

te de proceder contra la persona de algun empleado que tenga á su cargo intereses de la hacienda pública. Por la órden de 11 de Octubre de 1784, se previno por punto general, que por ningun caso se arrestase á empleado alguno principal ó sustituto, que tuviere á su cargo intereses de la hacienda de que deba dar cuenta, sin *tomar ántes la justa y debida precaucion* de hacer, con su asistencia, inventario formal de los caudales, efectos y papeles que á la sazón que se les hubiese de arrestar, tuviesen en su poder, pertenecientes á la hacienda, y suyos propios; pues *ante todo*, y sin tomarles las llaves, se ha de evacuar esta diligencia, con asistencia tambien de algun otro empleado si lo hubiere mancomunado en responsabilidad con el que haya de ser arrestado. Estableciéndose en la expresada órden otras varias medidas precautorias que hacia mas necesarias la legislacion de aquella época, en virtud de la cual, las personas podian ser arrestadas por deudas.

Un previo administrativo está igualmente reconocido en la ley 13, tít. 11, lib. 5.º Nov. Recop. Segun esta ley, no se podia proceder sin noticia y aprobacion real, á la prision de regente ni ministro alguno de las audiencias, ni tampoco á la de ningun cabeza ó gefe de departamento, como intendentes, corregidores, y otros sugetos de esta clase. Aunque en esta ley se advierte desde luego la confusion de los funcionarios del órden judicial, con los del órden administrativo, no es por eso ménos no-

table, en cuanto á la autorizacion que exige del rey, del que emanaba todo poder, para proceder al arresto de aquellos agentes principales del poder. Los principios de la ciencia del derecho administrativo, eran reconocidos, como lo es siempre la razon, pues que esta hacia naturalmente conocer, que no era posible el buen gobierno, si al arbitrio de cualquiera autoridad quedase privarlo de sus principales agentes.

Esta razon, que es en la que se funda el previo administrativo, para el procedimiento contra los funcionarios de la administracion, debiera por nuestras leyes haberse considerado respecto de todos los empleados del órden administrativo. Por no haberse hecho así, se ha dado lugar á gravísimas cuestiones y desavenencias entre las autoridades, como sucedió en Zacatecas el año de 1840 con motivo del procedimiento del juez de distrito de aquella capital contra los empleados de la casa de moneda.

La facultad de los jueces para proceder contra los empleados públicos por abusos de su oficio, no puede ponerse en duda, pues que por el art. 11 del cap. 2.º de la ley de 24 de Marzo, pueden ser acusados por tales delitos ante los jueces competentes de primera instancia. Tampoco puede ponerse en duda que los jueces respectivos de los empleados en las causas que les formen por faltas en el cumplimiento de sus empleos, tienen la facultad necesaria para suspenderlos en el ejercicio de ellos, pues tal



facultad se la concedé expresamente el artículo 13 del capítulo citado. En virtud de estas disposiciones, el juez de distrito de Zacatecas, en la causa de que conocia contra los empleados de la casa de moneda, suspendió á dos de los principales empleados de ella. Semejante medida, inducia naturalmente un trastorno en aquel ingenio, y causaba gravísimos perjuicios en su giro y administracion, y la medida parecia, y con razon, absurda al gobierno y junta de hacienda de aquel, entónces departamento. Mas estas autoridades no advertian que el absurdo estaba en la legislacion que ha confundido lo administrativo con lo judicial, y queriendo oponerse á este mal, invadieron las atribuciones del juez que conocia de la causa. Así fué, que el gobierno, en union de la junta de hacienda, resolvió que se consultase al supremo gobierno de la república lo que debia hacerse en el caso, y que, *entretanto, no tuviera efecto la suspension impuesta por el juez.* Es de advertirse, que ni el gobierno, ni la junta de hacienda, se apoyaban en razones de buena administracion, sino en que en su juicio no habia ley que autorizase á los jueces de primera instancia para suspender á los empleados. El gobierno supremo aprobó lo hecho por la junta de hacienda en cuanto á que no tuviera efecto la suspension, hasta que recayera una resolucion por punto general, para lo que habia consultado con el consejo. El juez de distrito habia dado cuenta por su parte á la suprema corte de todo lo ocurrido, y

este supremo tribunal dirigió al gobierno en 7 de Noviembre del mismo año una enérgica representacion contra tan extraños é ilegales procedimientos, que usurpando las facultades concedidas expresamente por las leyes al juez de distrito, dejaban sin efecto sus providencias, y daban así lugar á la confusion de los poderes y al desórden en la administracion de justicia.

Este solo hecho bastaria para probar cuán importante y necesario es que nuestra administracion se organice conforme á los principios de la ciencia. Si estos principios hubieran estado reconocidos y sancionados por las leyes, el juez de distrito no hubiera podido proceder contra los empleados de la casa de moneda, sino previa la autorizacion del gobierno, y así se hubiera evitado que éste, y el gobernador de Zacatecas y la junta de hacienda, queriendo remediar un mal, hubieran cometido otro mas grave, anulando las providencias del poder judicial.

Hechas estas observaciones generales, pasemos á hablar de las atribuciones del poder judicial. No es nuestro ánimo hacer un tratado completo de la competencia judicial. No debemos exponer sino los principios y sus aplicaciones en lo que concierne á la autoridad judicial en conflicto con la administrativa, para así saber á cuál de las dos autoridades corresponde el conocimiento de un negocio, sobre cuya competencia pueda suscitarse alguna duda.



Aquí la máxima de la separacion de los poderes tiene toda su aplicacion, y del estado de teoría va á pasar al estado *práctico*. Preciso es ántes dejar establecidas ciertas reglas, á las cuales debe acudirse para resolver las cuestiones difíciles que puedan ocurrir.

Es la primera, que el poder judicial, en ningun caso puede avocarse el conocimiento de un negocio pendiente ante la autoridad administrativa, aunque esta sea incompetente; ni tampoco puede suscitarle competencia alguna. Así como por otra parte, estando el poder judicial conociendo de un negocio, no puede ser privado de él por la autoridad administrativa, sino en virtud de una competencia. Notificada esta en la forma regular, debe desde luego sobreseer la autoridad judicial hasta la decision de la competencia.

Esta regla está fundada en principios de orden y de regularidad que es indispensable observar en los procedimientos. Cada una de las autoridades es juez de su propia jurisdiccion, miéntras no se suscite competencia en la debida forma. Por lo mismo, estando juzgando la autoridad administrativa, no puede la judicial avocarse el conocimiento. Tampoco puede la judicial entablar competencia á la administrativa, porque en los conflictos debe obrarse de manera, que se favorezca la accion administrativa; el entablarlos y decidirlos, debe reservarse á la administracion.

Por la razon de ser cada autoridad juez de su

competencia miéntras el conflicto no se suscite, ni la simple declinatoria de la parte, ni la citacion relativa al mismo negocio hecha por la autoridad administrativa, serian bastantes para obligar á la autoridad judicial á sobreseer, y remitir el negocio á la administrativa. Mas una vez notificado el conflicto, no podrá dejar de sobreseer, porque no pudiendo apreciar el mérito de la competencia entablada, las autoridades que compiten, el efecto necesario de la intimacion de la competencia es el sobreseimiento hasta que aquella se decida, por el tribunal encargado de hacerlo. El conflicto ó competencia puede entablar, mientras no se haya pronunciado la sentencia definitiva sobre lo principal, sin que por otra parte obste el que haya alguna cosa juzgada entre los litigantes sobre la competencia, porque afectando esta al orden de las jurisdicciones, no pueden las partes, como dijimos en su lugar, derogar á este orden público.

El segundo principio que debe tenerse presente, será: que al poder judicial le está prohibido turbar la accion de la autoridad administrativa, reformar los reglamentos ó actos de la administracion, ó suspender sus efectos; y antes, al contrario, debe asegurar la ejecucion de los reglamentos cuando hayan sido *legalmente* hechos. La autoridad judicial se excederia, pues, si á virtud de la reclamacion de un propietario ordenase la cesacion de las operaciones de un geómetra nombrado por el gobierno, para fijar el lugar por donde debe pa-



sar un camino, porque siendo estas operaciones simplemente preparatorias, no prejuzgan de modo alguno las cuestiones de propiedad, y por lo mismo los tribunales deben abstenerse de determinar acerca de ellas. Y así como la autoridad administrativa no puede interpretar ni reformar los actos de la autoridad judicial, ni suspender sus efectos; así también le está prohibido á esta mezclarse en la interpretación, explicación y aplicación de los actos administrativos, á ménos que la dificultad no pueda resolverse sino por los principios del derecho común, que nadie puede aplicar sino la autoridad judicial.

Es el tercer principio que los tribunales no pueden dictar disposiciones generales ó reglamentarias. Los tribunales no podrán v. g. prescribir la limpia de las acequias; podrian, sin embargo, en un caso particular, y con relación únicamente al interés individual, y no á miras de salubridad pública, decretar la limpia de tal curso de agua, para hacer cesar el grave daño que el ensolve causara á una propiedad particular.

Es preciso observar que la autoridad judicial en materias de policía, no puede prescribir medidas especiales aplicables á casos é individuos determinados. El poder de la policía pertenece á la administración, ya sea que se trate de reglamentos generales, ya sea que se trate de medidas particulares. Esta prohibición á los tribunales, para decidir por vía de providencias generales, ó regla-

mentarias, está fundada sobre la máxima de la división de los poderes; el judicial nunca puede usurpar las atribuciones del poder legislativo, ni suspender la ejecución de las leyes. A los jueces solo corresponde hacer respetar la ley.

Estos principios son ciertos, y sin embargo, hay otro conquistado por la ciencia, y reconocido hoy generalmente por el derecho constitucional, á saber: que los tribunales civiles deben rehusar toda autoridad á un acto ilegal del poder ejecutivo. Debemos, pues, explicar lo que se entiende por *acto ilegal del poder ejecutivo*, para allanar así una de las mas graves dificultades de la competencia judicial.

Armar al poder judicial del derecho absoluto de escudriñar cada uno de los actos del poder ejecutivo, seria sacarlo de sus límites naturales; obligar por otra parte al mismo poder judicial á respetar, aun en los extravíos culpables, la acción del poder ejecutivo, seria quitar á los ciudadanos las garantías que les ofrece la constitución. ¿Cuáles, pues, son los límites dentro de los que debe contenerse la autoridad de los tribunales? Procurémoslos fijarlos.

El poder ejecutivo puede desconocer las reglas que le están impuestas, de dos maneras: en los reglamentos generales que expida, ó autorizando un hecho especial. En uno y otro caso, el acto del poder ejecutivo es irregular, ilegal, y la autoridad judicial debe considerarlo como si no existiera.



Los reglamentos del ejecutivo son ilegales por versarse acerca de alguno de los objetos que no le están encomendados, ó cuando versándose acerca de estos objetos, contienen disposiciones contrarias á la constitucion y á las leyes. Estas son las dos reglas que deben servir para resolver la cuestion de la legalidad. Por nuestra constitucion, los objetos sometidos á la autoridad del poder ejecutivo, están comprendidos en el art. 110, y no tiene otras atribuciones fuera de las que *expresamente* le están concedidas. Así, pues, si el ejecutivo diera un reglamento reconociendo la deuda nacional, y señalando medios para consolidarla y amortizarla, el reglamento seria nulo, ilegal, porque se versaria sobre un objeto que la constitucion no ha encomendado al ejecutivo, sino al poder legislativo. Y si el ejecutivo expidiese el reglamento de retiros, y en él dijera que los oficiales que tuviesen ménos de treinta años de servicio disfrutasen de toda la paga, el reglamento seria ilegal, aun cuando se versara sobre uno de los objetos que le están encomendados, porque seria opuesto á la ley que ha fijado treinta años de servicio para gozar de toda la paga. En ambos casos, llegado el de aplicar los reglamentos á una especie determinada, los tribunales juzgarian con arreglo á la constitucion y á las leyes, y no autorizarian con su aplicacion los reglamentos, que considerarian como no existentes. La razon es perentoria. Los tribunales están establecidos para hacer justicia conforme á las

leyes; han jurado observar la constitucion, y aplicar las leyes á los casos particulares que se sometan á su jurisdiccion. Los reglamentos, en los casos que examinamos, son contrarios á la constitucion y á las leyes; luego los tribunales no deben aplicarlos.

En vano se diria que los tribunales no deben conocer de los actos administrativos, ni impedir su ejecucion. El derecho de exámen inherente al poder judicial para la aplicacion de los reglamentos, á fin de conocer si en estos se ha excedido el poder administrativo, ó si ha contrariado alguna disposicion legislativa, no importa erigirse en juez de la administracion, mezclarse en sus actos, ni impedir su ejecucion. El tribunal no se hace juez de la utilidad, ni de la oportunidad de las medidas de la administracion. Poderes independientes el uno del otro, sus actos no están sujetos al exámen recíproco de cada uno. Y por esto no declara el poder judicial la ilegalidad de los reglamentos, ni manda que no tengan efecto, ni determina que no se ejecuten. Libre y expedito el poder ejecutivo, los ha formado, los ha publicado, y los ha puesto en ejecucion. Mas cuando ante los tribunales se demanda la aplicacion á tal ó tal especie litigiosa, entónces, como los tribunales, segun se ha demostrado, deben hacer aplicacion de las leyes, y la constitucion es la primera de todas, pueden evidentemente rehusar el tomar por base de sus decisiones, reglamentos ó decretos que sean contrarios á



las leyes. No hacen entonces declaración alguna de ilegalidad, rehusan solamente el concurso de la justicia para no autorizarlos. El poder ejecutivo tendrá así en las sentencias una saludable advertencia, que prevendrá graves perturbaciones y quizá un trastorno público. El juez, es verdad, debe obedecer y procurar la ejecución de los reglamentos, pero de los reglamentos legales, y conforme á la constitución. Porque una vez sancionada esta, es un principio absoluto y sin excepción, que todos los reglamentos, órdenes y decretos del poder ejecutivo, que se han de expedir bajo la responsabilidad de los ministros, no pueden anular las leyes ni derogar sus disposiciones, sino ántes al contrario, su objeto debe ser asegurar su ejecución, y procurar que tengan su mas cumplido efecto.

El derecho de la autoridad judicial para no sancionar con su aplicación los reglamentos ilegales, es una garantía de que no pueden ser privados los acusados. "Las partes dañadas por los reglamentos anticonstitucionales, dice M. Serrigny, pueden oponer la fuerza de inercia, rehusándose á su ejecución. Si por haberse rehusado á su cumplimiento son demandados ante los tribunales, los jueces examinarán si el reglamento es ilegal, y si lo fuese, ellos se rehusarán á prestarle el socorro del poder judicial, y harán que queden impunes los pretendidos delincuentes." No por esto puede decirse que se ataca el principio de la separación de los poderes, y que el judicial invade al adminis-

trativo. Los tribunales no reforman el reglamento anti-constitucional; se abstienen únicamente de prestarle su concurso.

Hemos dicho que la ilegalidad, de parte del ejecutivo, puede estar no solo en los reglamentos generales, sino tambien puede encontrarse en la autorización de un hecho especial. Estos suelen presentar un carácter mas dudoso, mas no por esto deben dejarse á una vaga arbitrariedad. Preciso es para evitarla, fijarlos de manera, que no dejen lugar á dudas.

Es cierto, desde luego, que todo hecho de la administración, que hiera el honor, la libertad, ó la vida de cualquier habitante, es un hecho ilegal. Porque derechos tan sagrados, están bajo la égida de las leyes, y á nadie es permitido tocarlos.

Y si se permite á la administración por causa de la utilidad pública, tocar alguna vez la propiedad, jamás puede hacerlo sin respetar las formalidades tutelares prescritas por la ley. Si quisiera, sin su observancia apoderarse de la propiedad, cometeria un acto tan ilegal, como el que tocara á la libertad ó á la vida.

En todas estas posiciones diversas, corresponde al poder judicial cuando conoce en casos particulares el derecho y el deber de proteger á los habitantes contra los abusos del poder, ya sea que acudan por via de excepción, cuando sean demandados por infracción de la disposición que forma el acto atentatorio, ya sea que el tribunal conozca mediante una acción principal y directa.



Acusado alguno de infractor de la disposición legal del gobierno, los tribunales tienen la necesidad indispensable de ocuparse de la excepción de nulidad é ilegalidad que se oponga contra el acto administrativo, porque teniendo el tribunal que absolver, ó condenar, la condenación no puede fundarse, si no hay delito, y la infracción no es delito, si es ilegal la disposición infringida, hay pues precisión de ocuparse del valor del acto administrativo, y reconocida su ilegalidad, la absolución pondrá al demandado á cubierto del abuso del ejecutivo. Esta necesidad de examinar el acto administrativo, sería también indispensable, en el caso que se ocurriera á los tribunales, por medio de una acción directa con motivo de la ilegalidad del acto. Este recurso á los jueces naturales traería sin duda en la práctica ménos inconvenientes, que el dejar á los ofendidos por el acto ilegal, el triste recurso del sufrimiento, ó el peligroso de la resistencia activa. Nadie tiene obligación de sufrir tropelías, y de someterse á actos arbitrarios que conculcan sus derechos. Y aunque respecto de la resistencia activa podría decirse, que la resistencia á un acto no puede castigarse, sino en tanto que este acto es legal, y que por lo mismo la resistencia á todo acto ilegal, es legítima. Este principio tan absoluto en la teoría, nos conduciría en la práctica directamente á autorizar á cada particular á constituirse juez de los actos emanados de la autoridad, lo cual sería subversivo de todo orden público. Para que

absorbiendo y haciendo un todo con el ejecutivo

así no sea, es preciso que no el particular, sino la autoridad judicial, si se ha acudido á ella, sea la que examine el acto ilegal de la administración. ¿Qué peligro ni qué inconveniente puede haber en esto? El de la confusión de los poderes, está visto que no lo hay, pues que la autoridad judicial no reforma el acto administrativo, y se limita á absolver ó á amparar á la persona que en lugar de hacerse justicia á sí misma, busca el apoyo de la magistratura. Si la autoridad administrativa, estima que la judicial encuentra ilegal una medida que en la realidad no lo es, le intimará la debida competencia, y el tribunal que la decida, terminará de una manera ordenada y pacífica la cuestión.

Así es como la magistratura, rehusando en los casos particulares de que conoce toda ejecución á los reglamentos, y actos ilegales del poder ejecutivo, puede cerrar el cráter de las revoluciones, y poner el debido coto á las demasías del poder; porque si el ejecutivo conviene que sea libre, fuerte, y enérgico, no ha de ser nunca arbitrario ni ha de obrar fuera de los límites que le están señalados por la constitución. La magistratura debe ser la salvaguardia de las libertades públicas.

Nuestra acta de reformas, reconociendo altamente estos principios en el art. 25, impone á los tribunales de la federación el deber de amparar á cualquier habitante de la república en el ejercicio y conservación de los derechos que le conceden las leyes constitucionales contra todo ataque, no solo