

LIBRO SEGUNDO.

DEL DERECHO ADMINISTRATIVO.

CAPITULO I.

De la naturaleza y fuentes del derecho administrativo.

- | | |
|---|--|
| 55.—Relacion entre la ciencia y el derecho administrativo. | 60.—La ley, primera fuente del derecho administrativo. |
| 56.—Definicion del derecho administrativo. | 61.—Preceptos de la administracion, segunda fuente. |
| 57.—Diferencias entre este y el civil. | 62.—Jurisprudencia administrativa, tercera fuente. |
| 58.—¿ Por qué el derecho administrativo carece de historia? | 62 (bis).—La costumbre, cuarta fuente. |
| 59.—Origenes del derecho administrativo. | |

55.—Hasta aqui hemos considerado únicamente la ciencia pura ó la administracion en abstracto; pero desde ahora concretamos nuestros estudios á la España, y emprendemos la exposicion de su *Derecho administrativo*.

Si la ciencia de la administracion inquiera las relaciones naturales del estado con sus miembros, y enseña los principios que deben guiar al soberano cuando intenta someterlas á un régimen legal, las leyes administrativas verifican la teoria dictando preceptos de equidad, estableciendo reglas de orden, confiriendo derechos é imponiendo obligaciones. Hay, pues, entre la ciencia y el derecho administrativo una diferencia tan esencial y profunda, como existe entre las relaciones naturales y las legales de la administracion con los administrados. La ciencia es absoluta: el derecho es relativo.

56.—El derecho administrativo será, pues, el conjunto de leyes que determinan las relaciones de la administracion con los administrados; es decir, «la ciencia de la *accion* y de la

competencia del poder ejecutivo en cuanto ordena y regula los intereses generales.» De donde se colige que el derecho administrativo difiere del civil por razon de su objeto, de su fin y de sus medios.

57.—Por razon del objeto, porque así como las leyes civiles versan sobre materias de interés privado, las administrativas miran á las cosas de interés público: *ad statum rei publicae spectant*. Por razon del fin inmediato, porque el derecho civil busca el bien general en el particular, mientras el derecho administrativo labra la dicha del individuo procurando la ventura comun. Y por razon de los medios, pues la aplicacion de la ley civil está encomendada á una magistratura independiente é inamovible, poder distinto del legislativo y ejecutivo, en tanto que el derecho administrativo emana en su mayor parte de la administracion misma, y ella cuida generalmente de la observancia de sus propias disposiciones.

Otra diferencia notable se advierte entre ambos derechos, procedente de la base en que estriban unas y otras leyes. Fundanse las civiles en la *justicia universal*, descansan en principios de eterna verdad, y por consiguiente en sus aplicaciones descúbrense siempre mucha analogia, á pesar de la variedad de los tiempos y la distancia de los lugares. Mas el derecho administrativo reconoce como fundamento la *equidad*, y por eso es en sumo grado variable. De suerte que el derecho civil es, por decirlo así, *preexistente* ó anterior á los códigos, y el derecho administrativo es creacion de la ley, y por tanto *positivo ó arbitrario*.

En el derecho civil predominan las reglas reconocidas como justas y obligatorias aparte de toda sancion pública, y necesarias como una consecuencia de la sociedad (*jus*); y en el derecho administrativo las reglas convencionales que el Gobierno establece por su voluntad expresa dentro de ciertos límites discrecionales (*lex*).

58.—De ahí procede que el derecho administrativo no tenga una historia comun á semejanza del civil, y que este carezca

del carácter especial y colorido propio que aquel toma en cada pueblo. Las relaciones privadas son casi las mismas en todos tiempos y lugares; las relaciones públicas están sujetas á continuas y profundas mudanzas.

59.—El derecho administrativo ha existido siempre, porque la administracion no ha faltado nunca. El cuidado de administrar es tan antiguo como la sociedad, y su ejercicio una condicion esencial de toda existencia colectiva. Lo único que debemos á nuestra época es la clasificacion de las leyes relativas á la administracion pública, el aislamiento de sus principios y la deducción de una serie de consecuencias pertenecientes á este nuevo orden de ideas: en suma, al espíritu analítico del siglo somos deudores de la teoría en cuanto á las doctrinas, y del sistema en cuanto á la organizacion.

Sucedió con la administracion lo que con la economía pública, que antes de ser conocido ni aun el nombre, se practicaban sus máximas con mas ó menos acierto; y en esta parte de la ciencia que pudiéramos llamar latente, mas bien sentida que explicada, es en donde se puede inquirir la historia y buscar los materiales del derecho moderno. Por eso las leyes administrativas se hallan mezcladas y confundidas con las civiles hasta el extremo de ser necesario consultar nuestros primitivos códigos, si hemos de adquirir un perfecto conocimiento del derecho administrativo; y así, por no incurrir en graves errores, al hojear las voluminosas colecciones de nuestras leyes, debemos tener presente á cada instante, que unas son relativas al estado y cualidad de las personas, á la propiedad privada, á la represion y castigo de los delitos, cuyo conjunto forma el derecho civil; y otras tienen por objeto el poder, la organizacion, los deberes y las atribuciones del Gobierno en negocios de interés público, las cuales constituyen el derecho administrativo.

60.—«La ley ordena y establece reglas, determina los derechos políticos y civiles conforme á la Constitución, decreta las cargas de los ciudadanos, autoriza los gastos, constituye la

fuerza pública y mueve con su mano soberana todos los intereses sociales, morales ó materiales, exteriores ó domésticos, individuales ó colectivos (1).» La ley es regla de derecho, fuente de obligaciones y principio de todo recurso en justicia. Las leyes, pues, son la fuente mas pura y el mas alto origen del derecho administrativo.

61.—Mas la ley es general (*commune præceptum*); solo establece principios, no prevé, no descende á pormenores: asienta las reglas fundamentales y determina las formas esenciales del ejercicio de los derechos; la administracion es quien ejecuta, explica y acomoda el principio de la accion á las circunstancias, haciendo veces de un lazo entre el hecho y el derecho, entre lo relativo y lo absoluto. De suerte que ejecutar la ley no es para la administracion lo que para el juez, mantener la integridad de un texto literal, ó exigir material obediencia á un precepto, sino emplear las fuerzas vivas de la sociedad en desarrollar y animar el pensamiento del legislador en cuyo espíritu está empapada, pues con tal objeto le asocia á sus delicadas tareas. La ley manda ó prohíbe, pero no obra: contiene tan solo el principio y la fuente de la accion. Quien imprime el movimiento es la administracion, ora aplique la ley por si misma, ora asegure la ejecucion de las sentencias, despues que la autoridad judicial ha decidido las cuestiones de interés privado.

Las disposiciones de la administracion misma son, por tanto, la segunda fuente del derecho administrativo.

62.—El derecho administrativo tiene como el civil su *legislacion* y su *jurisprudencia*. Componen su legislacion esa multitud de leyes y disposiciones administrativas que si bien no se hallan codificadas, sino esparcidas é incoherentes, no dejan de ser de observancia obligatoria.

La *jurisprudencia administrativa* fúndase en precedentes bien observados y definidos, de cuyo exámen se derivan reglas de interpretacion que el Consejo Real consagra en decisiones so-

(1) M. Vivien, *Etudes administratives*, pág. 3.

lemnes, constituyendo por su multitud é importancia una segunda legislación.

62 (bis).—La costumbre es la cuarta fuente del derecho administrativo, porque no solamente el derecho consuetudinario suple el silencio del legislador; pero también abroga sus preceptos en virtud de un consentimiento tácito ó expreso. La costumbre es mas poderosa en el derecho administrativo que en el civil, porque las reglas son menos positivas, los intereses mas variables y los accidentes y pormenores mas numerosos y complicados. Así sucede con frecuencia que una ley general deje á salvo las ordenanzas y reglamentos particulares de los pueblos.

CAPITULO II.

De la independencia reciproca y mútuas relaciones de los poderes públicos.

- | | |
|---|---|
| 63.—Principio fundamental del derecho administrativo. | 73.—Delegacion extraordinaria. |
| 64.—Potestad legislativa. | 74.—Potestad judicial. |
| 65.—Actos legislativos. | 75.—Independencia mútua de las autoridades judiciales y administrativas. |
| 66.—Derogacion de la ley. | 76.—Se prestan recíproco auxilio. |
| 67.—Interpretacion. | 77.— <i>Quid</i> si los actos de la autoridad administrativa no emanasen del ejercicio <i>legítimo</i> de sus atribuciones? |
| 68.—Concordia del poder legislativo y la administracion. | 78.—Interpretacion doctrinal de los actos administrativos. |
| 69.—Usurpacion recíproca de sus facultades. | 79.—Interpretacion por vía de autoridad. |
| 70.—Potestad ejecutiva. | |
| 71.—Extension de sus prerogativas. | |
| 72.—Delegacion constitucional de la facultad de interpretar la ley en el poder ejecutivo. | |

63.—Los gobiernos representativos ó regimenes constitucionales descansan en un principio que puede llamarse el fundamento de esta organizacion politica, á saber: la division del poder social en tres poderes públicos, el legislativo, el ejecutivo y el judicial, que están en mútuo contacto, pero que también mútuamente se limitan.

Como el derecho administrativo ocupa una region media entre

el político y el civil, pues se deriva del primero, y en cuanto al segundo prevalece aquella sentencia, *jus privatum sub tutela juris publici latet*; es llano que el poder administrativo reconoce limites precisos y exactos que su accion debe respetar conforme á la letra de las leyes y al espíritu de la Constitucion. Conviene, pues, exponer el texto y declarar el sentido de estas leyes, que siendo fundamentales en cuanto al órden político, lo son igualmente con respecto al órden administrativo.

64.—La potestad de hacer las leyes reside en las Córtes con el Rey (1): de suerte que el poder legislativo es, segun la Constitucion española, un poder colectivo en cuya composicion entran el Congreso de los diputados, en donde tienen viva representacion los elementos mas movibles de la sociedad; el Senado, en donde se refugian sus elementos conservadores, y el Monarca, en quien se personifica el estado con sus elementos de perpetuidad.

El Rey y cada uno de los cuerpos colegisladores tienen la iniciativa de las leyes, excepto las relativas á contribuciones y crédito público, que deben presentarse primeramente al Congreso de los diputados (2).

No solo influye el Rey en la formacion de las leyes por medio de la iniciativa que á su nombre ejercen los ministros responsables, sino haciendo uso de la prerogativa de conceder ó denegar libremente la sancion á los proyectos de ley aprobados ya en ambos cuerpos colegisladores (3).

65.—Como el poder legislativo es soberano, nadie puede arrogarse sus atribuciones y menos todavía reformar sus actos. Así que nadie tiene facultad para establecer leyes, modificar ó abolir las antiguas, sino el mismo poder legislativo; principio de eterna verdad que los jurisperitos romanos expresaban con admirable concision en aquella máxima tan sabida: *Ejus est tollere, cujus est condere*.

(1) Art. 42 de la Constitucion de 1845.

(2) Arts. 35 y 36.

(3) Art. 44.

66.—La derogacion de una ley puede ser expresa en virtud de otra ley posterior contraria, ó tácita por efecto de una costumbre legal. El derecho consuetudinario tiene en España fuerza de derecho escrito, aun contra texto expreso cuando reúne las condiciones requeridas (1). En tal caso existe una razon legal para dar fuerza derogatoria á la costumbre, á saber, el consentimiento presunto del soberano, y otra razon de alta conveniencia pública, cual es la necesidad de dar firmeza y seguridad á todos los derechos antiguos, legitimándolos por medio de la prescripcion. ¿Qué derecho pudiera haber superior á toda controversia, si las costumbres legítimas no pusiesen coto á toda arbitrariedad y á tan espantoso caos como naceria de la resurreccion de mil olvidadas leyes?

Tambien ocurre la derogacion tácita cuando la existencia de una ley anterior es incompatible con la observancia de otra posterior fundada en principios nuevos; y entonces la derogacion no será total sino parcial, es decir, limitada á las disposiciones contradictorias ó irreconciliables con las últimas establecidas; mas en casos tales conviene proceder con suma cautela. No basta que una ley aparezca en disonancia ó en oposicion con el espíritu constitucional para creerla derogada; pues si haciendo un uso indiscreto de la máxima *no hay derecho contra el derecho* nos creyésemos autorizados para declarar la abolida, el orden social quedaria á merced del capricho de las interpretaciones individuales. El primer deber es respetar las leyes existentes.

La derogacion expresa es parcial cuando la cláusula derogatoria se halla concebida en esta fórmula ú otra equivalente: *Quedan derogadas todas las disposiciones contrarias á la presente ley* pero si en la cláusula derogatoria se declarasen expresamente abolidas todas las leyes anteriores, la derogacion seria total. De esto tenemos un ejemplo notable en la ley de 8 de enero de 1845, en cuyo artículo 113 y último se dice: *Quedan dero-*

(1) Leyes, 1, 2, 3, 4 y 5, tit. II, Part. I.

gadas todas las leyes anteriores, decretos y disposiciones vigentes sobre organizacion y atribuciones de los ayuntamientos (1).

67.—La facultad de interpretar la ley, cuando la interpretacion es auténtica y se fija el sentido de las palabras por via de autoridad, es atribucion propia de quien ejerce la potestad legislativa; y asi al legislador debe acudir si las leyes fueren dudosas, oscuras ó insuficientes para que las interprete, declare ó reforme (2). Sin embargo, en la obra de la interpretacion legal cabe mucha parte al poder ejecutivo, ya sea dictando reglamentos como encargado de convertir el derecho en hecho, á cuyo fin la Constitucion otorga al Rey una autoridad tan extensa y cumplida cual se requiere para hacer ejecutar las leyes; ó bien sentenciando, porque toda interpretacion doctrinal declarada por un juez es un verdadero juicio y la verdadera ley de las partes.

68.—No obstante que el poder legislativo es soberano, y en este concepto el administrativo le está enteramente subor-

(1) Nuestras vicisitudes políticas introdujeron grave desorden y profundas alteraciones en este punto, porque las mas de las leyes dadas en Cortes, siguieron la vária fortuna del régimen constitucional de donde emanaban. Con la restauracion monárquica de 1814 fué abolida, no solamente la Constitucion de 1812, pero tambien declarados nulos, de ningun valor ni efecto los decretos de las Cortes *que eran depresivos de los derechos y prerogativas de la soberania real*; y de hecho todos, porque la voluntad del Rey era *borrar aquellos actos de la memoria de los hombres y quitarlos de en medio del tiempo*. Manifiesto de 4 de mayo de 1814. Las Cortes de 1820 á 1823 restablecieron algunas de aquellas leyes y formaron otras, las cuales fueron todas declaradas nulas y de ningun valor, porque el Rey, segun decia, habia carecido de libertad en toda aquella época, viéndose obligado á sancionar las leyes y á expedir las órdenes, decretos y reglamentos que contra su voluntad se meditaban y expedian por el mismo gobierno. Entre tanto los actos de la Junta provisional de gobierno y de la Regencia del Reino fueron confirmados, añadiendo confusion á confusiones. Manifiesto de 1.º de octubre de 1823.

Publicada por tercera vez la Constitucion de 1812 en 13 de agosto de 1836, suscitóse la duda si por este hecho deberian entenderse restablecidas todas las leyes emanadas de las Cortes pasadas; á cuya duda ocurrió al Gobierno declarando que no se considerasen vigentes otras disposiciones dictadas en las dos épocas constitucionales, sino las que se hubiesen mandado ó mandasen observar en lo sucesivo. *Real decreto de 20 de agosto de 1836*.

(2) Leyes 14, tit. I, Part. I y 3, tit. III, lib. 3, Nov. Recop.

dinado, conviene que no se turbe la armonía constitucional por el deseo inmoderado de ensanchar sus atribuciones, arrojándose otras impropias de su índole y de su carácter puramente preceptivo. La ley es letra muerta; todo lo que sea actividad, movimiento, es ajeno á su índole y extraño á su ministerio. La Constitución del estado determina los límites que separan la acción legislativa de la administrativa; y si todavía quedase algún terreno litigioso, es el legislador quien, aplicando los principios generales de la ciencia política, debe dirimir la cuestión, no con miras indiscretas de arrogarse más ó menos facultades, sino con absoluta independencia y ánimo imparcial, partiendo siempre de la pacífica idea que el poder legislativo y el ejecutivo, lejos de ser eternos rivales como supuso Mably, son sinceros aliados y se completan recíprocamente. Si alguna vez pudo existir semejante antipatía, hoy se halla extinguido el fuego de la discordia, por lo menos en aquellas naciones que gozan de libertad política y comprenden su ejercicio; porque allí hay asambleas deliberantes que transmiten su espíritu y hacen heredero de sus tradiciones al Gobierno nacido en su seno y apoyado con su voto.

69.—Todo pues conspira á establecer una estrecha alianza entre el poder legislativo y el administrativo; mas sin embargo, pueden ocurrir conflictos y aun cometerse graves usurpaciones. En estos casos, cuando sobrevienen cuestiones de dudosa solución, ó cuando algún poder traspasa los límites de su competencia é invade el campo ajeno, sería preferible que la administración, y no la ley, fuese la agresora. La común doctrina en contrario, aunque sea la regla más general, no es ciertamente la más cuerda. Si la superioridad reconocida del poder legislativo puede disculpar la atracción de facultades extrañas, esa misma superioridad las hace también más temibles. Al arrogarse la administración facultades legislativas, la potestad de legislar así menoscabada, queda todavía con fuerzas bastantes para reivindicar sus derechos; pero siendo la ley la usurpadora, nada más puede hacer la administración ofendida para recobrar

el ejercicio de los suyos, que pedir la reparación del agravio en nombre de los principios, porque como la ley es soberana, no hay trámites que enfrenen su voluntad ó la inclinen á desprenderse de su conquista.

70.—«La potestad de hacer ejecutar las leyes reside en el Rey, y su autoridad se extiende á todo cuanto conduce á la conservación del orden público en lo interior y á la seguridad del estado en lo exterior, conforme á la Constitución y á las leyes (1).» En el Rey, pues, reside la plenitud del poder ejecutivo que ejerce por el conducto necesario de sus ministros, quienes, con su responsabilidad moral ó efectiva, protegen la persona del Monarca, sagrada é inviolable según la Constitución (2).

71.—En el poder ejecutivo reside exclusivamente, conforme al texto constitucional, la facultad de desarrollar el pensamiento del legislador sin corromperle y sin atentar indirectamente á sus prerogativas, abusando del derecho de dictar leyes secundarias para explicar las primarias y disponer su ejecución; derecho inherente á la naturaleza de sus facultades que son propias de un poder activo, y en nada semejan al efecto de un instrumento ciego, ó al movimiento de una máquina empleada en exigir obediencia pasiva á los preceptos del legislador.

Todos cuantos intereses hay en la sociedad de carácter permanente, como definir los derechos del ciudadano, determinar el estado de las personas, constituir la propiedad, pertenecen al dominio de la ley, porque la ley se dicta para que sea regla general y perpétua, y por eso no es necesario que la acción del poder legislativo sea constante sino intermitente. Y al contrario, todas cuantas disposiciones llevan impreso el sello de una conveniencia de tiempo ó lugar, de la equidad más bien que de la justicia, y suponen por lo mismo una inestabilidad

(1) Art. 43.

(2) Art. 42.

proporcionada á la rapidéz ó lentitud del movimiento social á que están subordinadas, entran en la esfera de la administración. Tales son los principios que suplen el silencio de la ley, al trazar la línea divisoria de la acción legislativa y administrativa.

72.—Hay, pues, una verdadera delegación constitucional del derecho de interpretar la ley en favor del poder ejecutivo, delegación necesaria, cuando la interpretación no es auténtica ni judicial, sino por vía general y reglamentaria, si este poder ha de reunir cuantas atribuciones se requieren para administrar un estado. La intermitencia de la acción legislativa, las dificultades que la experiencia enseña, el desarrollo de los pormenores, la previsión de todas las hipótesis, la avenencia de las pretensiones legítimas y otros mil accidentes son objetos que huyen á la perspicacia del legislador y que la administración vé y palpa, porque está mas cerca de las personas y de las cosas; y por tanto no conviene retirar absolutamente al poder ejecutivo la facultad de interpretar, dejando á la ley convertida en una regla inflexible á la cual se ajusten, de grado ó por fuerza, los intereses de todos.

73.—Algunas veces el legislador reconoce como insuficiente esta delegación ordinaria, y reviste al poder ejecutivo con mas extensas facultades para interpretar la ley por medio de una delegación extraordinaria; y en tal caso deben aparecer claros y perfectamente definidos los límites de esta especie de voto de confianza. Cuando la delegación es ordinaria, la facultad interpretativa no debe salir del ancho círculo descrito por el espíritu constitucional, que atribuye al poder ejecutivo la autoridad bastante para satisfacer las necesidades de la administración.

74.—La potestad de juzgar ó aplicar la ley á las cuestiones de interés privado reside en el cuerpo de la magistratura ó en los tribunales del orden judicial.

La administración de la justicia requiere una organización distinta y separada del poder administrativo. La independencia

del poder judicial está consagrada en la Constitución que declara á los jueces inamovibles (1).

La justicia se administra en nombre del Rey (2) á quien corresponde asimismo cuidar de que se administre pronta y cumplidamente en todo el reino (3); y como en la Corona «reside la potestad de hacer ejecutar las leyes, y su autoridad se extiende á cuanto conduce á la conservación del orden público en lo interior, y á la seguridad del estado en lo exterior (4),» se infiere claramente del texto constitucional que el Rey es jefe supremo del poder ejecutivo, es decir, superior comun de todas las autoridades así del orden administrativo como del judicial. En este concepto dirime las competencias de jurisdicción y de atribuciones. El Rey modera, pues, la acción de ambos poderes que no son rivales sino independientes, y los contiene dentro de los límites de su respectiva esfera legal.

Esta reciproca independencia sería quebrantada:

I. Si alguna autoridad del orden administrativo ó judicial mandase en materias reservadas á las del otro orden.

II. Si impidiese, coartase ó falsease la ejecución de los actos emanados de cualquiera autoridad del orden distinto.

III. Si las autoridades judiciales pudiesen atraer á su tribunal y sentenciar á los agentes administrativos y viceversa.

Cuando los límites entre unas y otras atribuciones fueren oscuros, á la administración y no á la justicia corresponde definirlos.

75.—Del principio constitucional de la división é independencia reciproca de los poderes judicial y administrativo se sigue que cada uno es soberano en su línea, y que por consiguiente ninguno puede reformar las providencias del otro, ni desobedecerlas, ni negar el auxilio de su autoridad á la autoridad de distinto orden en caso de contravención á sus mandatos.

(1) Art. 69.

(2) Art. 71.

(3) Art. 45, §. 2.º

(4) Art. 43.

Dedúcese igualmente del principio establecido que ningun juez puede arrogarse atribuciones propias de las autoridades administrativas, ni impedir á estas el ejercicio legítimo de las suyas so pena de suspension; así como ningun empleado del orden administrativo puede arrogarse atribuciones judiciales ó impedir la ejecucion de una providencia ó decision dictada por juez competente bajo igual pena (1).

76.—Este cambio de servicios y este mútuo respeto entre ambos poderes constituyen á la justicia en auxiliar de la administracion y hacen á la administracion amiga natural de la justicia. El poder judicial presta apoyo al administrativo, cuando juzga las contravenciones á los preceptos que emanan de una autoridad á quien corresponde velar por la ejecucion de las leyes de interés público. El deber de los tribunales ordinarios en casos semejantes se cifra en aplicar estrictamente la disposicion administrativa, sin pararse á examinar ni su conveniencia ni su justicia.

77.—Mas si la disposicion administrativa no fuere dictada legalmente, es decir, en virtud del *ejercicio legítimo* de las atribuciones propias de las autoridades administrativas, el juez ó el tribunal ordinario no están obligados ni deben dar cumplimiento á un acto que la ley castiga como un delito denominado en el Código penal *usurpacion de atribuciones*.

Esta legislacion está muy conforme con los principios constitucionales, y es adecuada al intento de proteger el derecho de los particulares contra cualesquiera abusos del poder administrativo.

El juez, al aplicar una disposicion de dicho poder, no procede como delegado de la autoridad que la dictó, sino como depositario del tesoro de la justicia que la ley le confia para que la dispense con imparcialidad. No existe, pues, un deber de ciega obediencia que le obligue á cerrar los ojos sobre la legalidad ó ilegalidad de los mandatos de la administracion;

(1) Art. 308 del Código penal.

por el contrario, existe una obligacion sagrada de inquirir si tiene ó no fuerza obligatoria el precepto en cuestion, y de rehusar su cumplimiento cuando adolece de tales vicios, que anulen el acto emanado de una autoridad á quien no corresponde el *ejercicio legítimo* de las atribuciones necesarias para dictarlo.

No se entienda por eso que el poder judicial conoce de actos administrativos y usurpa prerogativas ajenas á su autoridad. El juez ó tribunal, negándose á la aplicacion de un mandato administrativo, ni reforma ni desobedece ninguna providencia de la administracion; únicamente le rehusa su concurso, absteniéndose, sin embargo, de prejuzgar cuestiones que no son de su competencia; y si acaso entorpece la accion administrativa, es en un caso particular, siendo requerido y en nombre de un texto expreso de la ley. El poder judicial, limitando de esta suerte el poder administrativo, ofrece una garantia mas al ciudadano, cuyos derechos no podrán ser conculcados fácilmente por ninguna administracion, aun la mas centralizada, cuando una magistratura independiente los proteja y los ampare.

78.—Así como los jueces y tribunales ordinarios tienen jurisdiccion para declarar el sentido de una ley, no siendo por via de autoridad, así tambien la tienen los del fuero administrativo para interpretar las disposiciones de este orden, si la interpretacion fuere puramente doctrinal. No se trata entonces de pronunciar nuevas palabras que manifiesten el pensamiento del legislador, ni declarar por punto general el sentido de tal ley oscura: trátase de aplicar una disposicion existente á un caso particular, con ocasion de un litigio y empleando las formas jurídicas, todo lo que pertenece al ministerio judicial, pues sin esta facultad seria imposible dirimir ninguna controversia.

Si jurisdiccion es potestad para conocer de los asuntos civiles y criminales y decidirlos ó sentenciarlos con arreglo á las leyes, siendo la contravencion á las disposiciones administrativas ya un delito, ya una falta, al juez ordinario corresponde

castigar el desacato á la autoridad, y por consiguiente comparar el hecho punible con la providencia violada. Esta comparacion es algo mas que una sencilla aplicacion del acto administrativo al caso dado; es una interpretacion doctrinal del precepto infringido, sin la cual no puede pronunciarse sentencia absoluta ó condenatoria, porque no hay juicio formado acerca de la inocencia ó culpabilidad del presunto reo. Y puesto que la interpretacion doctrinal de los actos administrativos es necesaria para castigar sus infracciones, á los jueces y tribunales del fuero comun debe corresponder este derecho, porque *cui jurisdictionis data est, ea quoque concessa esse videntur, sine quibus jurisdictionis explicari non potest.*

Esta doctrina se funda, no solo en una recta interpretacion de las leyes de competencia, sino en la letra de la Constitucion, donde declara que á los tribunales y juzgados pertenece exclusivamente la facultad de aplicar las leyes en los juicios civiles y criminales (1). Si la administracion ejerce alguna vez el derecho de imponer penas pecuniarias por via de correccion, ó corporales por via de apremio, débese á una delegacion especial del poder legislativo, que para robustecer la accion del poder administrativo, le confiere facultades coercitivas y le reviste de una jurisdiccion excepcional y limitada por tanto á los casos expresamente señalados en la ley.

Admitiendo una doctrina mas laxa, quedaria abierta de par en par la puerta para que la administracion reivindicase el derecho de interpretar sus actos en cualquier periodo del juicio; y esta interpretacion posterior al desacato á su autoridad, imprimiria al acto un odioso carácter de precepto retroactivo. Entonces tambien pudiera suceder que una jurisdiccion excepcional, cual es la administrativa; se extendiese tanto, que al fin se subrogase en lugar de la ordinaria, apoderándose por medios indirectos del conocimiento de las contravenciones indicadas, suspendiendo los trámites, influyendo en las senten-

(1) Art. 66.

cias; y en fin paralizando ó torciendo el curso de la justicia, con lo cual se arrogaria la administracion facultades propias de los tribunales, y llegarían á ser ilusorias las garantías que la Constitucion quiso otorgar al ciudadano en la division y reciproca independencia de los poderes.

79.—Mas cuando la interpretacion de los actos administrativos no es judicial sino auténtica, ó se hace por via de autoridad, no son los tribunales ordinarios, sino la administracion misma el poder competente para declarar las palabras y exponer el espíritu de la ley. Una declaracion semejante equivale á una providencia nueva; y si el poder administrativo ha de conservar intactas sus prerogativas apoyado en los artículos 42 y 43 de la Constitucion, no debe consentir en el despojo de tales facultades que sin ellas quedase mutilada su autoridad, sancionando la irresponsabilidad de sus propios actos, ó sometiéndose á la responsabilidad de los agenos.

CAPITULO III.

Del poder administrativo.

- | | |
|---|---|
| 80.—Análisis del derecho administrativo. | 88.—General y local. |
| 81.—Sujeto de la administracion. | 89.—Activo y contencioso. |
| 82.—Objeto. | 90.—Actos de administracion pura. |
| 83.—Resultado. | 91.—Actos de administracion contenciosa. |
| 84.—Poder administrativo. | 92.—Su diferencia. |
| 85.—Sus divisiones. | 93.—Activo y deliberante. |
| 86.—Poder administrativo civil y militar. | 94.—Cuerpos consultivos de la administracion. |
| 87.—Interior y exterior. | |

80.—En el estudio del derecho administrativo importa considerar tres hechos que, aunque de origen comun, son de naturaleza muy distinta, á saber, el *sujeto*, el *objeto* y un *resultado*.

81.—El sujeto ó la *administracion sugetiva*, significa el número, distribucion y atribuciones de las diferentes autoridades.