

nunciarse. Por ejemplo, un propietario es demandado ante la administracion ó tribunal de policía, por haber dejado pastar á sus bestias en terrenos del Estado, y se excepciona diciendo que tiene en ellos servidumbre de pasto, y pide que el negocio se remita al tribunal civil, debe sobreseerse acerca de la contravencion, que el derecho de servidumbre hará desaparecer, y remitirse el asunto al conocimiento de la autoridad judicial.

Supongamos ahora que los tribunales administrativos han decidido ya, y que el contraventor ha sido condenado; pero que ocurre á los tribunales civiles judiciales pidiendo amparo en la posesion, ó que se le declare propietario, ¿qué deberán hacer estos tribunales?

Es de toda evidencia que los tribunales administrativos son incompetentes para decidir una cuestion sobre propiedad ó posesion. Condenando al contraventor, no han querido, pues, decidir que no era poseedor ó propietario con título legal; ellos se han limitado á pronunciar la represion por el interés público, y sin perjuicio de los derechos privados, de un hecho que les ha parecido una contravencion, ó porque ante ellos no se ha alegado ninguna excepcion de posesion ó propiedad, ó porque la excepcion no les ha parecido tal que pudiera hacer desaparecer la contravencion.

Nada, pues, se opone á que los tribunales civiles declaren á este individuo propietario ó lo mantengan en la posesion. Esta sentencia no producirá efec-

to alguno sobre la condenacion si ha sido ya ejecutada; pero el que ha sido declarado poseedor ó propietario, usando de su derecho practicará nuevas obras semejantes á las primeras, y si por ellas fuere demandado ante los tribunales administrativos, se defenderá con la sentencia que lo reconoce propietario ó poseedor con título legal. Y los tribunales administrativos, en virtud de este título, declararán que no hay contravencion. Lo mismo sucedería si durante el juicio sobre la contravencion, el pretendido contraventor hubiere ocurrido ante los tribunales civiles, y obtenido una sentencia favorable.

Mas se dirá: ¿pues qué, pueden los tribunales civiles obligar á los administrativos á abstenerse del conocimiento, y á juzgar conforme á las decisiones judiciales?

No pueden de una manera directa; pero tal es el resultado de sus sentencias en el sentido que la autoridad administrativa debe tomar por base de su decision el derecho reconocido por la autoridad judicial. ¿En esto, qué peligro puede haber? Cada una de las autoridades obra dentro de los límites de su competencia. La autoridad judicial decide sobre cuestiones de propiedad ó posesion, y la administracion sobre la cuestion de contravencion, *alia res est*. Esta última autoridad, no puede, es verdad, poner en duda el derecho de propiedad ó posesion; pero es muy libre para juzgar, que no obstante la existencia de este derecho, hay contra-

vencion. Pero adelantemos la suposicion. Los tribunales administrativos no se han limitado á condenar al pago de una multa, sino que han ordenado, en virtud de sus facultades, la destruccion de las obras. ¿Se podrá decir que esta circunstancia impide á los tribunales civiles el mantener al actor en posesion, y mandar que las obras se repongan? ¿ó bien que pidiéndose la declaracion de propiedad, el tribunal debe limitarse á reconocer el derecho de propiedad, pero sin declarar al propietario libre para usar de este derecho en toda su plenitud, porque esto seria contrariar lo determinado por la administracion autorizando la reposicion de lo que se habia mandado demoler?

No, sin duda. La autoridad administrativa no ha decidido sino sobre hechos *pasados*, ella no ha podido ocuparse de hechos *futuros*. Ordenando la demolicion de las obras construidas, no ha podido prohibir que se levanten otras nuevas, á reserva de proveer, como lo crea conveniente, sobre una nueva obra que le fuera despues denunciada.

Es preciso comprender bien esta distincion de hechos pasados y hechos futuros. Los tribunales de represion no se ocupan sino de los primeros, y sus decisiones no tienen el efecto de cosa juzgada para los posteriores. Condenado un individuo hoy por tal contravencion, podria ser absuelto mañana, por una contravencion del todo semejante, sin que en esto reciba ataque alguno la cosa juzgada, así como el tribunal de lo criminal puede condenar

hoy á un individuo por robo, y no se creeria por solo esto obligado á condenarlo mañana por otro semejante que nuevamente hubiera cometido.

Así, pues, si una decision de la autoridad administrativa por una contravencion, no liga á la misma autoridad para los hechos futuros, ¿cómo podria ser un obstáculo para la autoridad judicial? No hay, pues, ningun obstáculo para que los tribunales civiles autoricen el establecimiento de las obras que la autoridad administrativa, por *vía de represion*, haya mandado destruir. Decimos por *vía de represion*, porque es tambien de las facultades de la administracion *prohibir*, por medida de policia, la construccion de tales y tales obras, y los tribunales, aun reconociendo el derecho de propiedad ó de posesion, deben guardarse de autorizar una infraccion de las órdenes de policia que disponen para lo futuro.

Mas no sucede lo mismo en las condenaciones por *vía de represion*. La condenacion, por la contravencion no ataca el derecho de posesion ó propiedad, ni despoja á los tribunales de la facultad de mantener al propietario ó poseedor en el pleno ejercicio de su derecho. El *objeto* del juicio no es el mismo, la *causa* es diferente, no hay violacion de cosa juzgada.

Mas delicada seria todavia la cuestion, si se supone que ordenada por la administracion la demolicion de las obras hechas en contravencion, la parte condenada ocurre á los tribunales civiles, ántes

tes que la decision administrativa se haya ejecutada ¿qué deberán hacer entónces los tribunales?

Si el actor justifica su derecho de propietario ó de poseedor, no hay duda que así deberán reconocerlo y declararlo como en los casos anteriores; pero podrán mantenerlo en el derecho de conservar las obras que se han mandado destruir? ¿No seria esta una violacion de la cosa juzgada por la autoridad administrativa? Notemos que aquí se trata de un mismo objeto, son las mismas obras, las que es necesario conservar ó destruir, una de las sentencias no puede ser ejecutada, sin que la otra quede sin efecto.

Esta que parece grande dificultad se desvanece, con solo observar que el tribunal administrativo, tan luego como el condenado por la contravencion haya ocurrido al tribunal civil en demanda de sus derechos de posesion ó propiedad, debe sobreseer en la ejecucion de la demolicion de las obras, pago de multas &c., y esperar la resolucion de la autoridad judicial. Si fuere favorable al actor, la condenacion administrativa quedará sin efecto, mientras que será ejecutada plenamente si las pretensiones de la parte fueren deshechadas. Podría decirse, que este sistema proporcionaba á la parte condenada la facilidad de paralizar, por medio de una accion, tal vez infundada, el efecto de la decision pronunciada en su contra; pero es preciso advertir que debería obligársele á solicitar de la autoridad administrativa el sobreseimiento, y que es-

ta no estaria en el caso de acordarlo, sino cuando la accion le pareciera fundada y capaz de justificar las obras de cuya demolicion se trata.

En todo caso, si la destruccion no ha sido ejecutada, y el tribunal civil ha declarado la cualidad de propietario al pretendido contraventor, no se concibe la razon por qué tal ejecucion podria llevarse á efecto, con desprecio de la sentencia del tribunal civil. ¿No podría mas bien decirse que la decision administrativa, en la parte que ordena la demolicion de la obra, es accesoria, y que lo principal que ha definido es que existe una contravencion? ¿Que la verdadera cosa juzgada es únicamente ésta: *hay una contravencion*; y que no se ha pronunciado sino provisoriamente lo siguiente: *las obras serán demolidas si el contraventor no es reconocido propietario por la autoridad competente*? De otra manera, la administracion decidiria la cuestion de propiedad, ó por lo ménos su decision quitaria á los tribunales civiles el derecho de decidirla, y una y otra cosa es diametralmente opuesta á los principios que hemos inculcado.

A mas de todas estas especies tan notables, son tambien decisiones administrativas que no producen cosa juzgada, las denegaciones ó repulsas ministeriales sobre reconocer tales ó cuales derechos, cuya apreciacion solo corresponde á los tribunales; semejantes decretos, no deben juzgarse, sino como meras declaraciones de parte interesada que no pueden impedir la accion regular ante el poder

competente; v. g., el decreto de un ministro por el que decide que no hay lugar á una indemnizacion por la supresion de un ingenio, ó de su fuerza motriz, no sería mas de una declaracion de que la administracion no reconocia el derecho del dueño ingenio á la indemnizacion; pero esto no impediría que él ocurriera ante quien correspondiera segun derecho para que se determinara su reclamacion.

Hasta aquí hemos hablado de decisiones administrativas que no impiden el conocimiento del poder judicial. Los mismos ejemplos habrán hecho presentir en qué casos, las decisiones judiciales dejan en entera libertad al poder administrativo.

En efecto, la autoridad judicial ha decidido la cuestion de la propiedad del terreno de un camino entre un particular y un ayuntamiento; la administracion queda en libertad para declarar que el camino es vecinal. Esta cuestion es distinta de la propiedad.

La cuestion de la propiedad de un terreno sometido al alineamiento, ha sido juzgada por la autoridad judicial. La administrativa no por eso dejará de conservar el derecho de decidir sobre el alineamiento.

Una sentencia judicial, ha declarado la propiedad total de un curso de agua á un individuo de la ribera. La administracion no dejará por eso de formar el reglamento de agua, como sea mas conforme á los intereses de la agricultura.

La autoridad judicial ha condenado muchas veces al pago de daños y perjuicios al propietario de un ingenio no autorizado. El propietario podrá obtener esta autorizacion, apesar de las sentencias que lo han condenado, y esta autorizacion no prevendrá tampoco las nuevas condenaciones por nuevos daños y perjuicios.

Los tribunales han condenado al Estado á pagar á un particular cierta cantidad de dinero. La autoridad administrativa tendrá sin embargo el derecho de declarar que el crédito está diferido por la ley, ó que las cajas del tesoro están vacias, y no puede ser actualmente pagado. No se negará la deuda, pero el pago siendo del todo administrativo, no se efectuará ó será retardado. Cuando una sentencia, emanada de los tribunales, ha condenado al Estado al pago de una deuda, no se pueden oponer al acreedor excepciones sacadas del derecho comun, tales como la compensacion, la prescripcion &c. Hay cosa juzgada sobre la existencia, y validacion del crédito; la autoridad administrativa debe respetar la decision de los tribunales bajo este respecto.

Pero debiendo hacerse el pago de la deuda por las vías administrativas se concibe que pueden existir excepciones particulares que afecten no al crédito en sí mismo, sino á su pago. Se puede responder al acreedor que su crédito no cabe en el presupuesto, ó que por la ley está diferido. Las excepciones de esta naturaleza están sometidas al

poder administrativo, que puede aplicarlas sin ofensa de la cosa juzgada. No es en efecto el mismo objeto, el que se halla á discusion. Ante los tribunales se trató de comprobar la existencia y validacion de la deuda; ante la autoridad administrativa se trata de proveer á su pago, y de aplicar las reglas especiales introducidas por las leyes administrativas.

No es lo mismo la prescripcion, que la suspension de pagos; la prescripcion es un medio de derecho civil que ataca la existencia del crédito en sí mismo, y que debe oponerse y discutirse en la instancia judicial. La suspension al contrario, es una excepcion esencialmente administrativa, que no afecta al crédito en sí mismo, introducida en vista de las necesidades administrativas, y de la cual, no tienen que ocuparse los tribunales. La decision judicial deja pues, intacta, la medida administrativa de suspension, y nada se opone á que esta medida sea aplicada por la autoridad administrativa, no obstante todas las sentencias y decretos pasados en autoridad de cosa juzgada. Conforme á estos principios, las sentencias de los tribunales son puramente declaratorias, y no importan mas del reconocimiento de los créditos á cuyo pago condenan al Estado. Y las leyes de suspension, pueden ser aplicadas por la autoridad administrativa aun despues de las sentencias de condenacion, pasadas en autoridad de cosa juzgada. Así lo tiene muchas veces decidido la jurisprudencia de Fran-

cia, que tantos progresos ha hecho en la ciencia de derecho administrativo.

Mas si la excepcion misma de suspension de pago, es la que ha sido propuesta á nombre del Estado ante la autoridad judicial, y ha sido discutida y decidida en contra del Estado, es evidente que la cosa juzgada ha recaido sobre la suspension misma. En vano diria la administracion que los tribunales eran incompetentes para pronunciar sobre una medida que es de su exclusiva pertenencia. El Estado pudo por medio de sus agentes que lo representan en el juicio, haber opuesto la incompetencia, haber reclamado la remision del negocio á la autoridad administrativa, haber en fin, introducido el recurso de competencia; todos estos medios tenia para defenderse y evitar que la autoridad judicial decidiese; si ha descuidado estos medios de defensa, y ha sucumbido, debe prestar homenaje como un simple particular á esta máxima fundamental de las sociedades humanas: *res judicata pro veritate habetur*.

En todas las especies de que hasta aquí nos hemos ocupado, se advierte desde luego que ó las partes no son las mismas, ó no obran en la misma calidad, ó no es la misma causa, ó no se trata del mismo objeto. La que aparecia como cosa juzgada, no lo era en realidad, y así no podia presentar obstáculo alguno al ejercicio de una ó de otra autoridad.

Libres ya de estas especies, entremos á conside-

rar los verdaderos efectos de la cosa juzgada, en que pueden presentarse las grandes dificultades que tratamos de allanar en este exámen. Para apreciar los resultados de la cosa juzgada, es preciso observar si el objeto, la causa, y las partes son las mismas.

Bajo este supuesto, ninguna dificultad puede suscitarse sobre la cosa juzgada por una autoridad que ha obrado dentro de los límites incontestables de su competencia. Así, un tribunal supremo de justicia anularia con razon la decision del inferior que hubiera restablecido en sus funciones á un empleado destituido por la autoridad administrativa.

Los tribunales civiles no podrian mantener en el uso de la propiedad, al dueño de un camino, con desprecio de la decision de la autoridad administrativa que hubiera declarado al camino vecinal. Así como la autoridad administrativa no podria mantener en la posesion ni aun interina, á los detentadores de los bienes comunales, que hubieran sido declarados usurpadores por la autoridad judicial. Todo esto no tiene dificultad.

¿Pero qué medio deberá adoptarse, si la decision ha sido dada incompetentemente por una de las autoridades, sea la judicial, ó la administrativa?

Antes de indicar la solucion de esta dificultad, solucion que ha de reposar sobre la sana aplicacion del principio de la cosa juzgada, se debe observar

que los casos de incompetencia no deben llevarse hasta la exageracion, y buscar la solucion de lo que deberia hacerse si la autoridad administrativa, v. g., condenara á alguno á muerte, ó si la judicial mandara suspender á un ministro de Estado, la exageracion en las consecuencias de los principios de la organizacion social y política, conduce á absurdos y monstruosidades chocantes. No debemos ocuparnos de proposiciones ideales, que nunca tomarán el carácter de la realidad. Ya dijimos que no es de esperarse que á *ciencia cierta* las autoridades quieran juzgar y decidir lo que evidentemente no les pertenece.

Pero sí, podemos suponer, que por error ó equívoco, la autoridad judicial interpreta un acto administrativo que ha tenido lugar en la venta de bienes nacionales; que decide sobre la bondad de las obras públicas, y condena al empresario á que las vuelva á comenzar; ó juzga en aquellos casos en que la ley le ha quitado el conocimiento.

Podemos igualmente suponer que la autoridad administrativa condena á alguno que ha tratado con el empresario de obras públicas á que le pague alguna suma; que decide en virtud de títulos antiguos, que el terreno vendido por la nacion está gravado con una servidumbre; que en los bosques del Estado no tiene algun particular el derecho de uso que reclama.

¿En estas diversas hipótesis, y en otras del todo semejantes, cuál será la fuerza de la cosa juzgada?