

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 jurisdicción de la autoridad judicial? Tales actos nada tienen que ver con la ejecución de las grandes obras de interés 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 aplicación 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 antes de entablar su demanda, pedir la autorización correspondiente, según 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 también, como deben hacerlo, las prevaricaciones, la concusión, 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 acción contra el funcionario público, resulta insolvente, y el actor entonces dirige su acción de daños y perjuicios contra la administración; ó bien supongamos que habiendo acudido á pedir la autorización para entablar la demanda, se le ha denegado, no obstante que existe evidentemente un daño estimable; ó bien aún, que la autorización no se pide porque no hay un agente determinado de la administración, á quien se pueda atribuir especialmente la falta, á pesar de que esta exista y haya dado causa á un grave daño, como podría suceder, en el caso de que una embarcación encallase bajo un puente, los gefes del puente no obtuvieran los fondos necesarios para hacer extraer la embarcación, 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 administración. Mas todavía: un río 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 decidir las. 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 *proprios*, 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 desagrüe 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 cuestión de si el Estado es responsable á los daños causados por las faltas y negligencias de los agentes de la administración, es susceptible de diferentes resoluciones, fundadas en los principios generales, y dependientes de las diversas circunstancias con que se presenten los hechos que se reclamen.

En cuanto á la competencia administrativa, en todos los casos en que la administración es responsable, no puede haber duda alguna; se trata de cuestiones que tienen una íntima relación con el *interes general*, con el estado *unidad nacional* en lo que concierne al tesoro público, porque el resultado de la acción debe ser la liquidación de un crédito contra el Estado. Si la autoridad judicial fuera competente, podría, á pretexto de decretar el resarcimiento de daños y perjuicios por actos administrativos, que los habían causado, poner trabas al *gobierno* y á la *administración*.

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 cuestión 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 prelación ó la hipoteca afecte á bienes de origen nacional, ó que el crédito se refiera á una empresa de trabajos públicos, ó á contratos 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 excepción, deciden los casos que pueden presentarse. Así, v. g., si para el pago de una contribución fuera necesario decidir sobre una herencia, renuncia ó aceptación de ella, no podría 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 contribución impuesta sobre los bienes comunes; como en la cuestión deberán considerarse los efectos de la sociedad conyugal, y para esto deba atenderse al derecho civil, solo los tribunales serian competentes para decidir la cuestión.

Cuando la excepción 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 estraño 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 estrañas 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-