

der ejecutivo. Si alguna parte ha sido ofendida por la órden del ministro en materia graciosa, podrá hacer su peticion al mismo para que la revoque. Puede la ley, en casos particulares, por la gravedad é importancia del interes ofendido, conceder un recurso contra los actos de los ministros y aun de los agentes inferiores al gobierno, para que en consejo de gabinete se decida.

Aun en las materias en que los ministros tienen plena jurisdiccion graciosa, debe quedar á su arbitrio someter su solucion en circunstancias graves al consejo de Estado, y que el negocio se decida por un decreto del gobierno. Esta libertad debe acordárseles, para que haya siempre una garantía de exámen mas extensa. Por regla general no debe concederse el recurso de oposicion á decretos que solo ofendan intereses; pero si por la gravedad de estos se estimare conveniente el concederla, no ha de ser haciendo precisamente obligatorio un nuevo exámen, porque esto seria dar á la materia un carácter contencioso, sino dejando al arbitrio del ministro que ha expedido el decreto, ó que nombre una comision especial que examine facultativamente el negocio, ó que simplemente se atenga á lo que ha decretado.

Es necesario aun para que esta vía de oposicion pueda ser adoptada, que el decreto que se quiere atacar no haya producido derechos adquiridos, porque entónces, no podria ser reclamado sino por la vía contenciosa, por inejecucion de las condiciones ó formalidades prescritas por las leyes.

Esta via graciosa de oposicion no puede nunca concederse contra un decreto dado en materia contenciosa, porque en lo contencioso deben observarse formas jurídicas, cuyo cumplimiento concierne al mismo tiempo al interes general y al derecho privado.

Los ministros deben expedir los decretos, los unos con la simple aprobacion ó acuerdo del gefe del ejecutivo, otros oyendo primero á la comision respectiva del consejo, y algunos despues de la deliberacion de este cuerpo en asamblea general, segun la gravedad é importancia de las materias. Los reglamentos deben precisar todos los casos de jurisdiccion graciosa, que necesiten la simple aprobacion, el parecer de la comision ó la audiencia y dictámen del consejo, porque la falta en el cumplimiento de esta formalidad establecida, debe producir en el decreto una nulidad tan evidente, como la de una determinacion tomada por un agente inferior, por sí mismo cuando la ley exige que sea previo el dictámen del consejo particular del distrito. Arreglada así la manera con que los ministros deben expedir los decretos, el que estuviere desprovisto de la formalidad, estaria viciado de un exceso de poder que podria ser reclamado por medio del recurso contencioso.

Determinadas de esta manera las atribuciones de los ministros, si alguno no admitiese una solicitud para cuya resolucion se necesitara de la aprobacion del gefe del ejecutivo, negándose á so-

meterla á su acuerdo, cometería un exceso de poder, porque no debe ser permitido denegar, sino á la autoridad que tiene el derecho de acordar.

Los decretos, órdenes y determinaciones dictadas en materia graciosa, si no interesan mas de á ciertos individuos ó á ciertas compañías, no habrá necesidad de que se publiquen en la forma establecida por las leyes, ni aun de que se inserten en el periódico oficial. Tal insercion tiene por objeto asegurar la publicidad de los actos del poder ejecutivo y legislativo que importa á todos conocer; mas cuando los decretos no interesan sino á individuos ó compañías determinadas, basta la notificacion directa que se les hace. Casos habrá en que no pudiéndose hacer personalmente esta notificacion, se haga por medio de inserciones en los periódicos, ó avisos que se fijen en los lugares acostumbrados. Si los decretos interesan á terceros, lo publicidad es entónces necesaria para que puedan obligarles sus disposiciones.

La constitucion de 1824, en el art. 111, prescribe la fórmula con que deben publicarse las leyes y decretos del congreso general; pero nada dice de la publicidad que deben tener las órdenes, resoluciones y decretos del poder ejecutivo. Por el decreto del congreso general de 4 de Mayo de 1833, se dispuso, que para la notoriedad de los decretos que tuvieran algun objeto particular, ó se contrajeran á determinadas personas, bastara que se insertasen en los periódicos; pero nada tampoco determi-

nó respecto de las resoluciones del gobierno. Por el decreto expedido á virtud de facultades extraordinarias, á 8 de Febrero de 1842, se mandó que solo se hagan impresiones sueltas de los decretos y resoluciones del supremo gobierno cuando su objeto sea de un interes tan general á juicio de los respectivos ministerios, que convenga comunicar y difundir de un modo especial su conocimiento en toda clase de funcionarios de la república; que en los demas casos, se impriman los citados decretos y resoluciones en la parte oficial del periódico del gobierno, y que baste esta constancia para que se tengan por publicados, y obligue desde luego su cumplimiento á todas las autoridades; y que igualmente se tuvieran por auténticos, para los efectos correspondientes los decretos, órdenes y resoluciones que se hallaran insertos en la parte oficial del periódico judicial. De esta manera se ha arreglado la publicidad que deben tener las órdenes y resoluciones del poder ejecutivo, estableciendo la diversa notoriedad que debe dárseles segun sus diferentes objetos, y autorizando la insercion en el periódico oficial.

Expuestos los principios con arreglo á los cuales debe la ley arreglar el ejercicio de la jurisdiccion graciosa, pasamos á exponer los de la jurisdiccion contenciosa.

La jurisdiccion contenciosa pertenece á los tribunales que deciden, y sus decisiones producen cosa juzgada, y traen aparejada ejecucion. La ju-

jurisdicción administrativa contenciosa, no es una jurisdicción excepcional, es una jurisdicción ordinaria y común, que nace de la separación de los poderes públicos, que se versa sobre todas las materias que hemos designado como contenciosas, y que debe ejercerse por los tribunales á quienes la ley la conceda.

Estos tribunales no se componen de magistrados inamovibles, parecidos á los del orden judicial. Los tribunales ordinarios administrativos deben ser los *ministros*, cada uno en su respectivo ministerio; los *agentes* administrativos, llámense prefectos ó gefes políticos, colocados al frente de cada una de las divisiones del territorio del Estado; el *consejo* particular que debe tener cada una de las demarcaciones administrativas, y el *consejo de gobierno*. Estos son los que deben conocer no solamente de las materias, que según los principios sentados son contencioso-administrativas, sino de todas aquellas que siendo por su naturaleza judiciales, la ley, por una *excepción*, haya querido sujetarlas á su conocimiento.

Para la jurisdicción contenciosa administrativa, se debe admitir el mismo principio que para las materias contenciosas judiciales, *los diversos grados ó instancias*. Hay las mismas razones. Prevenir el error, enmendar la injusticia, asegurar el acierto. Pero exigiendo todos los negocios de administración la brevedad, propia de su naturaleza, no deben establecerse más de dos grados ó instan-

cias. Para la primera los ministros, y los agentes de las demarcaciones y sus consejos en sus casos respectivos. Para la segunda, el consejo de gobierno.

Antes de hablar de cada una de estas jurisdicciones, preciso es hacer algunas observaciones: 1.º sobre las decisiones administrativas, ya gratuitas, ya contenciosas, que no impiden el que las partes ocurran de nuevo á los tribunales administrativos; y 2.º, sobre las denegaciones del orden de las jurisdicciones administrativas.

Las mismas razones, las mismas reglas y principios que establecimos en la lección anterior, y conforme á los cuales vimos que en algunos casos, una decisión emanada de una autoridad administrativa, no impide á la judicial el conocer del negocio y al contrario, son los que tienen lugar cuando se trata de decisiones administrativas, entre sí, ya sea que emanen de tribunales diferentes, ya sea que emanen de unos mismos tribunales.

No hay, pues, cosa juzgada, y por consiguiente no hay obstáculo para una nueva instancia, cuando no se encuentran los tres elementos constitutivos, *las mismas personas, las mismas calidades, las mismas cosas*.

Supongamos que un prefecto hace la declaración de ser un camino vecinal en virtud de la ley que le atribuye el conocimiento del negocio; que en este camino se comete una contravención, cuyo castigo pronuncia el consejo de prefectura á quien

corresponde. A pesar de la condenacion que supone ser vecinal el camino, tal decision no seria un obstáculo para que el que pretende que no ha habido nunca camino vecinal ahí donde el prefecto lo ha declarado, pida al ministro la reforma del decreto del prefecto, y apele de la decision del ministro para ante el consejo de gobierno.

El mismo principio es evidentemente aplicable cuando se trate de decretos dados en materia graciosa, los cuales no producen cosa juzgada. En el caso, por ejemplo, que al prefecto correspondiese conocer sobre rebaja de contribuciones, y al consejo de prefectura sobre la remision absoluta de ellas, el decreto del prefecto que denegase la rebaja, no impediria ocurrir al consejo pidiendo la remision; así como si esta se denegase, podria solicitarse aquella.

Autorizado un ministro para rescindir una adjudicacion de obras públicas, y el consejo de prefectura para conocer de las indemnizaciones de los empresarios, la rescision del ministro y su denegacion á admitir reclamaciones, no impediria al empresario pedir la indemnizacion ante el consejo. La materia es diversa, no hay cosa juzgada.

Con mayor razon no hay cosa juzgada, cuando el acto á que se quisiera dar esa fuerza, no contiene ninguna decision propiamente dicha, sino un dictamen ó una instruccion de un superior á sus subordinados, ó no es otra cosa que una negativa á reconocer derechos que deben ser apreciados por

otro tribunal administrativo. La instruccion por la cual el ministro de hacienda prescribiese á sus agentes recobrar por las vías ordinarias las contribuciones debidas por un particular, no impediria que en caso de embargo, ocurriese el embargado á la autoridad administrativa, á quien la ley cometeria el conocimiento de los embargos.

En cuanto á la derogacion del orden de las jurisdicciones, todo lo que sobre esto dijimos en la leccion 10.^a se aplica al orden establecido por la ley para los tribunales administrativos. Un decreto del gobierno, no podrá quitar á los agentes y consejos administrativos el conocimiento de los negocios de su competencia. Mucho ménos los convenios particulares podrian derogar el orden de las funciones administrativas.

No podria, sin embargo, privarse al gobierno de la facultad de nombrar comisiones administrativas, pero sus decisiones no pueden ser consideradas sino como simples dictámenes, que preparan las resoluciones del gobierno. La ley sola es la que puede concederles jurisdiccion para decidir algunas materias contenciosas porque solo la ley puede crear jueces cuyas decisiones sean obligatorias.

Hechas estas observaciones sobre los dos puntos que indicamos, pasamos á hablar del primer grado de jurisdiccion que corresponde á los ministros.

Son claros, pocos y sencillos los principios á que debe arreglarse el ejercicio de la jurisdiccion contenciosa de los ministros. Deben los ministros ser el

tribunal ordinario administrativo, de tal manera, que todos los negocios contenciosos cuyo conocimiento no atribuya la ley á otros agentes de la administracion, debe entenderse que corresponden á los ministros. La instruccion administrativa debe comenzar ante cualquier agente, prefecto, sub-prefecto, ingeniero, director de tal ó tal administracion, pero debe terminarse ante el ministro en todos los casos en que la ley no conceda la facultad de decidir á los agentes intermedios.

Cada ministro debe desempeñar las funciones de tribunal administrativo ordinario, en todas las materias que sean de las atribuciones de su respectivo ramo. Habria exceso de poder si un ministro decidiera en materia correspondiente á otro ministerio.

Formando el tribunal del primer grado, no pueden ser nunca tribunal de apelacion, y por lo mismo, en todos los casos en que la ley concede jurisdiccion en primera instancia á los agentes intermedios, y á sus consejos, no puede apelarse de la decision de éstos al ministro, sino al consejo de gobierno.

En la materia delicada de los conflictos de jurisdiccion ó competencia, los ministros deben prevenir á sus agentes inmediatos que la entablen; pero nunca entablarla ellos mismos. La razon es, porque seria extraño é irracional que en el caso en que los funcionarios inferiores no tienen jurisdiccion contenciosa, como debe suceder en los conflictos,

dejasen de ser los agentes inmediatos de la voluntad de los ministros. Si el agente inmediato se negase á entablar la competencia, á instancias de un particular, podria éste dirigirse al ministro para obtener diera la órden al agente de suscitarla.

Los ministros deben dar sus decisiones contenciosas, sea *directamente* despues de haber oido el dictámen de la comision respectiva del consejo, ó de comisiones especiales nombradas para consultas particularmente facultativas, sea *despues de la instruccion* formada ante los agentes inferiores de la administracion y de la decision de estos.

La ley debe determinar las materias de que deben conocer en primer grado los ministros. Y estas podrán comprenderse en seis divisiones principales. Obras públicas.—Contratas.—Policía urbana, agricultura, comercio é industria.—Ejercicio de los derechos políticos.—Y las materias, de las cuales, por via de excepcion, debieran conocer. Desarrollar estas decisiones, especificando los objetos, debe ser la obra de las instituciones administrativas.—Pase-mos á hablar de la jurisdiccion de los agentes inferiores.

Los agentes de la administracion que se hallan colocados al frente de cada una de las divisiones del territorio, deben considerarse bajo de dos aspectos: ó ejerciendo verdadera jurisdiccion contenciosa, ó preparando únicamente con sus actos el ejercicio de la de los ministros. Así, pues, la ley debe establecer con claridad los casos en que el agente ejerce

verdadera jurisdiccion en primera instancia, decretando y decidiendo con apelacion al consejo de gobierno, de aquellos en que sus actos son de pura instruccion y preparatorios de las decisiones de los ministros. Debe igualmente establecer la ley los casos en que el agente debe determinar por sí solo, y cuándo con dictámen del consejo.

Si el agente decide en materias que no son de su competencia, hay un exceso de poder, y la ley debe dejar dos recursos, el directo por la vía contenciosa ante el consejo de gobierno, ó el de pedir al ministro la nulidad del decreto del agente inferior. En este último caso, el ministro debe anular el acto, pero no juzgar del negocio. Si juzgara, su decision tendria el mismo vicio de exceso ó de incompetencia, pues ya dejamos dicho que no debe conocer por recurso, sino solo en primera instancia. Así, pues, el ministro anulará el decreto, dejando à la parte salvo su derecho para que ocurra á donde corresponda. Si el ministro rehusara el determinar la nulidad, por ser negocio de mucha gravedad, ó aprobara el decreto del agente inferior, entónces deberá quedar expedito el recurso al consejo de gobierno.

Deberá establecerse el recurso contencioso, para ante el consejo, en los casos en que siendo competentes los agentes administrativos, se declarasen incompetentes.

Bajo estos principios debe organizarse la jurisdiccion de los agentes individuales. Los relativos á los consejos de las demarcaciones, son bien sencillos

La ley debe expresar los casos en que los consejos dictaminan, y los casos en que deciden. Habrá exceso de poder siempre que conozcan de negocios que la ley no les ha encomendado. Puesto que son tribunales de primera instancia, nunca podrán conocer por vía de apelacion de los decretos de los agentes administrativos. De las decisiones de los consejos de demarcacion, se apelará siempre al consejo de Estado.

Concluido así todo lo relativo al primer grado de la jurisdiccion administrativa, réstanos únicamente hablar del segundo.

El consejo de Estado debe ser el tribunal administrativo superior de segundo grado. La competencia, y la jurisdiccion administrativas, no deben ser consideradas sino como derivaciones necesarias del poder ejecutivo. Este poder debe pues ser siempre llamado á anular ó confirmar lo que se haya juzgado en su nombre. De aquí es que el primer principio que debe señalarse en la organizacion de la segunda instancia de que debe conocer el consejo es: que sus decisiones y sus decretos no pueden tener fuerza ni valor ninguno sin la aprobacion del gefe del ejecutivo. Esta feliz combinacion es la que permite poner en armonía las garantías de las formas jurídicas, con la entera libertad de accion del poder ejecutivo; juzga y decide el consejo, pero sus decisiones nada valen sin la aprobacion del gefe del ejecutivo.

Del principio constitucional, que el poder ejecuti-

vo es superior à todos sus agentes, se deduce que él es el que en último recurso, y por medio de su consejo debe confirmar, revocar ó modificar las decisiones de todos los que tengan jurisdiccion administrativa en primera instancia, ya sean individuos, consejos ó comisiones, ya sean agentes inferiores, como los prefectos, ó superiores como los ministros.

De la misma razon de superioridad, se infiere que el consejo debe conocer por vía de apelacion, no solo de los negocios contenciosos, sino tambien en materia graciosa, cuando el agente inferior ó superior del poder ejecutivo, se ha excedido de sus facultades.

Tales son los principios conforme á los cuales debe establecerse la jurisdiccion administrativa, y los grados en que debe ejercerse la contenciosa, réstanos únicamente manifestar las formas con que debe proceder.

Debe el legislador determinar la manera con que los ciudadanos deben reclamar la justicia administrativa, y trazar á los tribunales las reglas y formalidades con que deben proceder al otorgarla. El conjunto de estas formas es lo que se llama el *procedimiento administrativo*.

El procedimiento administrativo tiene el mismo objeto y se propone el mismo fin que el procedimiento civil: "ilustrar la marcha de la justicia sin embazararla, ni retardarla, y prescribir los medios de conseguirlo en el menor tiempo y con el menor gasto posible." Así es que todos los principios que el

derecho público establece para lograr la perfeccion en el procedimiento civil, tienen su aplicacion en el procedimiento administrativo.

Para evitar el desórden, la arbitrariedad y confusion, los trámites deben ser *sencillos*; para precaver los errores, ilustrar à los jueces, y descubrir la verdad y la justicia, debe haber una *instruccion*, ó sumaria averiguacion así del hecho como del derecho; para asegurar los derechos personales de las partes, proporcionar el tiempo para una legítima defensa, y huir de la precipitacion, debe haber *útiles prescripciones, dilaciones, y términos tutelares*; y en fin, para que los derechos que se disputan no queden por largo tiempo inciertos, y se eviten los graves perjuicios que resultan de la lentitud de los procesos, no deben *multiplicarse* las formas, y debe haber *celeridad* en el procedimiento.

Bajo estas bases, que pueden reducirse á dos, *sencillez y celeridad*, debe organizarse el procedimiento administrativo. *Citacion, instruccion, y defensa*, hé aquí los importantes y graves intereses que bajo tales bases deben quedar asegurados. Así lo han procurado hacer las legislaciones francesa y española al establecer las formas con arreglo á las cuales debe procederse en los negocios contenciosos de la administracion.

En Francia conocen de estos negocios en primer grado los ministros, los prefectos y consejos de prefectura, y en segundo grado el consejo de Estado. La manera de proceder de la justicia administrati-