

## CAPITULO VI.

### LÍMITES DE LA JURISDICCION.—CONFLICTOS ADMINISTRATIVOS.

El Estado moderno da gran importancia á la separacion del gobierno y de la administracion de justicia, así como á la independencia de la última con respecto á la primera. Por esto es de gran importancia distinguir objetivamente y conforme á principios el campo en que aquélla opera libremente del que es propio de la justicia, siendo ésta una necesidad en algun modo experimentada por el Estado antiguo el cual unía al imperio (*imperium*) la jurisdicción (*jurisdictio*), ni tampoco en la Edad Media que consideraba al gobierno como una especie de la justicia. Empero semejante distincion no es tan fácil como pudiera suponerse, y existen, sin duda, algunas partes en que la exacta determinacion de los confines suscita muy fácilmente dudas, formando, en consecuencia, la línea de demarcacion, dudas que van á perderse ya en una ya en otra parte. Además, la diversa direccion científica y oficial á que pertenecen los encargados de trazar los sobredichos confines, no puede ménos de influir también en sus conceptos, no siendo, por lo tanto, hacedero que los ministros de la justicia se entiendan bien con los hombres de gobierno. En efecto, los primeros están habituados á partir en sus negociaciones del campo jurídico del individuo y á considerar toda usurpacion arbitraria ó presunta que exista en la materia como una violacion del derecho contra la cual debe asegurarse al individuo la defensa jurídica de la justicia. Los últimos, en contraposicion á los primeros, se atienen al Estado y al correspondiente derecho del mismo para hacer todo cuanto exige la pública prosperidad, estando inclinados á reconocer en el conflicto

del individuo y en la invocacion de la defensa judicial cierto estorbo, que no puede permitirse cuando se trata del poder político. Los primeros gustan, por regla general, de considerar á toda controversia en materia de derecho como una cosa de justicia y creen que sólo los casos particulares de eleccion dependen de la decision de la administracion (1). Además no conciben cómo no puede depender de la voluntad del individuo impedirles, oponiéndose á los derechos del gobierno, su aplicacion y restringir los límites de sus funciones, y, como el campo propio del gobierno es tan normal como el de la justicia, es enteramente igual que el conflicto sea ó no llevado al terreno del mismo. Los otros, ya porque obre la autoridad gubernativa, ya porque el Estado esté interesado en la controversia, se sienten inclinados á conservar á los oficios de la administracion el derecho exclusivo de la decision y á reconocer la justicia sólo en casos excepcionales. Empero en ambas partes no se obra por excepcion, sino por sistema regular, de modo que el principio para ambos campos, objetivamente considerados, puede sólo reconocerse cuando se apoya en el concepto fundamental de la separacion en el organismo del Estado y cuando se piense en la naturaleza esencialmente diversa del gobierno y de la justicia. En Francia, la oposicion existente entre la competencia judicial y la administrativa, fué principalmente discutida en los tiempos de la revolucion de 1789. En efecto, la ingerencia del parlamento en lo judicial, antes usada en la esfera administrativa, fué reputada como tan perturbadora de las buenas relaciones, que el Estado se trasformó á sí mismo radicalmente, elevando la pública prosperidad á principio supremo de Justicia y deshaciendo todo el ordenamiento jurídico que habia heredado.

A la usurpacion judicial siguióse el regreso inconsiderada y exageradamente verificado desde el punto de vista de la revolucion. La ley ordenó en 1790 que «los jueces no trastornasen en manera alguna las operaciones de la administracion ni citasen á su presencia á los administradores por causa de sus funciones.» Con esta medida quedaron fue-

(1) Este concepto le hallamos terminantemente consignado en la Constitucion de Zurich de 1831, § 10, donde dice: «El poder dirimir las contiendas pertenece exclusivamente á los jueces ordinarios, debiendo guardarse todo cuanto la Constitucion determina, con relacion á las cuestiones que surgiesen en la esfera administrativa.»

ra de la competencia jurídica, fueron declaradas materias de administración. Napoleón, por tascar, permitase la frase, los frenos que le imponía la justicia siempre que trataba de inmiscuirse en asuntos á ésta pertinentes, al punto propagó esta institución y la prestó favor, dilatándose así más allá de los límites de la conveniencia el campo de la esfera administrativa. En Alemania, por el contrario, la autoridad de la jurisprudencia, que principalmente se desarrolló en la esfera civil, en cuanto aquélla influye en la legislación y en la práctica, promovió la institución opuesta y la apoyó con el fin de ejercer su tutela sobre los intereses de la libertad personal y de la seguridad jurídica los cuales aparecían más garantizados en el procedimiento judicial. El exceso en esta institución produjo, por lo tanto, y como era de esperar, en algunas partes particulares del territorio, en las que no podía aún obligarse al poder político á que renunciase á sus derechos, la consiguiente reacción; reacción tan arbitraria, que parecía nacida para destruir en gran parte los frutos del fin propuesto.

El principio directo del gobierno es evidentemente la conservación y la promoción de la pública prosperidad, así como el principio directivo del juez es la administración de la justicia del Estado sobre los individuos (las personas privadas). El primero, en todas sus decisiones y ordenamientos parte siempre del Estado, pero el último defiende principalmente á los particulares en la esfera individual de su derecho (derecho privado), y hace recaer sobre el individuo que ha cometido la injusticia todo el peso de la justicia penal (derecho penal), teniendo consiguientemente perpétua y esencial relación con las personas privadas. Semejante antítesis puede también expresarse diciendo, que las relaciones jurídicas del Estado pertenecen á la autoridad pública, así como las de las personas privadas, como tales, á la administración de la justicia, no pudiendo entrecerse en aquéllas el elemento de la prosperidad pública, puesto que, el derecho ya instituido, es, por regla general, solamente una condición y un límite, no el espíritu de la función que al gobierno atañe (1), y debiendo éstas ser únicamente juzgadas bajo el punto de vista de la justicia, pues-

(1) Véase á Stahl, *Doctrina del Estado*, II, p. 448.

to que, consideradas como mera miscelánea de consideraciones tenidas á la prosperidad pública, son un verdadero daño. Esta es, pues, la diferencia existente entre la naturaleza del derecho público propiamente dicho, por una parte, y del derecho privado y penal por otra. Sólo el derecho administrativo propiamente tal (véase el cap. V), forma, digámoslo así, el puente que comunica un campo con otro, porque en el juicio del mismo ocupa la primera línea el respeto á la forma jurídica y á la ley, sin que, aunque en segundo término, deba echarse en olvido el respeto debido á la prosperidad pública, no conviniendo en tiempo alguno á un individuo el llamado *jus publicum* en contradicción con lo que significa *res publica*, y en detrimento de lo que entendemos por la expresión *salus publica*.

La aplicación más inmediata de estos principios se explica del modo siguiente:

1. Los derechos de la soberanía del Estado no están de ningún modo sujetos á la jurisdicción de los jueces, de suerte que, al surgir dificultades acerca de la materia en cuestión, cuando éstas son permitidas, deben resolverse por la vía de la administración. El poder de policía, el militar, etcétera, dentro de la esfera de sus funciones oficiales, son por lo tanto, independientes de los jueces, los cuales por su parte no tienen en esta materia la autoridad que ejercen sobre los individuos. El gobierno, por consiguiente, en el ejercicio de sus funciones, no debe ser estorbado por el poder judicial. Si sus ordenamientos son justos y necesarios, si obra competentemente y con justicia en la materia que nos ocupa, debe decidir independientemente como lo hacen los jueces en la esfera que les es propia. Si la oposición hecha por un individuo pudiese mudar este derecho y por vía de proceso judicial casar ó proponer mejoras acerca de las providencias tomadas por la policía ó acerca de las medidas adoptadas por el poder militar, entónces la autoridad del gobierno, aun dentro de los límites del campo que le corresponde, quedaría subordinada á la de los jueces, quedando destruido el necesario poder del mismo, así como el resultado de sus disposiciones.

a) Sin embargo, existe una importante excepción á esta regla. La cuestión de si es ó no competente un juez, y, en caso afirmativo, cuál para decidir una controversia determinada, pertenece evidentemente al derecho público y no al privado,

puesto que la resolución se apoya en la constitución del Estado. Pero la independencia de los jueces, sin la cual es imposible la administración de la justicia, exige que los mismos conserven también independientes de las influencias del gobierno el campo de su esfera oficial y defiendan en él su autoridad. En este terreno ninguno de los dos poderes es igual al otro, porque cada uno de ellos demarca los límites que le corresponden según sus propios conocimientos.

En consecuencia de todo esto, en casos particulares pueden suscitarse conflictos de competencia. En efecto, el gobierno, por su parte, puede estar convencido de que en casos particulares puede libremente ordenar lo que juzgue necesario para la prosperidad del Estado y de que está asimismo autorizado para decidir por sí la controversia por él suscitada, y el juez también, por su parte, puede abrigar la convicción de que la cuestión controvertida deba únicamente juzgarse por vías de proceso (conflictos positivos de competencia); ó viceversa, las autoridades gubernativas y las judiciales, pueden en casos especiales declinar su competencia y de este modo el primero podrá indicar la jurisdicción del segundo y éste la de aquél (conflictos negativos de competencia).

En semejantes circunstancias ninguno de los poderes en cuestión tiene autoridad mayor que la del otro, porque ámbos á dos poseen autoridad suprema en la respectiva esfera, de modo que la contienda versa únicamente sobre los correspondientes límites. Para la resolución constitucional de tales conflictos es, por consiguiente, menester que en el Estado exista un órgano particular que resuelva la dificultad desde un punto de vista supremo y libre de todo género de preocupaciones. A este fin no vale la pericia del legislador, porque la decisión no mira á las leyes preceptivas dadas para lo futuro, y por regla general aquél no puede satisfacer las necesidades prácticas del momento, ni tampoco las grandes Asambleas son capaces de examinar y juzgar en casos particulares semejantes cuestiones de derecho, á veces muy intrincadas. El jefe supremo del Estado, en el que todo el poder político halla en último término su unidad, es precisamente el verdaderamente idóneo para el fin que nos ocupa, y está por ende llamado á resolver semejante conflicto, debiendo entenderse que si este ár-

bitro supremo recibiese los consejos de sus ministros y necesitase de su cooperación, entónces, puesto que esta última materia invade la esfera gubernativa, la decisión pasaría, por el contrario, á manos de uno de los poderes contrincantes, convirtiéndose, por lo tanto, en tal desequilibrio la independencia de los jueces y la imparcialidad de la solución en una palabra completamente falta de sentido. La dificultad, por consiguiente, puede sólo ser verdaderamente removida cuando la decisión depende del jefe supremo del Estado amparado por el Consejo de Estado—sin que entren en él los ministros—el cual, por su gran experiencia y por su posición alejada de los cuidados cotidianos del gobierno, entraña una garantía para la decisión precisa de los negocios, ó sea la garantía que puede ofrecer un tribunal particular compuesto de estadistas y jurisconsultos (1).

b) Por el contrario, puede considerarse como excepción aparente del enunciado principio cuando el fisco es la parte civil, no la parte pública representada por el Estado, el cual, como fisco, es un simple individuo, una persona jurídica, privada, igual á las otras, y que por esto mismo, como éstas, está subordinado, no ordenado á los jueces, como administradores de la justicia.

No cualquier crédito patrimonial del Estado debe ser tenido como perteneciente al fisco (de derecho privado). Los impuestos, sobre todo, que el Estado exige á sus súbditos, dicen verdadera relación al patrimonio privado de los mismos y tienen, en contraposición á los derechos políticos ordinarios, valor y contenido pecuniario. Pero el Estado exige los impuestos, no como acreedor privado, sino porque ejerce su soberanía meramente política sobre los particulares

(1) La decisión terminante en los conflictos de que tratamos, fué en un principio en Francia de la exclusiva incumbencia del Consejo de Estado. Más tarde la Constitución de dicha nación de 1848, § 188, ordenó que para entender de los mismos se formase un tribunal de justicia compuesto de miembros del tribunal de casación y de consejeros de Estado. La Constitución belga, § 106, reserva tales conflictos á la decisión del tribunal de casación.—En Baviera compete pronunciar la última palabra á cierto supremo tribunal formado de cuatro personas pertenecientes al supremo de justicia y de tres empleados administrativos de elevada categoría (Ley de 1850).—La Constitución prusiana, § 96, reserva, según ley de 1867, estos asuntos á un «tribunal de justicia.»—Y la austriaca, finalmente, publicada en 1868, instituyó una *corte imperial*, no sólo para los conflictos sobre competencia, sino áun para los de derecho público.

estando frente á frente de éstos, no como un igual, sino como un poder supremo á que están sujetos los individuos y con el cual no pueden entrar en litigio como lo hace una parte con otra. Las cuestiones, tales como si un impuesto ha sido legítimamente decretado, si ciertas clases de personas están ó no obligadas á él, si al imponer la tasa á cada uno correspondiente han de enumerarse éstas ó aquéllas propiedades, no son de ningun modo cuestiones de derecho privado, sino de derecho público, debiendo, por lo tanto, decidirse por la administracion ó quizás mejor por los tribunales administrativos. Para que la tutela de los particulares sea más perfecta, esto es, para evitar el arbitrario é injusto abuso del derecho de contribuciones, puede tambien procurarse que en la imposicion de la suma correspondiente á cada individuo intervenga la cooperacion de un jurado al efecto elegido ó de los peritos más conocidos en la poblacion.

Bajo cierto punto de vista puede tambien ser declarada y considerada convenientemente la cuestion de impuestos como materia propia de la justicia civil, lo cual podrá tener lugar cuando no se combate ni el principio en que estriban los impuestos ni la elevacion de los mismos, así como cuando no se pone en tela de juicio sobre esta materia el derecho soberano del Estado, sino únicamente se pretende que las condiciones supuestas en los casos particulares no existen realmente en la persona sujeta al gravámen de que tratamos, puesto que semejantes condiciones, á causa de la exaccion de la cuota á cada uno correspondiente, tienen cierto fundamento de derecho privado, v. g., cuando algun individuo á quien se exige determinado pago asegura no poseer los bienes gravados por la Hacienda, ó cuando no posea tantos bienes como se hallan comprendidos en la aplicacion de la cuota (1), casos todos en los cuales es evi-

(1) No merece desaprobacion alguna la disposicion siguiente del derecho provincial prusiano, parte segunda, tit. XIV, § 78: «No ha lugar á ningun proceso acerca del pago de los impuestos generales á que están sujetos todos los habitantes del Estado ó los miembros de determinada clase del país, segun la Constitucion existente.» Otro tanto puede decirse del § 79, que dice así: «Si alguno, sin embargo, sostiene con argumentos particulares el que se le libre de tal gravámen, ó prueba haber sido muy gravado en la determinacion de su cuota, debe oírsele en juicio acerca de este particular.» Bajo este respeto nos parece que Stahl (*Doctrina sobre el Estado*, II, p. 456), el cual sostiene en esta materia

dente que se trata de una cuestion de derecho y que, por consiguiente, observada la naturaleza de las cosas, á los jueces toca sentenciar. Pero aun siendo así las cosas, á fin de evitar que las personas particulares abusen de su posicion para sustraerse á la imposicion ordenada por el Estado, gracias á su suprema autoridad, puede prescribirse un proceso particular á fin de asegurar las pretensiones del Estado, sin que por esto la cuestion en sí deje de ser materia judicial, ya que en ella no se toma en consideracion ningun elemento del derecho público.

c) Tambien las disposiciones de la policia se refieren frecuentemente al derecho privado y limitan en muchos casos que libremente pueda el hombre disfrutar de sus ventajas. No es cuestion de justicia en virtud de aquella relacion saber si la policia ha obrado de conformidad con las leyes ó si el contenido de sus disposiciones haya sido necesario y justo, no pudiendo competir á los jueces la decision acerca de esta materia por tratarse únicamente del ejercicio del poder que la policia tiene en el Estado. Cuando, por el contrario, se combate el mismo fundamento del derecho civil en la ordenanza municipal, por ejemplo, cuando la policia ordena á algun individuo que como poseedor de una finca aleje algun establecimiento expuesto á incendios ó cuide de que se viertan las aguas en lugar conveniente y el tal individuo se opone á admitir semejante obligacion, no porque en semejantes cosas no deba el súbdito obedecer las leyes municipales, sino porque el increpado no es el propietario de la casa en cuestion, entónces esta materia es de naturaleza meramente civil y debe considerarse como judicial (1).

ideas las mas sanas, como muchos jurisconsultos, extiende demasiado la esfera del poder gubernativo, debiendo observarse que muchas leyes modernas sobre impuestos no observan en varios Estados con la diligencia que seria de desear los confines señalados por la naturaleza.

(1) Zacarias *Derecho público alemán* (primera edicion), II, p. 175, siguiendo á Pfeiffers y á Mittermaier hace tambien á la justicia custodia de la formal conformidad con las disposiciones de policia, y sostiene, «que la materia propia de las atribuciones del gobierno podría (bajo este punto de vista) convertirse en materia propia de la justicia.» Este rodeo de palabras manifiesta bien á las claras el error del concepto: lo que es materia del gobierno puede ser declarado por las leyes positivas materia de la justicia. Tambien la práctica en casos dados puede mudar la naturaleza de ambos elementos; pero lo que es materia del gobierno, precisamente por serlo, no puede convertirse, mediante una

d) En la misma relacion, la expropiacion de los bienes privados y, puesto que ésta se funda en el ejercicio de un derecho de soberania pública, la cuestion correspondiente pertenece al gobierno, así como la respectiva á la indemnizacion es, unida á la anteriormente citada, materia de la justicia (1).

2. Si los derechos soberanos del Estado han sido cedidos por propio derecho á personas privadas, entónces aquéllos pierden la pureza de su carácter político para convertirse en elemento de la esfera individual, siendo natural que toda controversia jurídica entre estas personas y otras semejantes ácerca de la extension de tal derecho sea tratada como materia de justicia. A este género pertenecen las múltiples prerogativas y privilegios, que se derivan de la regalia, y fueron concedidos por el Estado como derechos privados, así como las franquicias excepcionales lo fueron por el ordinario imperio del derecho público, habiendo sido

---

trasformacion interna de la naturaleza, en materia de la justicia. Bien podría acontecer que ambas estuviesen reciprocamente en relacion como puede observarse en los ejemplos ya aducidos; pero, tanto en los comienzos, como en el curso posterior de las cosas, una de las cuestiones permanece siendo materia del gobierno mientras la otra es materia de la justicia. En la segunda edicion, II, p. 101 de la obra á que nos referimos, el autor ha corregido su anterior modo de expresarse; pero no el significado de sus palabras. Cuando Zacarias dice que en nuestras obras no damos norma alguna para decidir en casos de conflicto entre el derecho público y el derecho privado, sino que nos contentamos con remitir á los procedimientos propios de tales casos; no hace más que apoyar su aserto en un equívoco. En efecto, siempre puede resolverse la dificultad cuando en cada uno de los casos se cuida de separar diligentemente el elemento del derecho público del elemento del derecho privado y se trata á aquél como materia de la administracion, relativamente de tribunales administrativos, y á éste como materia de la justicia civil. Las dudas acerca de esta materia, cuando tanto la administracion de los tribunales administrativos como los de la justicia tienen diverso modo de ver las cosas deben ser solventadas por medio de un proceso á cuya autoridad se sometan ambas partes, consistiendo precisamente en esto el proceso denominado «conflicto» comprendiéndose por sí mismo, segun la relacion del Estado con las personas privadas, que el derecho público está subordinado al de derecho privado, así como doquiera que aquél no pueda presentarse frente á frente á éste último, éste sea el que deba ceder y modificarse. Empero cuando el castigo de las contravenciones á las órdenes de la policia compete á los jueces, se comprende naturalmente ser materia judicial el exámen á cerca de la conformidad jurídica (conformidad con la ley) de las ordenanzas y bandos de la policia pronunciando unicamente la correspondiente sentencia cuando se haya contravenido algun mandato legítimo.

(1) Véase el tomo I. lib. 3.º, cap. 7.

concedidas por el Estado á las personas privadas con el título de inmunidades y franquicias de impuestos.

El sistema feudal de la Edad Media que más que ningun otro mezcló el derecho público con el privado, hizo amplísima aplicacion de semejantes concesiones de derechos soberanos en favor de determinadas personas; mas, la Edad Moderna que rigidamente separa las dos referidas especies de derecho, prefiere la forma, aún en este caso, del mero derecho privado, puesto que todos los elementos privados soberanos quedan en manos del mismo Estado sin que los sean tales aún cuando se trate de la posesion individual. De aquí es que á nadie debe causar estrañeza sea tan notablemente limitado el campo de la actuacion práctica en el principio de que acabamos de tratar.

3. Así como la esfera del derecho público, propiamente dicho, no está sujeta á la jurisdiccion de los tribunales civiles, así, por el contrario, todo el campo del derecho privado es la esfera natural y oficial de la justicia (1), en cuyo campo la decision debe omnímodamente competir á la justicia y no á la voluntad del Estado en casos de conflicto, ya que este terreno no pertenece al Estado, sino á las personas particulares, siendo la mision de aquél defender á éstos en el pleno goce de sus derechos.

La relacion en que claramente radica la naturaleza pura del derecho privado, y de donde aún brotan nuevos pensamientos, necesita, sin duda, ser tratada más de cerca, y por esto permitasenos añadir cuatro palabras sobre ella. Todas las pretensiones de indemnizacion, esto es, aquellas en que un individuo reclama á otro ó al mismo fisco, son, si se mira á sus relaciones subjetivas y á su contenido, meras exigencias privadas, y por ende pertenecen siempre al juicio de los jueces civiles. Si la exigencia está bien ó mal fundada, bajo este aspecto posee importancia con respecto á la sentencia, pero no por la cuestion de competencia. Mas ¿cómo sobre el fisco recaerá una acusacion de condena, cuando el Estado exija algun impuesto ilegítimo, ó cuando la policia haya impedido arbitrariamente el comercio á un individuo ocasionándole con esto perjuicio positivo? ¿Cómo un

---

(1) Constitucion belga, § 92. «Las controversias que tienen por objeto derechos civiles pertenecen exclusivamente á los tribunales.» Constitucion holandesa, § 148.

individuo será perseguido, cuando como empleado haya hecho algun mal al acusador y violado sus intereses? ¿Acaso no queda indirectamente expuesta á algun peligro la competencia del gobierno, merced á la seguridad de la competencia judicial en materia civil? ¿Y acaso no respecta á la decision del gobierno lo que, como ejercicio de las funciones públicas, se ha sustraído á la accion del gobierno miéntras se conservaba en la esfera de la jurisdiccion civil? No debemos negar que por semejante camino podriamos intentar la abolicion de la natural division de la competencia, habiendo muchos juristas que se muestran inclinados á sostener esta tentativa en favor de las personas privadas, así como á extender, cuanto posible sea, la esfera propia de la jurisdiccion judicial. Por otra parte, sin embargo, debemos confesar que, ya por medio de disposiciones legislativas, ya por medio de los procesos consiguientes á los conflictos, se han puesto trabas á la jurisdiccion civil en los casos en que ésta, por la naturaleza de las mismas cosas, era competente.

Únicamente puede engendrar en esta materia alguna dificultad la relacion en que se coloca el derecho privado en contraposicion con el derecho público puro, y la conexion causal en que uno y otro están reciprocamente. Mas esta dificultad puede resolverse muy fácilmente cuando se procede sin declinar á la diestra ni á la siniestra teniendo ante los ojos el principio de que la decision acerca del primero toca á los jueces civiles, así como cuando se trata del segundo á las autoridades gubernativas. Cuando el fisco es demandado por deudas debe responder siempre á los jueces civiles, aun cuando bajo ningun punto de vista fuese deudor del demandante, debiendo decirse otro tanto de cualquier persona privada siquiera perteneciese al propio tiempo á la clase empleada. Cuando de los debates del proceso resulta—lo cual en casos tales ordinariamente aparece evidente—que no ha habido violacion alguna del derecho privado del acusador, puesto que el gobierno ó el empleado en cuestion meramente ejerció el poder que al Estado respecta (el poder oficial), entónces debe desecharse inmediatamente la acusacion. Mas, cuando el juez civil llega á convencerse de lo contrario, esto es, que el empleado obró traspasando su jurisdiccion oficial y violando con dolo y culpa la esfera privada del acusador, en este

caso está autorizado y obligado á sostener al acusador ofendido en su derecho y á otorgarle la conveniente compensacion, debiendo observarse que al sentenciar así, sentencia el juez únicamente en materia de derecho civil. Es asimismo posible que el juicio de la cuestion acerca de la existencia ó no existencia de la culpa civil pugne con la sentencia dada sobre la cuestion de si ha sido ó no ejercido algun derecho público, en cuyo caso, esto es, dado el origen del conflicto, debe tambien tocar al gobierno administrar ó defender su competencia en este asunto gubernativo, como debe hacerlo con respecto á la suya en materia de justicia. Semejante controversia, no agitada ya entre las partes del proceso de que hablamos, sino entre el gobierno y la justicia, debe pasar á los trámites propios de los procedimientos de los conflictos. En la esfera de los principios, por el contrario, la solucion de la dificultad es harto simple. La decision definitiva sobre la cuestion del gobierno, á no ser que la ley haya ordenado alguna excepcion particular para casos determinados con el fin de evitar más vigorosamente los abusos de oficio, pertenece naturalmente á la administracion ó á la justicia administrativa, y el juez, al cual ésta sirve como presuposicion para la justificacion de la demanda civil, debe atenerse á aquella decision.

4. Hablando en general, debe decirse que los derechos políticos pertenecen al Estado, aunque tambien existen derechos políticos que dicen relacion á los individuos, y otros tales que al propio tiempo no son derechos públicos, sino derechos que pertenecen al libre disfrute de los individuos, dándose, por consiguiente, cierta aproximacion gradual hacia el derecho privado.

De la primera especie son, por ejemplo, los derechos de la dignidad de Par, los de cada uno de los diputados de la Cámara, el deber de entrar en quintas, la obligacion de aceptar un empleo; y de la última, el derecho que al sufragio tienen los primeros electores, la elegibilidad en materia de cargos públicos, el derecho de publicar algun periódico, el derecho de tomar parte en las reuniones políticas y otros análogos que pudieramos citar. Cuanto más predomina en estos derechos el puro carácter político tanto más estrictamente debemos atenernos al principio de que los mismos pertenecen al campo de la potestad del Estado, propiamente dicho, así como cuando se aproximan más á los derechos

privados se comprenden (y pueden hacer esto necesario motivos políticos, por ejemplo, en interés de la libertad electoral ó de la libertad de imprenta), que los mismos sean puestos bajo la proteccion de los tribunales y áun mejor de los tribunales administrativos.

5. Por último, hay muchas instituciones y muchos derechos de naturaleza mixta que en cierto modo con un pié, digámoslo así, tocan en el campo del derecho privado y con otro en el del derecho público, en cuyos casos es muy difícil la exacta distincion de la esfera gubernativa y de la judicial.

Esto vale principalmente:

a) Para la comunidad, y despues que dichas instituciones con más frecuencia que en los tiempos antiguos se han convertido en instituciones públicas en grado superior al que corresponde á otras corporaciones y sociedades públicas, cuando son objeto del debate jurídico de las comunidades, derechos inmuebles, propiedades, créditos, deudas, tanto con individuos, como con el Estado, entónces todos éstos, cual si se tratase de las demás cosas privadas, tienen derecho á la defensa jurídica, agitándose entónces evidentemente una cuestion de derecho privado. Por el contrario, la libre disposicion sobre los bienes de la comunidad, destinados á fines públicos, no se considera tampoco negocio privado, sino que en ella se mira á la prosperidad pública extendiéndose sobre esta materia, como ordenadora, la accion de la superintendencia de la potestad gubernativa que en muchos casos es la que decide en la materia. Así, las controversias que los ayuntamientos pueden tener entre sí acerca de la extension del territorio de la municipalidad y acerca de la obligacion referente al sostenimiento de puentes y calzadas, aunque en ellas no exista esencialmente algun fundamento de derecho privado, deben tratarse como asuntos de administracion ó mejor aún como materia de justicia administrativa. Las contiendas que pueden suscitarse entre la mayoría y la minoría de alguna localidad acerca de la validez de las deliberaciones, si á ellas se extiende la superintendencia del Estado, son asunto de la administracion ó de la justicia administrativa; mas si se agitan dentro de la libertad de la esfera privada, son de la jurisdiccion de la justicia civil. La organizacion finalmente, la fundacion y la disolucion de las corporaciones públicas

y áun de las corporaciones y sociedades privadas, en cuanto deben tenerse en cuenta intereses públicos, como sucede por ejemplo, en las sociedades por acciones, la consideracion debida á la seguridad del crédito, lo cual sólo sucede esencialmente en las corporaciones que acabamos de mencionar, son de la competencia de la administracion ó de la justicia administrativa á la cual atañe ponderar dichas consideraciones.

b) Por último, las relaciones de Estado entrañan una parte de derecho privado y otra de derecho público. Las cuestiones sobre el nacimiento legítimo ó ilegítimo, sobre la paternidad, y parentesco, sobre la especie ó grado del mismo, son meras cosas de justicia por ser de mero derecho privado, así como las cuestiones sobre el indigenato, permítase la palabra, sobre los derechos de ciudadanía política y comunal, pertenecen principalmente al derecho público, siendo, por lo tanto, más justo, cuando no aparecen como simples consecuencias de las cuestiones sobre la legitimidad del nacimiento, que se traten como cosas de administracion ó de la justicia administrativa (1). Cuando los diversos Estados en que se halla dividido el pueblo tienen, pues, importancia principal bajo el punto de vista del derecho privado—lo cual, dicho sea de paso, tenía lugar en mayor escala en la Edad Media que en nuestros días—entónces las controversias son de la competencia de la justicia si el individuo en cuestion pertenece á este ó al otro gremio, en lo cual la tradicion de los primeros tiempos ha asegurado ya la competencia judicial, siempre que, por el contrario, la relacion de los gremios se ha hecho más importante relativamente á la constitucion del Estado y al campo de los derechos públicos; en este caso, semejantes controversias, segun la naturaleza de las cosas, deben más bien tratarse como cosas de administracion y de justicia administrativa. De la primera especie es, por ejemplo, la cualidad de un comerciante, y de la última, la de la nobleza, en tanto que ésta se ha convertido en institucion política, y no se trata de una simple reminiscencia que sólo tiene influencia en

---

(1) Así se hace ordinariamente en Alemania, mas en la Constitucion belga, § 93, encontramos, por el contrario, lo siguiente: «las controversias que tienen por materia derechos de ciudadanía política pertenecen á los tribunales, salvas las excepciones establecidas por la ley.»