

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 autorida-

des á quienes compete la ejecucion de las leyes de interés común, y es el instrumento de la accion administrativa.

82.—El objeto ó la *administracion objetiva*, declara las personas y las cosas en que recae ó debe recaer el ejercicio de la potestad administrativa, las cuales forman la materia de su accion.

83.—El resultado es el producto de la accion de administrar ó el acto administrativo.

84.—*Poder administrativo* equivale á administracion sugetiva: comprende todas las facultades inherentes al poder ejecutivo, menos las concernientes al órden político y al judicial: está subordinado á la ley y es paralelo de la política y de la justicia.

85.—El poder administrativo se divide en civil y militar, en interior y exterior, en general y local, en activo y contencioso, en activo y consultivo ó deliberante.

86.—El poder administrativo *civil* abraza los intereses todos de la sociedad excepto los relativos á la organizacion, distribucion y empleo de las fuerzas del ejército y armada que son de competencia exclusiva de las autoridades *militares*. Esta division se funda en que, habiendo llegado á ser la guerra un arte, el despacho de los negocios propios de la milicia y el mando inmediato de los ejércitos requieren estudios profesionales y una esperiencia tal, que solo pueden encontrarse en quienes han abrazado y seguido la carrera especial de las armas.

87.—El poder administrativo *interior* vela por la conservacion del órden público dentro del estado, procura la perfeccion de sus miembros y promueve el desarrollo de todos los elementos de riqueza y bienestar que la nacion encierra. El *exterior* dirige las relaciones internacionales y cuida de la seguridad del estado amenazada ó comprometida por pueblos extraños. Esta division se funda en la Constitucion misma (1).

(1) Art. 43.

88.—El poder administrativo *general* ocupa el centro del estado, y desde allí abarca con su mirada todo el horizonte de la sociedad, y ejerce su actividad en cuanto comprende el territorio nacional. El *local* es una derivacion del poder central, y su autoridad está circunscrita á los casos de importancia subalterna, y encerrada dentro de los límites mas ó menos estrechos de una fraccion regular de aquel territorio.

89.—El poder administrativo es tambien *activo* ó *contencioso*, segun que unas veces ejerce *actos de imperio* y otras *actos de jurisdiccion*. Son actos de imperio las providencias dictadas por el poder administrativo en uso de su *potestad discrecional* para la ejecucion de las leyes.

Mas al ejercer estas atribuciones de *puro mando* con respecto á los intereses ya generales, ya particulares, puede suscitar reclamaciones que debe escuchar y decidir. En tal caso cambia la naturaleza de sus actos, porque si antes de la oposicion se manifiesta en forma de *accion*, despues aparece en forma de *juicio*.

El poder administrativo, pues, hállase revestido del *mero* y *mixto imperio*: de aquel, porque tiene *potestad*; de este, porque tiene jurisdiccion. La potestad sola constituye la *administracion pura*; la potestad con la jurisdiccion constituyen la *administracion contenciosa* (1).

90.—El poder administrativo, ejerciendo actos de administracion pura, emplea una *accion directa*, camina inmediatamente á su objeto, consulta la utilidad pública, provee á los vários servicios y obra espontáneamente, sin haber sido provocada, ó acaso pidiéndosele auxilio. Entonces puede ser:

I. «*Organo de comprobacion* para buscar, recoger y transmitir las luces, para inspeccionar, confrontar y apreciar los datos é informes y hacer declaraciones auténticas.»

II. «*Instrumento de operaciones* puramente materiales que

(1) Usamos aquí la palabra *administracion* como sinónima de poder administrativo y por no separarnos del lenguaje recibido, no obstante que es anfibológica.

maneja los bienes y propiedades comunes, adquiere y enajena, ejecuta obras públicas, las repara y entretiene, ejerce acciones activas ó pasivas, sosteniendo litigios, percibe las rentas públicas y paga los gastos, haciendo las correspondientes liquidaciones.»

III. «*Fuerza moral* con cierto poder, aunque sin rigorosa autoridad, que goza de la prerogativa indeterminada y eminentemente benéfica de fomentar instruyendo, animando, recompensando, asistiendo, protegiendo y socorriendo á los individuos; y de vigilar, autorizar y dirigir á las corporaciones prestándoles su apoyo tutelar.»

IV. «*Autoridad positiva* que manda en nombre del procomunal unas veces en lo que concierne á las cosas, como cuando por la declaracion de utilidad pública somete á ciertas servidumbres la propiedad, y otras en lo tocante á las personas, procurando en servicio de la sociedad el cumplimiento de las leyes y la obediencia de los agentes administrativos, ó de los contratistas de la administracion ó de los individuos particulares (1).»

91.—El poder administrativo, en los actos de administracion contenciosa, ejerce una verdadera jurisdiccion, porque posee la facultad de aplicar las leyes ventilando derechos y pronunciando *decisiones*.

92.—Los actos de administracion pura son imperativos como las mismas leyes cuya ejecucion preparan; son la amplificacion del pensamiento del legislador y tienen el carácter de leyes secundarias.

Los actos de administracion contenciosa tambien son obligatorios, aunque unas veces solo entre particulares á manera de una sentencia judicial, y otras llevan impreso el sello y tienen la fuerza de preceptos generales.

93.—El poder administrativo ejerce además actos de administracion *activa*, á diferencia de los actos de administracion

(1) *De la administracion pública con relacion á España*, por Don A. Olivan.

puramente *consultiva ó deliberante*. Los primeros tienen por objeto ejecutar: los segundos ilustrar tan solo á las autoridades encargadas de la ejecucion.

94.—No obstante que el ministerio principal del poder administrativo es ejecutar y no discutir, casos se ofrecen árdulos, ó negocios de tal entidad, ó tan enlazados con la vida local á cuyos minuciosos pormenores no puede descender la administracion, que la ley ha querido sábiamente no encomendar su resolucion, *sin deliberacion prévia*, á una autoridad sola. De ahí nace que la administracion central, lo mismo que cada autoridad á ella subordinada, aparezca siempre asistida de un *consejo ó cuerpo puramente consultivo* que, sin debilitar su accion ni servir de escudo á su responsabilidad, ilustran al poder con sus conocimientos facultativos ó locales, es decir, con un saber especial que en vano se buscaria fuera de aquel recinto.

Este doble mecanismo produce un movimiento complejo ó una accion paralela, y dá origen á la division de los actos administrativos arriba establecida, cuyas inmediatas aplicaciones se descubrirán en los capítulos siguientes.

CAPITULO IV.

De la division territorial.

- | | |
|---|--|
| 95.—Extension del poder administrativo. | 107.—Riqueza. |
| 96.—Territorio nacional. | 108.—Consecuencia de su examen. |
| 97.—El territorio, condicion de toda existencia social. | 109.— <i>Proporcion</i> . |
| 98.—Enajenaciones ó desmembraciones de territorio. | 110.— <i>Confines</i> . |
| 99.—Importancia de toda division territorial. | 111.— <i>Capitales</i> . |
| 100.—Su dificultad. | 112.—Territorio español. |
| 101.—Reglas generales. | 113.—Historia de nuestra division territorial. |
| 102.— <i>Uniformidad</i> . | 114.—Antigua division de España. |
| 103.— <i>Igualdad</i> . | 115.—Division civil moderna. |
| 104.—Medios de comprobarla. | 116.—Subdivision en términos municipales. |
| 105.—Superficie. | 117.—Division política. |
| 106.—Poblacion. | 118.—Judicial. |
| | 119.—Fiscal. |
| | 120.—Literaria. |