

CAPITULO V.

ADMINISTRACION DE LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA.

Tambien sobre el derecho público pueden nacer algunas cuestiones que deben ser decididas por alguna autoridad. Podría ser que en lo porvenir llegase á realizarse el ideal de un tribunal de justicia de derecho público para todas las controversias de derecho público (1); mas en nuestros días, de semejante tribunal sólo conocemos una esfera harto limitada, puesto que la mayor parte de los campos directamente importantes del derecho público carecen de ordenada administracion de justicia. Esto vale principalmente en los casos siguientes:

a) Para las controversias de derecho internacional.

Hoy no existen tribunales universales de derecho internacional para decidir, segun los principios fundamentales, las contiendas que pueden suscitarse entre los Estados soberanos, á pesar de que son universales los deseos de una administracion de justicia tal que, aunque no hiciese completamente inútil la guerra, la redujese á no presentarse en escena más que en muy raras ocasiones. En la Union de los Estados-Unidos de América, para las cuestiones de los Estados que forman la Confederacion, y en Suiza para los respectivos cantones es únicamente donde encontramos un tribunal federativo de justicia. La práctica moderna consiste en buscar para estos casos algun arreglo por medio de árbitros. Mas como éstos, sin embargo, fijan convenciones

(1) Bahr (*Der Rechtstat* 1866) dice ser de derecho esta exigencia del Estado: mas para satisfaccion del auto, estamos aún muy lejos de aquellas condiciones en virtud de las cuales sería suficiente la solucion legal.

espontáneas entre las partes, una vez rotas las hostilidades ya no es tan fácil que puedan, sin embarazos de todo género, llevar adelante su cometido. El arbitraje se acomoda perfectamente á los arreglos de las disenciones sobre la inteligencia de los contratos, sobre las cuestiones económicas y ceremoniales, sobre determinacion de fronteras y así sucesivamente; pero no podemos decir otro tanto cuando se trata de la independencia y libertad de algun Estado (1). Con el asentimiento de las potencias europeas hemos visto ensayarse en Egipto una nueva base de la justicia internacional por medio de los tribunales consulares. Por último, los tribunales destinados á juzgar sobre la buena ó mala presa están aún muy imperfectamente organizados con respecto á los Estados beligerantes, y á pesar de que tienen que determinar los deberes del derecho internacional en esta materia, sin embargo, su especial constitucion está expuesta á las sospechas que engendra la parcialidad (2).

b) Para las cuestiones de soberanía, y principalmente para las pretensiones dinásticas al dominio y gobierno del país, las cuales no se deciden por tribunales de justicia de derecho internacional, sino por el mayor y más formal proceso de la historia popular. Siempre que el evidente ejercicio del derecho del poder y de la coercion llega á adquirir el reconocimiento del pueblo y de sus órganos, queda asegurada y defendida, merced á este hecho, la durable necesidad de las relaciones, esto es el derecho.

c) Para las controversias constitucionales, que no se deciden por sentencia judicial, sino por el resultado de las luchas políticas de los partidos, por las negociaciones del gobierno y de las Cámaras, por las leyes y los decretos. Únicamente en los Estados-Unidos de América al tribunal federal toca ordinariamente semejante competencia; mas cuán difícil sea, y en cierto modo imposible, aún en aquella Confederacion que la justicia, en tiempos de serias

(1) Véase á A. Pieranioni en su obra *Gli Arbitrati internazionali*. Nápoles 1372. Bulmering, *Art. Arbitraje*, *Dic. juridico de Holzendorff*, Leipzig, 1874. *Reglamento sobre los procedimientos de árbitros en materia de derecho popular* (de Goldschmidt), 1875.

(2) Véase á Bluntschli, *Derecho popular moderno*, 1872, Libro VII. R. Gneist, *Administracion, Justicia*, Berlin, 1869. R. Gneis, *Ordenamiento del Imperio aleman*, Berlin, 1870. R. Gneist, *Const. del Derecho*, Berlin, 1872.

discordias entre los demás poderes del Estado, pueda ser reconocida y obtener efecto en sus fallos jurídicos, lo demuestran los resultados suministrados por la experiencia durante la gran guerra de 1861-65 y las que á ella se siguieron.

En todas las cuestiones hasta aquí mencionadas ejerce fuerza decisiva la política, por la cual la *salus publica* es ley suprema. No hay duda que esto constituye un estado político asaz imperfecto; pero aún éste sería peor si tales cuestiones se decidiesen solamente según los principios legalmente formales. Toda administración de la justicia natural que observase las necesidades de la vida progresiva de los pueblos, debería estar embebida en el espíritu de los hombres de Estado.

d) Aun en el sentido de la administración militar, y e) en el de la administración de policía existen numerosas cuestiones de derecho que son válidamente decididas por la administración, sin que sea permitida la apelación al juez, las cuales se hallan principalmente ligadas á las cuestiones de conformidad con el objeto que se proponen. Si las tropas deben en tiempo de guerra impedir el comercio de una ciudad determinada y disolver una reunión, si deben volver sus baterías contra los edificios, si deben transitar por sembrados, etc., todas estas son cuestiones militares que al propio tiempo entrañan un elemento de derecho y aún son cuestiones jurídicas. Así, pues, la policía decide en casos de consideración especial á la pública prosperidad, como si en caso de incendio hay que echar abajo una casa, si en una epidemia se ha de incomunicar á ciertas personas ó matar tal ó cual género de animales, siendo todas estas cuestiones de pura oportunidad. De aquí es que todas las medidas que hieren, digámoslo así, á las relaciones jurídicas, presuponen cierta necesidad pública, y relativamente una ley, por la cual el poder de policía está autorizado para tomar semejantes resoluciones, ó lo que es lo mismo, deben también ser consideradas como cuestiones jurídicas. El fundamento por que en circunstancias dadas, aún sin proceso judicial, debe acordarse á la administración el poder decidir estas cuestiones, reposa evidentemente en la necesidad que tiene el Estado y la sociedad de ingerirse decisivamente en ellas y emplear medios eficaces que puedan resolverlas. Se teme que incoado en estos casos

un procedimiento procesal, quedaría enervada la fuerza militar y paralizado el poder de la policía.

Pero cuando se llevan á los tribunales las reclamaciones de indemnización de personas violadas ó las conminaciones de penas municipales, las correspondientes causas pasan á la competencia tutelar del tribunal civil ó penal.

f) Gran número de cuestiones de derecho público pertenece en el sentido más amplio á la organización y á la subordinación de las autoridades políticas y de los funcionarios públicos, siendo conforme á esto decididas, y a por estos mismos, ya en los tribunales particulares. Así, por ejemplo, las controversias electorales se definen frecuentemente por la autoridad superior que ordenó la elección, ó por el cuerpo en favor del cual ésta se verificó, como acontece en las Cámaras. Las cuestiones de competencia de los funcionarios inferiores son decididas por los superiores, etc.

En contraposición á estas ramas del derecho público, en los tiempos modernos, siguiendo la marcha de los Franceses, aún en los Estados, se ha distinguido y demarcado un campo particular para el derecho administrativo, en el estricto sentido de la palabra, por lo que hemos visto nacer una administración particular de justicia administrativa, la cual abraza principalmente aquellos derechos y deberes públicos que tienen, con relación á cada una de las personas interesadas (corporaciones ó individuos), una forma relativamente independiente y consistencia tal, que puede compararse con la de los derechos privados, necesitando por ende protección particular por parte de las leyes; de modo que sólo bajo este supuesto están en condición de llevar adelante un proceso apareciendo la una contra la otra ante los tribunales.

Sin duda, estos derechos no son en manera alguna privados ni pertenecen, por consiguiente, á los particulares en contra de todo el mundo, sino que, como derechos públicos, permanecen conexados con el ordenamiento político, y aún son dependientes del Estado. Empero se asemejan á los derechos privados por tener determinada y continua relación á una persona aislada, y como derechos particulares de la misma, son susceptibles de alguna manera de defensa. A este género pertenece el derecho de los municipios y de los ciudadanos; la obligación de pagar los impuestos, en

cuanto este deber no tiene por base el derecho privado y si el derecho público; los ajustes territoriales de los ayuntamientos; el uso de los caminos públicos; la obligacion de conservar ciertas calles y edificios para las escuelas é iglesias; el deber de aceptar oficios públicos; la extension de la obligacion del servicio militar; la necesidad de la expropiacion de los bienes en favor de la pública utilidad, etcétera.

Estrechos han sido hasta ahora los límites que se han señalado á este derecho administrativo, cuyo campo es capaz y al propio tiempo ha menester de cierto ensanche de importancia, aunque sólo gradualmente podrá deslindarse del campo general de la administracion que sin comprobacion alguna por parte de los jueces ha venido ejerciendo sola su dominio.

En el interés de la buena administracion de justicia está que ésta sea confiada á tribunales especiales y que al efecto se instituya cierto procedimiento particular. La perfeccion del derecho administrativo francés, el cual se distingue muy ventajosamente, en materia de seguridad y claridad de principio, de la manera usada en otros países para resolver las controversias, es principalmente consecuencia de la organizacion de la institucion que nos ocupa. Cuando la administracion es la que decide en esta materia, segun la costumbre, aún hoy dominante en la mayor parte de los Estados de Alemania, entónces las garantías en favor de la defensa jurídica de las corporaciones y personas privadas interesadas en la cuestion, son insuficientes y la arbitrariedad de la administracion puede libremente espaciarse. Empero, si el juicio de semejantes controversias está confiado á jueces civiles, entónces existe doble peligro de que éstos, ó no valúen suficientemente la naturaleza del derecho público de aquellas relaciones y siguiendo el formalismo legal ocasionen determinado daño á los intereses públicos, ó los libres aspectos y consideraciones de la prosperidad pública, que en semejantes procedimientos son indispensables, redundan en daño de la administracion de la justicia civil, aun cuando se trate de los procesos que á ella pertenecen (1).

(1) Sobre este particular nos hemos ya extendido lo bastante, sea en el *Diario crítico trimestral*, VI, p. 279 y sig., sea en el *Diccion. polít. alem. Art. Administracion*.

Asimismo, en cuanto á la organizacion de los jueces administrativos, más propiamente llamados jueces de derecho administrativo, es muy conveniente la union de los elementos correspondientes al cargo y al oficio con los elementos de la libertad civil, y más particularmente tratándose de la primera instancia. En Francia, el prefecto es el presidente, y los miembros del tribunal son los consejeros de la prefectura. En el gran ducado de Baden juzgan así mismo el oficial encargado del distrito y los consejeros del mismo, y en Prusia el preboste que posee autoridad pública con los ciudadanos miembros de las comisiones del Imperio. El tribunal de suprema instancia en Francia lo forman una seccion del Consejo de Estado; en Baden existe á este fin un tribunal particular de justicia administrativa; en Prusia, 1875, existe el establecimiento de las instancias en la constitucion judicial de los distritos y departamentos, así como la suprema instancia en la constitucion superior de los tribunales. En el mismo año, el Reichtag austriaco introdujo una reforma análoga. Gneist en Prusia y el ministro Unger en Austria han trabajado con gran energía para introducir en las respectivas naciones una constitucion análoga.