



LECCION NOVENA.

Continuacion de los caracteres de la administracion contenciosa.—

Decretos sobre concesiones.—Término en que pueden reclamarse, y sus efectos.—Interpretacion, explicacion y aplicacion de los actos administrativos: verdadero carácter del acto administrativo.—Actos relativos á los bienes del Estado.—Actos de los ayuntamientos y establecimientos públicos.—Actos de diversos funcionarios.—Autoridad que debe interpretar los actos administrativos.—Materias contenciosas declaradas por la ley.

SEÑORES.

En las lecciones anteriores hemos clasificado en lo contencioso-administrativo las oposiciones á las concesiones de minas, á las autorizaciones de talleres insalubres, á los decretos de un plan general de alineacion, y á otros actos de esta naturaleza. ¿Mas dentro de qué término debe hacerse esta oposicion para que sea admisible? Esto es lo que ahora pretendemos explicar. Segun los principios que hemos sentado, tales decretos de concesion son

dados en materia contenciosa siempre que las concesiones hieran á los derechos privados ó la ley por excepcion conceda el recurso. La oportunidad de este, para que pueda ser admitido, es lo que examinamos.

Los decretos de concesion no pueden expedirse, sino despues que se hayan observado todas las formalidades de publicidad, que la ley ó los reglamentos deben establecer, con el objeto de que las concesiones que se pretenden lleguen á noticia de todos los interesados. Pues hé aquí el tiempo en que deben hacerse las reclamaciones. Una vez cumplidas sin oposicion las formalidades prescritas, se expide el decreto y autoriza la concesion, y expedido, no puede ya atacarse por ninguna vía, cualquiera que sea. El decreto ha creado un derecho adquirido en favor de aquel que lo obtuvo, y de este derecho no podia privársele, sino en tanto que él faltara á las condiciones que le hubieren sido impuestas.

Mas si una sola de las formalidades no ha sido cumplida, los terceros interesados tienen derecho de oponerse á la concesion. Y su oposicion será admitida, habrá discusion, y la discusion será llevada ante los tribunales administrativos. Si los interesados dejan pasar el tiempo, se cumplen todas las formalidades, y el decreto de autorizacion se expide, no podrán despues oponerse por la vía administrativa; no porque la materia deje de ser en sí contenciosa, sino porque en ese caso, como

en otros muchos, su derecho debe sacrificarse al silencio que han guardado, ó como se dice en el derecho civil, les perjudica la mora.

Nada insólito ni extraordinario es, que el derecho se sacrifique por no haber usado de él oportunamente la parte interesada. Mil ejemplos podían presentarse sacados de las disposiciones civiles; bastará recordar el del retracto que se pierde por no hacer uso de él dentro del término de nueve dias, y el de apelacion, que es de defensa natural, tambien se pierde si no se interpone dentro del término fatal de cinco dias.

En el derecho administrativo, lo mismo que en el civil, es preciso poner término á las cuestiones contenciosas. Y en las de concesiones, muchas partes interesadas pueden no ser conocidas, y como sin embargo, deben todas ser llamadas, es preciso servirse de la voz pública, para hacerles la intimacion correspondiente. La publicidad es el único remedio posible para conseguir este objeto, y de él se vale tambien el derecho civil para citar á los ausentes. Si pasado el término señalado, las partes interesadas no se presentan, la mora les perjudica, pues que la administracion no puede saber quiénes pueden tener el derecho que no hacen valer. Haciendo aplicacion de estos principios, debemos decir en resúmen que los decretos de concesiones dados en materia de cambios de nombres, las autorizaciones de ingenios sobre un curso de agua, de minas, de desecacion de pantanos, de autoriza-

cion de talleres insalubres, ó aquellos decretos en que se adoptan los planos generales de alineamientos, pueden ser atacados antes de que se llenen las formalidades prescritas, y durante el término en que deben publicarse; pero que cumplidas las formalidades y pasado el tiempo, los decretos de concesion son irrevocables.

No quiere esto decir que porque los decretos de concesion han llegado á ser definitivos y no pueden retractarse á peticion de un tercero, los derechos de este no puedan ya reclamarse ante otra autoridad. Al contrario, expedita le queda la facultad de hacerlos valer ante la que sea competente. Porque como verémos al hablar del respeto que se debe á la cosa juzgada, los actos y decisiones de la administracion no impiden que las demandas sobre los derechos privados sean llevadas ante los tribunales judiciales. Las concesiones jamas se acuerdan, sino con la reserva de los derechos de tercero, y si no pueden ser revocadas por la autoridad que las ha otorgado, deben quedar sin efecto respecto de aquellos cuyos derechos son heridos, ó bien se les debe una justa indemnizacion por el perjuicio que hayan experimentado.

Podrian, por otra parte los terceros, pedir á la administracion la revocacion del decreto de concesion, sea por *inejecucion* de las condiciones prescritas, sea á causa de daños que tuvieran que sufrir, y que no hubieran sido *previstos* al tiempo de la concesion.

Lo que hemos dicho respecto de los decretos de concesion, no puede aplicarse á aquellos en que se retira una concesion ó una autorizacion. Estos pueden ser atacados, si la parte que tiene el derecho adquirido por la concesion no ha sido llamada individualmente. No basta en estos casos la publicidad; es demasiado conocido el derecho adquirido por el concesionario, para que no se le cite individualmente, y si no se le ha citado, él podrá siempre defender el derecho de que se le quiere privar.

Despues de los derechos de concesiones, ocupémonos de la interesante materia de la interpretacion, explicacion y aplicacion de los actos administrativos.

El principio de la separacion de los dos poderes administrativo y judicial, es incontestable, y nuestra Acta Constitutiva lo tiene espresamente reconocido en el artículo 9. °

El respeto de la cosa juzgada por uno ú otro poder, tampoco es contestado en teoría; aunque en la práctica tenga algunas dificultades de que nos ocuparemos en lugar oportuno. Y sin embargo del reconocimiento de estos dos principios, se han suscitado numerosas controversias, que han dividido á los mejores espíritus sobre la competencia en materia de interpretacion y de discusion de un *acto* administrativo. ¿A quién pertenece la discusion si se trata de concesiones de ingenios, de pantanos, ó de minas; de ventas de bienes del Estado,

arrendamientos de bienes nacionales, de los actos en fin, que intervienen entre los particulares y el Estado? Diversas, confusas, y á veces encontradas son las resoluciones que se han dado en el exámen de estas cuestiones, cuya solucion, si bien se ecsaminan, depende únicamente de un principio filológico, á saber, de la explicacion de estas palabras: *acto administrativo*. No basta, en efecto, sentar con Macarel el principio verdadero de que cada autoridad interpreta sus propios actos, porque queda todavía por saber cuáles actos deben ser considerados como emanados de la administracion en suma, qué es lo que debe entenderse por *acto administrativo*. Así, se verifica que las mas graves cuestiones dependen de la definicion de las palabras.

La definicion de estas dos: *acto administrativo*, debe preceder al desarrollo de la doctrina sobre la interpretacion de los actos que emanan de la autoridad administrativa. Hemos explicado ya en qué casos el poder ejecutivo *gobierna*, y en cuáles *administra*. Hemos igualmente manifestado en qué casos sus agentes no representan, sino *derechos privados*, y en cuáles el Estado se empeña en la discusion como propietario y no como nacion, ó como unidad nacional. Si esto se ha comprendido claramente, si tambien se ha comprendido la grande diferencia que hay entre gobernar, y administrar ó regir los bienes y los derechos particulares, se advertirá desde luego, que sin peligro de un círculo

vicioso, podemos decir que un acto administrativo es un *acto del poder que administra*, es un acto de *administracion*.

No hay duda; solo al poder ejecutivo investido de la administracion activa, graciosa ó contenciosa, pertenece el derecho de administrar, de hacer actos de administracion, de hacer *un acto administrativo*. Los actos del poder ejecutivo que gobierna, no son actos de administracion, ni todo acto que emana de una autoridad del órden administrativo es necesariamente acto de administracion; es preciso, ademas, que cada acto se refiera á un objeto de administracion. Así, los actos relativos á bienes ó derechos particulares, no son actos administrativos, cualquiera que sea el funcionario de que emanen, y cualesquiera que sean las formas que los acompañen. Es, pues, el objeto á que se refieren, al que es necesario atender para apreciar el verdadero carácter de los actos administrativos. El acto administrativo, puede, segun estos antecedentes, definirse diciendo: que es *un acto del poder que administra, relativo á un objeto de administracion*.

El dogma político de la separacion de los poderes, no fué proclamado y sostenido por la Asamblea Constituyente, sino para procurar al poder ejecutivo una libertad completa de accion en la direccion administrativa de los intereses generales. Este principio es el único que pueden combinar la libertad y la seguridad de todos con un poder fuer-

te y enérgico. Puede el poder judicial errar sin peligro para la cosa pública; el menor obstáculo á la accion administrativa, puede causar un perjuicio irreparable. Pero esta accion se convertiria en daño y perjuicio de los intereses, y de los derechos de todos, si ciega y absoluta no se presentara á la discusion y exámen, mediante las justas reclamaciones de los que se creyesen ofendidos. Exámen y discusion que corresponde á la misma administracion, pero que es preciso recaiga solamente sobre los verdaderos actos administrativos cuyo carácter deba sustraerlos de la justicia ordinaria, justicia que estamos acostumbrados á ver, aunque sin razon, como la única y verdadera justicia; es necesario, en fin, que se trate de un *acto administrativo* que el interes general haya hecho necesario.

Hagamos ahora aplicacion de estos principios. *¿Un tratado es un acto administrativo?* No, sin duda. Es un acto de soberanía que emana del poder ejecutivo, y que debe colocarse en la misma línea que un acto legislativo. No hay discusion, reclamacion ni recurso. Este pensamiento quedó desarrollado en la leccion segunda.

Pero del tratado diplomático resulta una accion contra el tesoro del Estado. Esta accion es contenciosa, no por razon del tratado, sino por razon de la materia. Y es la autoridad administrativa la que debe conocer. La fórmula de lo contencioso tiene aquí toda su aplicacion.

Del tratado, al contrario, resulta en favor de un

individuo un derecho al cual el Estado se declara completamente extraño. La discusion no se versa sobre el valor del tratado; es un debate privado, y los tribunales ordinarios son los competentes. Bien podrá suceder que el Estado haya puesto en posesion de alguna cosa á un individuo mas bien que á otro; esta posesion es un acto de pura forma, acto de ejecucion, que no puede ser considerado como administrativo, porque en nada concierne á la administracion. Es mas bien una remision del negocio para ante quien corresponda, que no preocupa en nada el derecho del individuo que crea tenerlo.

Si los que disputan creen hallar en el tratado un derecho exclusivo, nada hay por esto de administracion, los tribunales ordinarios interpretarán, y aplicarán el tratado que es la ley, en la forma que interpretan y aplican todas las leyes en el órden de sus atribuciones.

Continuemos la aplicacion de los principios á otros actos del gobierno ó de sus agentes. El Estado litiga.—Se trata de sus bienes, de sus terrenos, de sus edificios. Es preciso venderlos, permutarlos, arrendarlos, ó dividirlos. Por lo comun estas ventas, permutas y arrendamientos, no se verifican sino en hasta pública, haciendo las adjudicaciones al mejor postor, y pasando todos estos actos ante un funcionario del órden administrativo. Nuestras leyes así lo tienen expresamente prevenido. Ahora bien, ¿estas adjudicaciones de

ventas, estos remates de arrendamientos, estos contratos de permuta, son actos administrativos?

No lo son, porque en ellos no se compromete el *interes general*, ni se trata del Estado como unidad nacional, cuyo tesoro, por las vias y medios del presupuesto, debe hallarse en estado de hacer frente á todos sus gastos. El funcionario de la administracion ante quien han pasado los actos, hace las veces de un notario; ha autorizado un acto ordinario y comun, mas no ha practicado ningun acto de administracion pública. No hay acto administrativo.

En la expropiacion por causa de utilidad pública, se presentan muchos ejemplos de esta especie de actos ordinarios y comunes que pasan bajo una forma administrativa. Si el propietario conviene en la expropiacion, la convencion ha pasado ante un funcionario del órden administrativo; y sin embargo, las cuestiones que pudieran suscitarse sobre este acto, se llevarian ante los tribunales ordinarios, porque la forma administrativa del acto, no hace cambiar su naturaleza.

Los actos, pues, de que hablamos, son actos autorizados por un administrador en la forma de actos administrativos; mas no son actos de administracion, y esto, aunque el Estado sea eminentemente interesado, pues que se trata de hacerlo propietario ó de despojarlo de su propiedad.

Podria decirse que en las contestaciones que conciernen al Estado, se encuentra siempre empe-

ñado el *interes general*, pues que el resultado de cualquier litigio ó contestacion sobre los bienes del Estado, ha de ser ó una pérdida, ó una ganancia, y por lo mismo el tesoro público ha de experimentar en definitiva una ventaja, ó un déficit, lo que, segun los principios, debe hacer al litigio contencioso-administrativo. Debemos observar, en primer lugar, que los que sostienen que las cuestiones de propiedad deben llevarse à los tribunales judiciales, no pueden hacer esta objecion, porque de ella se seguiria que todas cuantas cuestiones se suscitasen sobre propiedad de los bienes del Estado, pues que habian de terminar por una pérdida ó ganancia, debian decidirse por los tribunales administrativos. Mas satisfaciendo directamente à la objecion, dirémos que ella no puede hacerse, segun los principios que hemos sentado, porque ellos no son de ninguna manera concernientes al Estado, considerado como propietario. El Estado puede poseer y contratar, como lo verifica cualquier individuo, quedando, como éste, sujeto al derecho civil, por la sencilla y poderosa razon de que para poseer y contratar tiene que emplear los mismos medios que el individuo, y sujetarse á las mismas condiciones. Los modos de adquirir la posesion y propiedad, están arreglados por el derecho civil. Si el Estado quiere poseer, adquirir propiedad, ó trasmitirla, no puede lograr estos fines, sino adoptando los mismos medios que cualquier otro individuo, y como éste, no puede tener aquel mas ga-

rantía en la posesion y propiedad de sus bienes, que la de la ley civil. Así pues, el Estado, considerado como propietario, se *individualiza*, y en los fines, medios y garantías, es igual á cualquier otro propietario.

Pero cuando posee, y contrata para administrar, los fines son diversos; *su mision es obrar*, y debe remover todos los obstáculos que se opongan à *su accion*. No seria verdadero poder el de la administracion si no tuviera el de allanar los obstáculos; y la reclamacion de sus actos, es un obstáculo que debe remover.

El poder ejecutivo, representando al Estado, obra en tres calidades diferentes, como *gobierno*, como *administrador*, y como *propietario*. Como gobierno, sus actos son los del poder propiamente dicho, con ellos *gobierna*. Como administrador, sus actos son administrativos, con ellos *administra*. Como propietario, se *individualiza*, y cuando trata de los bienes que posee bajo tales calidades, sus actos, cualesquiera que sean las formas con que se revistan, toman el carácter de convenciones particulares, y la cuestion que sobre ellas se suscite, corresponde á los tribunales civiles.

Mas no son los actos del Estado los que se discuten en juicio, son los de un ayuntamiento, los de un establecimiento público. ¿Los actos de estos cuerpos morales, deberán ser considerados como actos administrativos?

Lo contencioso-administrativo solo pertenece á

la administracion. Este principio debe considerarse como una necesidad de organizacion civil. Y la razon es, porque el interes general del Estado debe poder superar y vencer los obstáculos que oponga el egoismo privado. Esta razon envuelve la resolucion de la cuestion propuesta.

Mas el *interes general*, solo puede referirse al Estado. Las fracciones del territorio, componiendo departamentos, distritos, partidos y municipalidades, representadas por sus respectivas autoridades y ayuntamientos, así como las otras personas morales que representan los intereses de ciertas clases de personas, como los hospicios y demas establecimientos públicos no son el Estado; necesitan, es verdad, de una sobrevigilancia tutelar de parte del Estado, pero ninguna de estas personas morales puede apropiarse como garantía una jurisdiccion que está reservada al poder ejecutivo, para hacer respetar el principio eminentemente conservador de la division de poderes. No puede, pues, sostenerse como principio, que en lo contencioso-administrativo entre necesariamente *todo* lo que concierne á la administracion de los bienes y de los intereses de las respectivas demarcaciones en que esté dividido el territorio nacional, los de los ayuntamientos y establecimientos públicos.

Estas personas morales poseen bienes, compran, venden, arriendan, hacen ejecutar obras y celebran contratos sobre provisiones. Estas diversas convenciones privadas, para mayor seguridad se ha-

een en *forma de un acto administrativo*, y la mayor parte de ellas no vale, sino en tanto que haya recibido la aprobacion de la respectiva autoridad superior administrativa; así como el menor necesita de la autoridad de su tutor, y en ciertos casos de la del juez para la validacion de sus actos.

Pero estas formas, esta aprobacion, en nada cambian la naturaleza de la convencion privada, ni le imprimen el carácter de actos administrativos. De otra manera, lo accesorio traeria á sí lo principal. Tales actos no son administrativos sino en la forma; en la sustancia son actos de tutela ordinaria.

El acto administrativo protegido por las leyes, con el fin de mantener la separacion de los poderes públicos, no se califica por razon de la persona que lo ejecuta, sino por la *naturaleza de la materia que le concierne*. De otra manera, muchos actos judiciales serian administrativos.

No quiere esto decir que absolutamente nada tenga que ver el *interes general* en ninguno de los actos de los ayuntamientos, y que una cuestion, v. g. sobre el alineamiento de una calle, ú otro objeto de policia urbana, debe llevarse ante los tribunales judiciales. Tales actos se refieren indispensablemente al *interes general*, y son por lo mismo administrativos, porque en ellos obran los ayuntamientos como agentes delegados de la administracion, á virtud de la ley que les confiere tales atribuciones.

La consecuencia rigurosa de los principios sentados, debe ser, que siempre que se trate de dolo, fraude, lesion, rescision, pago de precio, oscuridad del acto, nulidad en fin del mismo en la forma, ó en el fondo, los tribunales civiles son competentes para conocer de estas materias.

¿Los actos de un administrador de rentas, de un director, de un escribano, de un secretario, ó de cualquier otro funcionario que se niega á dar copia, extracto ó testimonio de los documentos que están bajo su custodia, ya relativos á procedimientos civiles, ó electorales, son actos administrativos?

Es preciso para la resolucion de esta cuestion, establecer por regla general, que nunca los funcionarios públicos pueden ser obligados á dar copias, ó testimonios de las piezas y documentos de la administracion, sin haber obtenido antes la respectiva autorizacion del superior, ya se trate de documentos que hayan pasado ante ellos, ya sean emanados de los agentes superiores. La administracion no puede estar obligada á comunicar los archivos de los ministerios, ni de las demas oficinas. Esto comprometeria el libre ejercicio del poder ejecutivo y de la administreion activa. Así, pues, la autoridad judicial se excederia de sus atribuciones, si mandara á un escribano, que retuviera en su poder piezas que perteneciesen á algun ministerio, aun cuando fueran precisas para la comprobacion de la accion en algun negocio particular. Mas si el ministro, ó cualquier otro

funcionario consintiese en comunicar sus papeles ó registros, no habria inconveniente en que la autoridad judicial mandára compulsar testimonios de ellos, para la verificacion de los hechos que debieran servir de prueba.

Sentada la regla general, en esta materia, preciso es distinguir los casos en que la ley misma ha constituido á los funcionarios públicos depositarios de los libros ó documentos, con la obligacion de dar notas, cópias, ó testimonios, como v. g. al escribano de hipotecas, del caso en que la ley no contiene precepto alguno. En el primer caso, acordando ó rehusando las cópias ó testimonios de los actos que les han sido confiados, los funcionarios no proceden en calidad de agentes del gobierno. Sus actos no son administrativos, y no tienen que esperar el que el gobierno les dé orden alguna. La expedicion de las cópias ó testimonios es de su exclusiva responsabilidad y si la deniegan, se puede ocurrir á los tribunales judiciales, sin necesidad de pedir previa autorizacion á la administracion para demandar á los funcionarios por los daños y perjuicios que se hayan seguido de la denegacion. Y decimos sin previa autorizacion, porque la necesidad de esta tiene por objeto proteger á los funcionarios de la administracion contra las vejaciones particulares que pudiera suscitarles el ejercicio de sus funciones, á consecuencia de las disposiciones legales, ó de las órdenes de los superiores, y ya hemos dicho que cuan-

do los funcionarios de que hablamos son constituidos depositarios por la ley, no son agentes del gobierno.

Mas en el caso en que la ley no impone á estos funcionarios precepto alguno, la expedicion de testimonios y comunicacion de las piezas ó documentos, son actos de su jurisdiccion administrativa graciosa ó contenciosa. Acordando ó negando las cópias, el funcionario obra en cualidad de agente del gobierno. En su derecho estarán si rehusan el testimonio; pero si abusaren, podrán ser demandados ante los tribunales comunes, prévia la autorizacion de la administracion, por los daños que se hayan seguido.

Segun estos principios, podremos decir que no deben considerarse como actos administrativos, la denegacion del testimonio de la acta del ayuntamiento por su secretario, depositario por la ley de tales documentos; la que haga un prefecto de los dictámenes del consejo de prefectura; el acto del escribano de hipotecas que niegue el certificado de las anotaciones; la denegacion de los directores de las contribuciones directas, de los roles y piezas del catastro, indispensables á un contribuyente que quiera hacer alguna reclamacion, las de los receptores, ó recaudadores de rentas de los documentos en que se acredita la entrada de las contribuciones; ni las de cualesquiera depositarios, de las minutas de los actos, argüidas de falsas, estando obligados por la ley á remitirlas á la autoridad judicial, para la

averiguacion de la falsedad. Porque en todos estos casos los funcionarios no obran como agentes de la administracion, sino que están constituidos por la ley depositarios de los actos que se les han confiado.

En fin, ¿todos los actos practicados por los funcionarios públicos en ejercicio de sus funciones administrativas son actos administrativos? Sin duda alguna. Mas es preciso observar que todas las veces que haya abuso ó exceso de poder, y por consecuencia se cause algun daño, estos actos administrativos pierden su carácter, y los tribunales civiles son competentes para determinar acerca del daño causado. Aun entónces el que demanda, necesita obtener primero la autorizcion de la administracion, porque esta autorizacion sirve para comprobar el abuso ó exceso cometido. Podrá ser muy bien que el funcionario hubiera obrado en obediencia á las órdenes de su superior, ó porque así lo exigiese alguna necesidad de administracion, y en el acto de obediencia ó de necesidad administrativa, no puede haber abuso, ni exceso; mas desde que la autoridad superior dando el permiso para la demanda, ha declarado con este acto que ella no ha autorizado el daño causado, y que rechaza la responsabilidad, el acto del funcionario es un acto privado, no es ya un acto administrativo.

En resúmen, en cuanto al objeto principal que examinamos, que es la interpretacion de los actos administrativos, cierto y seguro es el principio que

el derecho exclusivo de apreciar tales actos corresponde á la administracion misma; pero ante todo, es indispensable estar seguro de que los actos son real y verdaderamente administrativos. Por esto nos hemos ocupado de examinar algunos que pudieran tener la apariencia de administrativos, sin serlo en la realidad. Una vez fijado el carácter de los actos administrativos, el principio de la separacion de los poderes, la necesidad de evitar los avances del poder judicial sobre el administrativo, fundan la competencia administrativa para interpretar, explicar y aplicar un acto que sea verdaderamente administrativo.

Siéndolo, ¿cuáles pudieran ser las dificultades de la interpretacion, explicacion ó aplicacion? Guardémonos, desde luego, de confundir los *actos administrativos* con la *cosa juzgada administrativamente*, porque aunque los principios de la interpretacion de los actos, sean aplicables á las decisiones de los tribunales administrativos, el orden de las ideas es del todo diferente. Hablarémos despues de la cosa juzgada; y ahora no nos ocupamos sino de los actos administrativos cuya interpretacion, explicacion ó aplicacion, produce una discusion, y bajo este concepto indagamos si esta discusion corresponde á los tribunales civiles, ó está exclusivamente reservada á los administrativos.

El poder judicial nos parece absolutamente incompetente. No puede adoptarse ni el temperamento de que los jueces civiles apliquen ó expli-

quen el acto administrativo, cuando les parezca claro. Este acto, que les parece claro, podia parecerle muy oscuro á la autoridad administrativa. La claridad no seria mas del pretesto para conocer. Y no es posible conceder á los jueces civiles la facultad de conocer de los actos administrativos. Estos jueces no pueden ni confirmar ni disminuir la autoridad, la fuerza y subsistencia de un acto de administracion, y no por un principio de órden público ordinario, como cuando un tribunal se abstiene de conocer en un negocio y lo remite al que le corresponde, sino por un principio de organizacion social, que tiende nada menos que á la conservacion del equilibrio de los poderes, que no permite ni la duda ni el exámen.

Todas las veces, pues, que un derecho reclamado ante los tribunales civiles, se derive de un acto administrativo, y una de las partes conteste el valor intrínseco ó extrínseco del acto, ó el valor de sus expresiones, el tribunal debe sobreseer en sus procedimientos, y el debate debe llevarse ante la autoridad administrativa competente, para que por la vía graciosa ó contenciosa, segun la naturaleza del acto, lo interprete y explique de la manera conveniente. Así lo exigen los principios, y á estos debemos atenernos siempre, y principalmente en el derecho administrativo, porque de lo contrario, las opiniones fluctuarían inciertas, sin saber en qué apoyarse.

No es esto decir que los tribunales civiles nunca

pueden hacer aplicaciones de un acto administrativo; al contrario, cuando la existencia, el valor, y el sentido del acto son reconocidos por las partes, y no suscitan cuestion alguna sobre estos puntos, los tribunales tienen el derecho, y aun el deber, de hacer ejecutar y aplicar los actos administrativos. Si el exámen de estos actos, cuya existencia, valor y sentido no se contradicen, no basta para resolver la dificultad, sino que es preciso apreciar los títulos de la propiedad, ó valerse de cualesquiera otros medios de derecho comun, los tribunales civiles son los únicos competentes para decidir. Si la decision depende á la vez del exámen de los actos administrativos, y de la apreciacion de los títulos, se divide entónces el conocimiento, la autoridad administrativa conoce del primer punto, y la judicial del segundo. Y si el caso exige una prévia interpretacion administrativa, los tribunales esperan que esta sea dada, y luego resuelven sobre la aplicacion del acto, y sobre los medios de derecho comun invocados por las partes.

Se habrá comprendido ahora cuán importante es circunscribir la expresion de acto administrativo dentro de los límites de su verdadera significacion. Porque mientras mas extensa sea la acepcion que se le dé, mas se extiende la jurisdiccion administrativa en la interpretacion de los actos que se reputen de administracion. La interpretacion de la autoridad administrativa, debe pues limitarse á los derechos *adquiridos* que resultan de

actos administrativos, practicados con un objeto administrativo, y por consecuencia de la necesidad de la administracion. Tocar á los derechos *propriamente dichos*, bajo pretexto de interpretacion, seria un abuso intolerable, é inútil de la accion administrativa.

El principio es tan claro que no necesita de muchos ejemplos para ilustrarse; expondrémos algunos, teniendo antes presente, que si la ley en algunos casos, inviste al poder judicial de la facultad de interpretar, ó explicar un acto administrativo, solo podrá reconocerse como una excepcion del legislador, que no habrá visto en ella inconveniente, y que lejos de debilitar la regla general, vendrá á confirmarla.

Hé aquí los ejemplos que aclaran el principio sentado. El gobierno ha aplicado por un decreto tales bienes á un ayuntamiento ó á un establecimiento público. El derecho de estas personas morales á la propiedad de estos bienes, nace de un acto administrativo; pues la explicacion é interpretacion de este acto si se hiciere necesario en una discusion sobre el derecho adquirido, no puede corresponder mas de á la autoridad administrativa.

Una patente de invencion se ha acordado por la administracion sin la garantía del beneficio de invencion, si el descubrimiento no es nuevo. Se suscita una cuestion sobre la novedad; no se trata de interpretar el decreto que concedió la patente; los tribunales civiles son competentes. Mas la conce-

sion ha sido hecha con la calidad de pagar tal suma de dinero, y se cuestiona si la suma ha sido ó no pagada, ó si lo ha sido en tiempo útil, la administracion sola debe resolver esta cuestion.

La autoridad administrativa tiene sola el derecho de acordar autorizaciones para construir ingenios sobre algun rio, y de hacer reglamentos para el uso y distribucion de las aguas. Toda dificultad que se suscite acerca de la extension de la concesion, ó sobre los términos del reglamento, debe ser sometida á la autoridad administrativa.

Despues de estos ejemplos, nos resta solamente una observacion para completar lo que tenemos que decir de la interpretacion de los actos administrativos. Esta observacion consiste en que los tribunales civiles, al conocer de una materia esencialmente judicial, no deben abstenerse á presencia de un *pretendido* acto administrativo. Podria suceder muy bien que la administracion, con desprecio de las leyes constitucionales, atacasen con algun acto la propiedad. Este acto no puede presentar embarazo alguno al poder judicial, porque no es la forma ni el título ó nombre que se le dé al acto, lo que lo hace administrativo, es de la naturaleza de la materia misma, de donde el acto saca el carácter de administrativo. Si la materia del acto es judicial, y la ley no ha establecido excepcion alguna que lo haga contencioso-administrativo, no puede ser acto administrativo. La competencia seria el solo medio para privar á la autori-

dad judicial de su conocimiento. Y no podia ser de otra manera, puesto que es un principio unánimemente reconocido que los tribunales judiciales, y aun los administrativos, tienen el derecho de rehusar la aplicacion de un decreto del gobierno expedido ilegalmente.

Para concluir lo relativo á la administracion contenciosa, debemos observar, como hemos indicado ya en las lecciones 5.^a y 7.^a, que el legislador puede despojar á las materias de su carácter propio, estableciendo una excepcion, y declarar contenciosas á las que, segun los principios de la ciencia, son graciosas. No son entonces los derechos privados discutidos en contacto con un interes especial emanando del interes general; son los *intereses*, que han sido elevados por la ley al rango de derechos, á los cuales se han acordado las mismas garantías.

El exceso de poder en materia graciosas, exige del legislador una consideracion especial, que salve los gravísimos intereses de las partes por medio del recurso contencioso, aunque sea mediante una excepcion de los principios. Podria tal vez decirse, que se atiende á los intereses suficientemente con solo la facultad que deben tener los agentes superiores de la administracion para hacer que los inferiores se contengan dentro de los límites trazados por las leyes, decretos y reglamentos; sin embargo, debe prevalecer á esta razon la importancia de que se guarden y obsequien las re-

glas de la competencia de las autoridades, y como muchas veces son tan graves los intereses que se versan ante la administracion graciosa, es de concederse á lo ménos á la parte interesada, que pueda hacer oir sus quejas públicamente y por medio del recurso contencioso contra el funcionario que se ha excedido de los límites de sus facultades, decidiendo sobre una materia que no era de sus atribuciones, ó que desconociéndolas, ha rehusado conocer de lo que le correspondia; ó en fin, ha determinado sin sujetarse á las formalidades prescritas por la ley. Así, v. g., si acudiendo al agente á quien por la ley correspondiera eximir del pago de una contribucion, este remitiera la demanda, que es en materia graciosa, á la autoridad que debe decidir en materia contenciosa, el agente desconoceria su propia competencia, y este exceso merece ser atacado por el recurso contencioso. Al contrario, si el tribunal administrativo que conoce de lo contencioso, determinara sobre la referida demanda en que se pide el favor de que se remita una contribucion, se excederia evidentemente de sus facultades, y deberia darse cabida al recurso. Si el ministro á quien por la ley estuviera prevenido no determinase sobre ciertas materias graciosas, sin oir el dictámen del consejo, lo hiciera sin esperar el dictámen, el exceso de poder seria notorio, y expedito deberia quedar á la parte el recurso contencioso.

Una vez establecida por la ley esta *excepcion*, no

sería necesario que el exceso de poder, ó la violación de las reglas de competencia, y de las formalidades establecidas, existieran *realmente*, para que el recurso fuera admisible; bastaría que un acto se arguyese de semejante vicio para que la reclamación se admitiese por la vía contenciosa, á reserva de desecharla si apareciese después infundada.

Un ejemplo singular de esta clase de excepciones, tenemos en las instituciones administrativas de Francia. Nadie tiene derecho de construir salidizos ni balcones que avancen sobre las calles públicas, sin permiso de la autoridad administrativa, porque el dominio público de las calles y de los caminos, se extiende hacia arriba lo mismo que hacia abajo. El acordar, ó rehusar este permiso, según estos principios que son los de la ciencia, es propio de la administración graciosa; y sin embargo, la ley de 24 de Diciembre de 1823 estableció una excepción muy particular respecto de la ciudad de París, previniendo que de la denegación de autorización pudiera entablarse un recurso *contencioso* ante los tribunales administrativos.

Los talleres insalubres, peligrosos ó incómodos, considerados con respecto á los intereses de los vecinos, presentan una materia digna de ser considerada por la ley para la concesión del recurso. Lo tienen, en efecto, conforme á los principios, los propietarios que tratan de establecer el taller; la denegación de autorización tocaría al derecho absoluto de propiedad, y constituiría por lo mismo un

acto de administracion contenciosa. Porque siendo el propietario el dueño absoluto de su casa, puede hacer de ella lo que quiera, con tal que no cause à los demas un *daño material*. Estableciendo alguno un comercio cerca de otro, podrá causar con la concurrencia un perjuicio real, pero no será un *daño material* que haga nacer en su contra una accion restrictiva de su derecho. Así lo quiere el principio de la libertad de la industria. Puede, pues, el propietario, establecer el taller insalubre, y si se le niega la autorizacion, el recurso es claro, pues que se trata de su derecho. Puede negársele la autorizacion, porque así lo exija el interes general, y su derecho, en contacto con este, es el que se discute para decidir lo conveniente. Mas lo que el interes general puede exigir, no puede demandar el interes particular. Los vecinos de aquel que se propone levantar un taller insalubre, peligroso ó incómodo, tendrán, si se quiere, un interes inmenso en oponerse á tan molesta y perjudicial vecindad; pero no podrán encontrar una accion en los principios de la competencia administrativa, porque el acto del fabricante, industrial no hiere *sus derechos*. Es, sin embargo, tan grande el interes, que es uno de los casos en que la ley lo deberá asimilar al derecho, y conceder á los vecinos el recurso contencioso contra la autorizacion del taller insalubre. La oposicion otorgada por la ley, no seria admisible, si no es que estuviera fundada sobre los peligros de la insalubridad ó inco-

modidad personal del oponente; y debería rechazarse si se pretendiera apoyar sobre motivos de utilidad pública, interes general, ventaja del comercio, ó temor de una concurrencia dañosa.

Autorizado el taller insalubre, no dejaría por esto la autoridad judicial de ser competente para ordenar la reparacion de los daños materiales ocasionados por el establecimiento. Mas de esto trataremos al hablar en la leccion siguiente de la separacion de los poderes administrativo y judicial. Habiendo concluido en esta lo que teniamos que exponer acerca de la administracion contenciosa, sus caracteres y atribuciones.

HE DICHO.

