunstancias con que se presentan los hechos que se reclamen.

En cuanto á la competencia administrativa, en todos los casos en que la administracion es responsable, no puede caber duda alguna; se trata de cuestiones que tienen una íntima relacion con el *interés general*, con el estado *unidad nacional* en lo que concierne al tesoro público, porque el resultado de la accion debe ser la liquidacion de un crédito contra el Estado. Si la autoridad judicial fuera competente, podria, á pretesto de decretar el resarcimiento de daños y perjuicios por actos administrativos, que los habian causado, poner trabas al *gobierno* y á la *administracion*.

Las cuestiones de preferencia é hipoteca de acreedores, son de aquellas que no pueden resolverse sino por las reglas del derecho civil, y son, en consecuencia, de la competencia de los tribunales. Ya sea pues que la cuestion de preferencia se agite entre el tesoro y un particular, con tal

que, por otra parte, no se dispute sobre la cualidad de acreedor ó deudor del Estado; ya sea que la prelacion ó la hipoteca afecte á bienes de origen nacional, ó que el crédito se refiera á una empresa de trabajos públicos, ó á contratas de provisiones para un servicio público, siempre que el debate se suscite entre terceros que han contratado con el empresario, y éste, ó los que de él derivan su derecho, todas estas diversas circunstancias, no bastarian para hacer administrativa una materia esencialmente judicial.

Las cuestiones sobre contribuciones, pertenecen por regla general á la competencia administrativa, á ménos que no puedan resolverse sino por los medios del derecho comun. Esta regla y esta excepcion, deciden los casos que pueden presentarse. Así, v. g., si para el pago de una contribucion fuera necesario decidir sobre una herencia, renuncia ó aceptacion de ella, no podria hacerlo sino la autoridad judicial. Si se tratara de saber si una muger separada de su marido está solidariamente obligada con él, al pago de una contribucion impuesta sobre los bienes comunes; como en la cuestion deberán considerarse los efectos de la sociedad conyugal, y para esto deba atenderse al derecho civil, solo los tribunales serian competentes para decidir la cuestion.

Cuando la excepcion de la regla tiene lugar, nada importa que personas morales ó el Estado mismo estén interesadas en el litigio; basta que se

traten de aplicar los principios del derecho comun, para que los tribunales se declaren competentes. Si impuesta una contribucion sobre los bienes de un particular, de los cuales un ayuntamiento fuera usurario, se disputase la proporcion en que éste debería concurrir al pago de la contribucion con el propietario, la autoridad judicial seria competente para decidir. Y lo mismo sucederia en el caso que se disputara si los usufructuarios de los bosques del Estado, debian pagar todo ó parte de las contribuciones impuestas sobre ellos.

Para que los tribunales puedan juzgar en materia de contribuciones, es preciso que no haya dificultad alguna sobre el reparto ó la cuota de los contribuyentes, es preciso que el debate se verse sobre intereses particulares, á los cuales sea extraño el tesoro público; de otra manera, la autoridad judicial no podrá tomar conocimiento hasta tanto no haya decidido la administracion la cuestion prejudicial. La disputa entre un ex-recaudador de contribuciones y su sucesor sobre pago de contribuciones atrasadas, por el tanto que en ellas corresponda al primero; las que entre el mismo ex-recaudador, y su contribuyente pudieran tener lugar en razon de contribuciones anticipadas por aquel á nombre de este; las que se suscitaran entre diversos contribuyentes para repetir uno, lo que por los demas hubiera pagado, todas son extrañas al interes del Estado, y en todas es competente la autoridad judicial. Pero si las cuestiones fueren sobre á cuál

de las partes le ha sido impuesta la contribucion, y en qué proporcion, los tribunales deberán remitir á la autoridad administrativa el exámen de estos puntos prejudiciales.

Es aquí el lugar de examinar una grave cuestion no ménos política que administrativa, la de saber á quién corresponde decidir sobre la legalidad de un impuesto.

Preciso es para resolverla establecer los principios que dominan la materia. Ninguna nacion puede ser gobernada, ni tener administracion sin gastos, y estos gastos no puede cubrirlos sino con las contribuciones del pueblo. Todos, pues, deben contribuir para formar el tesoro ó hacienda pública del Estado. Las contribuciones deben por lo mismo ser generales, exactamente calculadas segun los gastos, así como éstos deben ser rigurosamente calculados sobre las necesidades reales y efectivas de la nacion. Las contribuciones, para que no sean injustas y gravosas, deben ser proporcionadas á las facultades de los contribuyentes. Todas estas circunstancias no pueden graduarse sino por la nacion misma, es decir, por los representantes del pueblo, que es quien debe pagarlas, y de aquí es que el derecho de imponer las contribuciones, no puede pertenecer mas de á la autoridad legislativa, que representa á la nacion en masa. Los representantes del pueblo son los que deben conocer y juzgar de la extension de los sacrificios que pueden exigirse de sus represen-

tados, y si realmente disfrutaban de las garantías cuyo precio se les exige en el pago de los impuestos. Cualquiera otro que pretendiera tener el poder de imponer contribuciones, de su autoridad, y sin el consentimiento del pueblo, destruiría el fin de todo gobierno. Estos principios de derecho público están expresamente reconocidos en nuestra constitucion, segun la que una de las atribuciones exclusivas del congreso general es “establecer las contribuciones necesarias para cubrir los gastos generales.” Mediante una sancion tan expresa, la cuestion constitucional sobre la ilegalidad del impuesto, presenta ménos dificultad. Si suponemos que la contribucion ha sido establecida por un decreto del gobierno, y se rehusa el pago de ella, ó se reclama lo ilegalmente pagado, ¿quién deberá decidir esta disputa?

Desde luego se advierte que, segun lo dispuesto por la constitucion en el artículo 50, atribucion 8.^a, no puede pertenecer nunca al poder ejecutivo resolver si tal contribucion es legal, porque entónces, á su arbitrio podria imponer contribuciones, y luego declarar que estaban legalmente impuestas. Por otra parte, hemos fundado que el poder judicial no debe de manera alguna autorizar los decretos ilegales del poder ejecutivo; el que expidiera imponiendo contribuciones, seria notoriamente anticonstitucional. Luego parece fuera de toda duda que al poder judicial corresponde declarar la ilegalidad de un impuesto cuyo pago se re-

husara, ó se repitiera como hecho ilegalmente. Las únicas consideraciones que pudieran oponerse á esta resolucion, serian la necesidad de que sea siempre expedito el cobro de las contribuciones, y la de no abrir la puerta á excepciones dilatorias, que bajo el pretexto de ilegalidad, retardaran un pago indispensable á la marcha misma del gobierno. Verdad es que nunca deben adoptarse medios que enerven la accion del poder ejecutivo; pero esto debe entenderse cuando obra dentro de la esfera legal en ejercicio de sus atribuciones. Podria, para evitarse aun la sombra de resistencia á la libre accion del gobierno, concedérsele el derecho de apreciar bajo su responsabilidad y provisoriamente, miéntras decidia la autoridad judicial la excepcion opuesta sobre ilegalidad, continuando la percepcion del impuesto hasta la sentencia del tribunal; pero de ninguna manera el que pudiera decidir y conocer definitivamente por sí mismo de la excepcion de ilegalidad opuesta por el contribuyente.

Es tambien competente la autoridad judicial todas las veces que los actos administrativos deban ser aplicados ó ejecutados por los medios del derecho comun. Si tratándose de la venta de los bienes nacionales, verificada en forma administrativa, se levantasen cuestiones sobre servidumbres, prescripcion, apeos y otras de este género, que no pueden decidirse sino aplicando las leyes comunes, la aplicacion no podria hacerse sino por la autoridad judicial.

Expedido el reglamento de agua, y no disputándose del sentido del reglamento, sino de su ejecución entre dos particulares, y de los daños que pudieran de él resultar, para el uno ó para el otro; autorizado un dique que no pudiera levantarse sino sobre la propiedad ajena, y al levantarlo negarse su consentimiento el propietario, ó naciesen otras cuestiones de esta naturaleza; celebrada una convencion diplomática de que resulta provecho á los individuos, si algunos disputasen su derecho, al cual el Estado fuera completamente extraño; todas estas especies, y otras semejantes en que no se trata sino de la aplicacion ó ejecución de actos administrativos, por los medios del derecho comun, quedarán sometidas à la competencia judicial.

La autoridad administrativa es la que por regla general debe conocer de la ejecución de las decisiones administrativas en los casos ordinarios; de manera, que no puede decirse incompetente, si no es que en la ejecución se susciten cuestiones que no puedan resolverse sino por los medios del derecho civil. Así como por su parte la autoridad judicial, aunque competente por lo comun para conocer de la ejecución de sus sentencias, no puede, sin embargo, conocer de ella por las vías administrativas. Porque en efecto, puede suceder muy bien que los decretos de los tribunales afecten á consideraciones de orden público ó de salubridad que exijan la intervencion de la autoridad administrativa. Es competente, v. gr., la autoridad ju-

dicial para decretar la exhumacion de un cadáver; pero no puede mezclarse en las medidas que deben tomarse para hacer efectivo su decreto. A la autoridad administrativa, encargada de velar por la salubridad pública, es á la que corresponde la ejecucion. Pueden los tribunales condenar al pago de sus deudas á los ayuntamientos, hospicios y otros establecimientos públicos; pero la ejecucion de estas condenas y manera con que deban hacerse los pagos, es del exclusivo resorte de la autoridad administrativa, y los tribunales no podrian arreglar este modo sin excederse de sus poderes, porque el hacerlo constituye un acto de tutela administrativa que está fuera de sus atribuciones.

Sucede, pues, lo mismo con la autoridad administrativa. A ella corresponde la ejecucion de sus decisiones, cuando deban hacerse por la via administrativa, ora se trate de la liquidacion de un crédito contra el Estado, ora de la cuenta de un empresario de trabajos públicos que deba arreglarse, ora de un obstáculo que se haya de hacer desaparecer de un camino público, ora en fin de una reunion de electores que se haya de convocar de nuevo. Mas si sobre la ejecucion de sus decisiones se presentan dificultades que no puedan resolverse sino aplicando el derecho civil, la ejecucion será entónces de la competencia de los tribunales. Si por falta de regularidad, forma legal de proceder ú otro medio de derecho comun, se reclama el embargo hecho para el pago de una contribucion; si en

el embargo del dinero de un empresario reclaman los obreros ú otros que con él habian contratado; ó si reclamándose al fiador del mismo empresario contestara que la fianza no era válida, ú opusiera la prescripcion contra el reclamo, la ejecucion de las decisiones administrativas no podria verificarse sino por los medios del derecho civil, y el conocimiento corresponderia por lo mismo en todos estos casos á la autoridad judicial.

Esta autoridad es llamada á pronunciar la sancion mas eficaz de la ley civil ó de la ley administrativa. Su competencia abraza, pues, todas las cuestiones de derecho criminal, y sus accesorias, así como la represion de los crímenes y delitos castigados por las leyes penales.

Cuando un agente del gobierno se ha hecho culpable de un crimen ó de un delito en el ejercicio de sus funciones, y es acusado como los simples particulares, ante los tribunales, la materia es absolutamente judicial, y la falta de autorizacion administrativa para proceder, podrá ser un medio personal del acusado para reclamar la nulidad del procedimiento, segun dijimos al hablar de ella; pero nunca puede dar lugar á la competencia.

De la denuncia calumniosa contra un funcionario público, debe conocer la autoridad judicial, aun cuando el hecho falsamente imputado entre en las funciones del agente. Esta circunstancia no es de tal naturaleza que obligue á los tribunales á sobreseer hasta que la autoridad administrativa haga

la declaracion de la verdad ó falsedad del hecho denunciado. No aprobaràn ni vituperarán los tribunales el hecho administrativo en sí mismo; ellos no tienen para qué juzgarlo; simplemente lo verificarán para obtener la prueba de la falsedad de la calumnia.

La autoridad judicial es tambien competente para reprimir las contravenciones de los reglamentos de policía urbana y rural, de las leyes y reglamentos que tienen por objeto la conservacion de los bosques, la pesca de los rios, las contribuciones, arbitrios, monopolios, policía de las minas, y talleres insalubres. Es de observarse en lo que toca á los reglamentos de policía, que los tribunales están en la obligacion de hacer la aplicacion de la pena que impongan, sin que les sea permitido ocuparse de la oportunidad, ó de la conveniencia del reglamento, aun cuando el contraventor pretendiera tener un derecho para lo contrario. Si el contraventor opusiera. por ejemplo, la dificultad mas ó ménos grande que ofreciera la ejecucion del reglamento, ó que la medida prescrita habia sido reemplazada por otra medida análoga tomada por el contraventor, nada de esto impediria á la autoridad judicial aplicar la pena contenida en el reglamento. Si éste no la impusiere, el tribunal deberá aplicar la que la ley debe tener establecida contra los contraventores de los reglamentos.

Però si los reglamentos han sido expedidos fuera del círculo de las atribuciones conferidas por la

ley á las autoridades de que emanen, en tal caso son ilegales, y ya hemos dicho que los tribunales pueden y deben rehusarles su sancion.

Es necesario tener muy presente que el derecho de imponer penas, es exclusivo de la autoridad judicial, ya sean las penas afflictivas, infamantes, corporales ó pecuniarias, no solamente por crímenes ó delitos, sino tambien por simples contravenciones, aun aquellas cuya represion esté confiada á los tribunales administrativos. A éstos, por una verdadera excepcion, se les podrá conceder el que impongan multas, pero nunca la pena de prision. Así, pues, la represion de las violencias, riñas, y vias de hecho, aun cuando sean relativas á contravenciones de policía, pertenece exclusivamente á la competencia de los tribunales. No quiere esto decir que la autoridad administrativa no pueda conocer de las contravenciones, cuya represion le esté encomendada; podrá imponer las multas, y dictar las disposiciones que sean de su competencia, pero con la calidad de remitir á los contraventores y culpables al tribunal correspondiente para la imposicion de las penas.

Hemos dicho que solo por excepcion puede concederse á la autoridad administrativa la imposicion de multas; pero esta excepcion, solo la ley puede concederla en muy pocas contravenciones, que de otra manera no puedan reprimirse, y cuya represion sea urgente y perjudicial su demora. De otra manera, la regla general que debe observarse

en las contravenciones de policía, es la siguiente: comprobar la contravencion, y reprimirla ordenando la destruccion de la obra en que consista, y dictando todas las medidas necesarias para hacer cesar el daño, corresponde á la autoridad administrativa; imponer la multa, la prision o el pago de daños é intereses, debe ser una mision reservada á la autoridad judicial.

En esta leccion y en las dos anteriores hemos establecido los principios de la competencia judicial; todas las materias que no estén subordinadas á estos principios, y cuyo conocimiento se atribuya sin embargo al poder judicial, deben ser consideradas como excepcionales. Así como las que siendo judiciales, se declaren administrativas. Estas excepciones y declaraciones solo pueden hacerse por la ley. Tales deben reputarse entre nosotros las disposiciones de la de 10 de Diciembre de 1841, que atribuye á las juntas electorales la decision de cuestiones en que se versan los derechos políticos, de que ya tuvimos oportunidad de hablar.

El ejercicio del poder disciplinar hace naturalmente parte de las atribuciones administrativas. Sin embargo, el poder de disciplina conferido á los tribunales sobre los funcionarios del órden judicial, jueces, asesores, abogados, escribanos, ejecutores y demas empleados del órden judicial, mas que como una excepcion, la debemos reconocer como una necesidad de mantener la separacion de los poderes públicos, y su mutua independencia.

Por nuestra constitucion, el poder judicial es tan soberano, libre é independiente en su línea, como lo es el legislativo y el ejecutivo en la suya.

Hemos concluido todo lo relativo al poder judicial, y à sus atribuciones; nos ocuparémos en la leccion siguiente del poder administrativo, y así comprenderémos mas claramente la separacion de ambos. Nuestra tarea será ya mas fácil, y su desempeño igualmente grato que el de las anteriores, si vosotros, señores, os dignais continuar favorecièndonos con vuestra benévola atencion.

HE DICHO.

