DERECHO ADMINISTRATIVO.

ARTÍCULO PRIMERO.

PODER JUDICIAL.

Principios sobre su organizacion, su competencia y sus procedimientos. Orígen, naturaleza y objeto del poder judicial. Definicion legal de las palabras "Jurisdiccion, Fuero, Competencia." Acepcion usual de otros términos técnicos empleados en el curso de un juicio. Ligera reseña histórica del poder judicial en México.

Llamo derecho administrativo "al conjunto de leyes que determinan la organizacion, la jurisdiccion y la accion de los poderes públicos de la sociedad civil."

Todas nuestras obligaciones están refundidas en el derecho público, en el derecho penal y en el derecho privado que determinan con precision ó reglamentan al ménos los deberes y derechos que tiene todo individuo para con la sociedad, para con el Estado y para con los individuos en particular. Si este triple órden de obligaciones fueran espontáneamente cumplidas por los obligados, inútil seria la creacion de poderes públicos y bastaria la adopcion de la regla ó sea la existencia de la ley para la buena marcha de la sociedad; pero así como aquella no es observada sino va revestida de sancion, así tambien seria irrisoria é inútil si ella misma no crease un poder público encargado de hacer efectiva esa sancion. El poder público, como todos saben, se divide en legislativo, ejecutivo y judicial, y cada una de estas ramificaciones, incluso el legislativo, [1] está sujeto á ciertas reglas que fijan su organizacion,

1 El mismo poder legislativo en el ejercicio de las funciones que ejerce como legislador, tiene que aplicar la ley fundamental, que sujetarse á ella y á las demás que se hayan dado para organizar su marcha, sus atribuciones y su organizacion, y en este sentido, esto es, en tanto que tiene que sujetarse á leyes y aplicarlas en cierta esfera, el poder legislativo es objeto del derecho administrativo, que en su acepcion general se ocupa de las leyes que organizan todos los poderes públicos.

sus atribuciones y sus procedimientos. Los límites de estos tres poderes se hallan tan perfectamente definidos en nuestro Código político y leyes secundarias que es casi imposible ningun conflicto jurídico entre ellos.

Ahora bien, reservándonos tratar en otra parte de las leyes administrativas que se refieren al poder legislativo y al ejecutivo, nos vamos á ocupar exclusivamente del poder judicial, procurando investigar su naturaleza, objeto y límites.

Tanto en el órden político, como en el penal, como en el privado, el hecho y el derecho no se presentan siempre claros, evidentes y expeditos para una pronta ejecucion. ¿Se trata del pago de un impuesto? Pues puede suceder que el individuo á quien se exija no esté comprendido en la disposicion fiscal que se le aplica, y si el ejecutor de la ley interesado en esa exaccion desatiende las razones del contribuyente, algun recurso debe tener éste ante una autoridad imparcial. Este recurso provoca una controversia y esta controversia es un proceso judicial. ¿Se trata de aplicar una ley penal? Pues ántes es preciso investigar la extension de la responsabilidad del delincuente, cerciorarse de la existencia y naturaleza del delito, apreciar las esculpaciones del delincuente, etc., y ésto dá lugar á estudio, discusiones y decisiones; es decir, á un proceso criminal. ¿Se trata de aplicar una ley civil? Pues ántes de despojar á un individuo de su propiedad en favor de otro es preciso saber si efectivamente es deudor, si su obligacion no está modificada, nulificada por circunstancias posteriores, si la deuda caso de existir, es legítima ó no. Esto ocasiona una discusion de hecho ó de derecho, exige pruebas, dá lugar á alegatos, en una palabra, exige un proceso civil. Esto quiere decir que en todo caso en que para la ejecucion de una ley se necesita investigar préviamente el hecho y el derecho, ó en aquellos en que aunque á primera vista sea de fácil ejecucion, dé lugar, al estarse ejecutando, á dudas sobre su legítima aplicacion, el poder

ejecutivo es incompetente en el primer caso y en el segundo debe ocurrir para dilucidar las dudas ante el poder judicial.

Este tiene, pues, por objeto decidir todas las controversias que se promuevan sobre las responsabilidades privadas y públicas que en el órden criminal y civil tengan los individuos de la sociedad. Miéntras que el objeto del poder ejecutivo (ó administrativo como vulgarmente se dice) es la *simple ejecucion* de leyes, en que no presentándose ni el hecho ni el derecho dudosos, no há lugar á prévia discusion para aplicarlo ó sea para ejecutar la ley.

Algunos publicistas establecen la diferencia que media entre el poder ejecutivo y judicial, diciendo que aquel considera á los hombres como miembros del Estado, esto es, en sus obligaciones para con la sociedad, las que hace efectivas por procedimientos y recursos administrativos, miéntras que el poder judicial los considera como individuos en sus obligaciones mútuas. Pero esta distincion, además de inexacta en lo absoluto, pues excluye del conocimiento del poder judicial los negocios criminales en los cuales el individuo es considerado en sus obligaciones para con la sociedad, no es aplicable á los gobiernos democráticos, constitucionales, en los cuales toda vez que se trate de imponer á un individuo una obligacion pecuniaria ó de cualquiera clase, ó de aplicarle leyes penales, el asunto puede ser llevado al terreno judicial. Diferirá la forma, el tiempo, la manera de resolver, de controvertir en juicio el negocio, segun que se trate de obligaciones privadas, ó de obligaciones públicas; pero el recurso judicial siempre existe, ora con el nombre de juicio criminal, ora con el de civil, ora con el de controversia constitucional, ora con el de recurso de amparo. No existe ni debe existir en un gobierno organizado como el nuestro, caso alguno en que el individuo no pueda llevar ante el poder judicial sus quejas por mala aplicacion en su contra de las leyes. Esto se desprende de nuestros antecedentes en

derecho público y de nuestro actual derecho constitucional. "La potestad de aplicar las leyes (dice la Constitucion de 1812) en las causas civiles y criminales, pertenece exclusivamente á los tribunales." El acta constitutiva y la Constitucion de 1824, aquella en los artículos 18 y 19 y ésta en el 160, confirman esta prescripcion de la Constitucion de 1812. El art. 129 de la ordenanza de Intendentes, la ley de 20 de Enero de 1837, la Real Orden de 29 de Noviembre de 1814, la de 2 de Agosto de 1819 y otras disposiciones que seria largo enumerar, conceden á los individuos á quienes se exige un impuesto ó un crédito cualquiera á favor del erario el derecho de llevar el asunto al terreno judicial; lo que demuestra que ántes y despues de las Constituciones de 1812 y 1824 se han tenido como causas civiles y cuya decision corresponde al poder judicial aquellas que nacen, no solo de obligaciones particulares, sino las que tiene el individuo para con la sociedad, cual es, la de pagar impuestos. La Constitucion de 1857 encomienda á la autoridad judicial las controversias sobre garantías individuales y sobre aplicacion de las leyes federales, y como la garantía individual puede ser violada por el poder administrativo y por él ser aplicada la ley federal, que verse sobre deberes del individuo para con la sociedad, es evidente que el poder judicial puede decidir la controversia que nace acerca de la responsabilidad de obligaciones del individuo para con la sociedad.

Es, pues, cierto el principio general que hemos sentado como base para deslindar las facultades del poder judicial, diciendo que es *el encargado de decidir las controversias que se promuevan sobre las responsabilidades públicas ó privadas de los individuos.*

Ahora bien, el individuo tiene responsabilidades ó deberes en el órden penal, en el órden político y en el órden privado, ó lo que es lo mismo, tiene deberes para con la sociedad sancionados con leyes penales, deberes para con la sociedad ó el Estado que no tiene esa sancion, como los de aceptar cargos concejiles, los de alistarse y servir en la guardia nacional, los de contribuir á los impuestos, etc., etc., y deberes privados para con los demás individuos y que son objeto del derecho civil.

Respecto de los primeros, la competencia y límites constitucionales del poder judicial están perfectamente definidos y precisados en nuestro Código político, que en su art. 21 dice, que la aplicacion de las penas propiamente tales, es exclusiva de la autoridad judicial y que se entiende por pena propiamente tal todo lo que sea más grave que un mes de prision ó una multa de 500 pesos. En consecuencia, en el órden penal los límites entre el poder judicial están perfectamente definidos en su relacion con los otros poderes. Solo aquel es el competente para aplicar las leyes penales propiamente dichas. Siempre que se trate de aplicar penas debe intervenir el poder judicial. Se debe considerar como penas lo que exceda de un mes de prision y de 500 pesos de multa. (art. 180 y 60, Código penal.)

En el órden civil, nuestro Código no es tan explícito (y daremos la razon de ello al hablar de la division del poder judicial); pero aquí tambien podemos deducir de nuestros antecedentes de derecho público y privado los límites del poder judicial. Siempre se han entendido por causas civiles aquellas en que se discuten las obligaciones de los individuos entre sí [1] sus recíprocos derechos y deberes privados. Esta significacion jurídica de la palabra causas civiles universalmente aceptada y usada por todos los legisladores y autores, debió tener presente la Constitucion de 1812 cuando dijo que es exclusiva de la autoridad judicial la potestad de aplicar las leyes en las causas civiles. Lo mismo debieron tener

1 En estas se incluyen las que tenemos con el Estado considerado éste como una persona jurídica, es decir, no como autoridad sino como persona contratante.

presente los legisladores de 1824 cuando determinaron en el artículo 160 que ante el poder judicial de cada Estado serán seguidas hasta su última instancia las causas civiles que ante él se promuevan, y en el 157 que el poder judicial será independiente de los otros poderes y que éstos no podrán reunirse.

Con arreglo á este sentido de la palabra asuntos civiles, y dando por supuesta la existencia independiente del poder judicial y sus atribuciones reconocidas en la legislacion anterior, la Constitucion de 1857 dijo en su artículo 4º que solo la autoridad judicial puede impedir que un hombre ejerza alguna industria y se aproveche de su trabajo cuando con ello perjudique derechos de otro individuo. En consecuencia, podemos decir que es propia exclusivamente de la autoridad judicial la facultad de aplicar las leyes que establecen y reglamentan los derechos y deberes recíprocos de los individuos en sus relaciones privadas. Y por lo mismo, en esta materia está completamente definida y precisada la línea de separacion que media entre el poder judicial y los otros poderes en materia de derecho privado ó civil. Toda cuestion sobre obligaciones civiles ó individuales no puede resolverse ni hacerse cumplir sino por la autoridad judicial.

Resta únicamente hablar del tercer miembro de la division que hicimos de nuestros derechos y deberes, es decir, de aquellos que tenemos para con la sociedad, bien como individuos, bien como funcionarios ó empleados. Respecto de ellos, aunque segun hemos manifestado, puede llevarse su discusion al terreno judicial, porque la forma de nuestro gobierno requiere que ese poder sea el tutor de toda clase de derechos y el que por lo mismo decida toda clase de responsabilidades; sin embargo, esto no tiene lugar sino cuando aplicada la ley por el poder administrativo, que es el encargado de ejecutar las leyes políticas, las que tienen por objeto dirigir la accion de todos los asociados en favor del

bien comun, el individuo se cree agraviado por esa aplicacion. En ese caso el poder judicial, con un carácter especial que solo tiene en los gobiernos democráticos (y del cual hablaremos oportunamente), se constituye en juez del procedimiento del Ejecutivo y revisa y falla sin apelacion sobre la queja del agraviado y sobre la legitimidad y justicia conque procede el poder Ejecutivo. Este recurso es lo que entre nosotros está comprendido bajo el recurso general llamado juicio de amparo y el de controversia constitucional. En este órden de legislacion están pues, tambien perfectamente marcados los límites entre ambos poderes. Al ejecutivo corresponde por autoridad propia la aplicacion y la ejecucion de todas las leyes políticas, ó sea las que reglamentan nuestros derechos y deberes para con la sociedad. El destituye empleados, cobra impuestos, establece oficinas, manda reunir la guardia nacional, organiza el ejército, impide reuniones prohibidas por la ley, etc., etc. Pero si alguno cree que el Ejecutivo no ejecuta bien esa clase de leyes, ó que éstas no existen, ó que es agraviado por los procedimientos [1] de aquel poder, entónces y solo entónces interviene el poder judicial, más bien como un poder político conservador, que como verdadero poder judicial (en el sentido que en derecho comun tiene esta palabra) á discutir y resolver sobre la legalidad del procedimiento administrativo. Y entónces procede el poder judicial, no con la jurisdiccion ordinaria, sino con la que especialmente dá la Constitucion del país y que no tie-

1 Berriat des St. Prix Droit Constitutionel número 1,274 dice: "es pues posible la jurisdiccion administrativa: ó en otros términos, es racional someter á un poder judicial independiente las controversias que se suciten entre los ciudadanos y el Estado, con motivo de los actos del gobierno. Esto no importa como lo han dicho los ajentes administrativos, atentar al poder ejecutivo, pues la vía ó accion judicial no tiene lugar sino por razon de actos ilegales ó lo que es lo mismo, que impliquen exceso ó abuso de poder; sino que lo único que se hace es impedir al Ejecutivo obrar despóticamente y traspasar los límites que la ley fija.

nen todos los tribunales ordinarios. Así entre nosotros esta jurisdiccion es solo ejercida por los tribunales federales por la vía de amparo y de recurso de controversia constitucional.

Hay sin embargo una excepcion á lo que llevamos dicho, excepcion que si no es de derecho constitucional, sí está incrustrada en nuestra legislacion como un principio de derecho público; y es la de que en todo caso en que el erario tiene que cobrar créditos por impuestos ó por cualquier otro capítulo de algun individuo, éste puede hacer controvertible el negocio y llevarlo ante la autoridad judicial. Decimos que esta es una excepcion, pues si se trata del cobro de impuestos directos ó indirectos, como éstos importan una obligacion del individuo para con la sociedad, el Ejecutivo deberia hacerlos efectivos sin más recurso que los de amparo ó controversia constitucional, segun los casos. Pero en atencion á que al tratarse de interés pecuniario es casi palmaria la parcialidad del Ejecutivo como interesado en aumentar los fondos de que dispone, desde nuestras más antiguas leyes, como veremos al tratar del fuero de hacienda, hasta las hoy vigentes, se haya prevenido que siempre que se trate de hacer efectivos créditos del erario, el individuo contra quien se procede puede reclamar ante la autoridad judicial sobre la legitimidad del procedimiento. En este caso, la autoridad judicial procede con su jurisdiccion ordinaria y no como poder político, conservador de las garantías individuales. Fuera de esta excepcion perfectamente reglamentada y limitada por las leyes sobre *facultad-coactiva*, el poder Ejecutivo es el solo competente para aplicar y ejecutar todas las leyes que establecen y reglamentan los derechos y deberes de los individuos para con la sociedad, ya como particulares, ya como empleados; es decir, las leyes que llamamos políticas, sin que de sus resoluciones haya más recurso ante el poder judicial, que el de amparo y controversia constitucional.

Estando, pues, perfectamente definidos los límites que hay

entre el poder judicial y los otros poderes, y marcadas sus atribuciones exclusivas, no hay motivo de confusion ni conflictos entre dichos poderes, y por lo mismo entre nosotros no hay lugar al juicio contencioso-administrativo, pues él está suplido y con ventaja, con el recurso de amparo en la parte que procede para hacer efectiva la garantía del artículo 16 de la Constitucion de 1857 que dice que nadie puede ser molestado en su persona y familia, domicilio, etc., sino por mandato de autoridad competente. Cualquiera autoridad administrativa que usurpe funciones que no le corresponden legalmente, dará lugar á que se invoque contra ella dicha garantía y de esta manera sin necesidad de ruidosas competencias en que se levante todo el poder Ejecutivo contra el judicial, queda reducida á sus límites la autoridad de aquel y se impiden sus usurpaciones. Respecto de las invasiones ó extralimitaciones del poder judicial, no son de temerse, pues sus efectos serian nugatorios. Si un juez ó tribunal diera leyes, ó convocara á los individos á la guardia nacional, ó removiese á un comandante militar sustituyéndolo con otro, la fuerza de las instituciones y el simple sentido comun harian que sus disposiciones usurpadoras no fueran obedecidas por nadie, ni encontraran agentes que las ejecutaran y solo causarian la risa y desprecio para el individuo que las dictó.

Eliminando, pues, las atribuciones que á consecuencia de nuestro sistema tiene el poder judicial para conservar las garantías individuales y revisar los actos de los otros poderes á efecto de fijar su constitucionalidad y legitimidad; nos limitaremos á estudiar á dicho poder judicial en lo que le es característico bajo cualquiera forma de gobierno, en lo que le es esencial, en lo que constituye sus atribuciones propias, las cuales, segun hemos visto, consisten en aplicar y *ejecutar* todas las leyes penales propiamente tales y las que establecen y reglamentan las relaciones de los individuos entre sí por sus

deberes particulares, ó para abreviar la expresion, para aplicar y ejecutar las leyes en causas civiles y penales. Esto supuesto, se llama jurisdiccion á "la facultad ó potestad que tiene la autoridad judicial para aplicar dichas leyes."

Esa facultad la reciben de la ley; y como la ley es la expresion de la voluntad nacional, la jurisdiccion la ejercen los tribunales en nombre y con la delegacion del pueblo ó de la nacion. Para más entender esto, pues puede dar lugar á importantes aplicaciones, es preciso distinguir con *Berriat St. Prix* entre el nombramiento y la institucion de los jueces. El nombramiento es la designacion de la persona que ejercerá las funciones judiciales: la institucion es la *atribucion* de autoridad que dá la ley y de la cual ha de estar revestida la persona designada. La ley, pues, que establece tales y cuales poderes judiciales, que les atribuye determinadas facultades, que fija la manera en que se han de elegir las personas que las han de ejercer, es la que dá la jurisdiccion al designado, y éste por lo mismo no la ejerce en nombre de la autoridad ó de la persona que le nombrare, sino en nombre de la nacion que por el órgano de sus legisladores creó la jurisdiccion y dijo como se debian designar las personas que debian ejercerla. Nuestras leyes confieren al Ejecutivo la facultad de designar las personas que deben ejercer algunas de las funciones judiciales; pero esta facultad de nominacion no quiere decir que el poder Ejecutivo confiera la jurisdiccion y que el poder judicial sea un desmembramiento de aquel. El poder judicial, ereacion de la ley, es independiente del Ejecutivo y obra, no en nombre de éste, sino en nombre de la ley y con la autoridad que ésta le ha dado. La simple facultad que tiene el Ejecutivo de hacer la designacion de la persona no importa dependencia del poder judicial, porque el Ejecutivo que designa, no crea, ni reglamenta, ni modifica, ni puede alterar la jurisdiccion que la ley confiere á la persona designada; y aún la simple facultad de designar que tiene, no la

ejerce á su arbitrio sino sujeto á las prescripciones de la ley, de manera, que si faltase á ellas el nombrado careceria de jurisdiccion. Si exigiese, por ejemplo, la ley, que el designado tuviera tal edad, que se eligiera de una terna propuesta por tales funcionarios, etc., y el Ejecutivo hiciese la designacion suprimiendo estos requisitos, el nombrado no adquiriria jurisdiccion alguna, serian nulos sus actos porque la ley no habia concedido jurisdiccion sino al nombrado con aquellos requisitos. Supongamos que agotado el personal de todos los jueces de la capital en un negocio, porque unos estuvieran impedidos legalmente para conocer de él y otros hubieran sido legalmente recusados, no hubiera juez que conociera del negocio por no haber la ley previsto ese caso; pues entónces no se resolveria la dificultad con que el Ejecutivo nombrara una persona que conociera del negocio; porque, en primer lugar, esto seria un juicio por comision, y además, no habiendo previsto ese caso la ley no habia designado á qué persona daba la jurisdiccion. Por eso nuestras leyes han previsto hasta donde es posible cómo deben ser sustituidos los jueces y nunca han dejado al Ejecutivo facultades para designar arbitrariamente la persona que sustituya y cubra las acefalias de la administracion de justicia, á fin de evitar los juicios por comision, prohibidos en nuestro derecho público, y de realizar el principio de que la jurisdiccion la dá la ley, fijando ella de antemano quienes deben ejercerla.

Esplicada ya la naturaleza verdadera, segun nuestro derecho público y privado, de la palabra *jurisdiccion*, podemos definirla diciendo: que es "La potestad concedida por la ley á ciertos funcionarios para aplicar las leyes en las causas civiles y criminales."

Los funcionarios investidos de esta facultad son los que constituyen el poder judicial distribuido en diversos tribunales, y considerados individualmente los funcionarios que los forman, se llaman *jueces ó magistrados*, segun su categoría jerárquica.