

poder público que establece la constitucion y ejercen los poderes supremos no significa ni importa la delegacion de la soberanía del pueblo que por su naturaleza no puede cederse ni delegarse, así tambien el ejercicio del poder administrativo en ninguna de sus funciones significa ni importa la delegacion de la soberanía en ninguna de las corporaciones, autoridades ó funcionarios establecidos por las leyes para ejercer funciones y facultades administrativas.

La accion administrativa se ejerce en virtud de las leyes, y no obstante hay mucho en su ejercicio que depende de la prudencia y acierto de los funcionarios; porque siendo variables las necesidades públicas y variables tambien las circunstancias en que ha de ejercerse la accion administrativa, no es posible que las leyes de esta clase comprendan todos los casos, ni la legislacion puede tener la fijeza é inmovilidad por decirlo así de los códigos civiles, por mas que aquella y estos tengan un mismo fundamento: la justicia; por mas que las leyes sean su fuente comun.

CAPITULO III.

INDEPENDENCIA DEL PODER ADMINISTRATIVO.—SU EXTENSION Y SUS LÍMITES.

Así como la existencia de la sociedad proviene necesariamente de la organizacion humana, la administracion pública proviene necesariamente de la existencia de la misma sociedad, de cuyos intereses y necesidades está encargado el poder administrativo. Existieron por tal causa la ciencia y el derecho

administrativo ántes de que fuera conocido su nombre, y su ejercicio estuvo confiado á diversas autoridades hasta que la division de los poderes públicos vino á clasificar el administrativo como parte del ejecutivo.

Comprendido el derecho administrativo entre las disposiciones del derecho civil, debió como este buscar sus fundamentos en los principios eternos de la justicia. Y en efecto, esos principios son y serán siempre la fuente sagrada de donde deben brotar las resoluciones del derecho, iluminadas por la luz de la ciencia.

Nada importa que esas resoluciones hayan de ser variadas á medida que varían las circunstancias y las necesidades públicas. La justicia misma exige esas variaciones, no porque sus preceptos sean variables, sino porque el primero de ellos es el respeto á la libertad del hombre y de la sociedad y su fin el desarrollo é incesante mejoramiento de la humanidad.

Tales son por lo mismo los objetos que debe tener siempre presentes el legislador cuando dicta leyes del orden administrativo, y el poder ejecutivo cuando las reglamenta y las pone en práctica y cuando pronuncia sus resoluciones sobre los casos que ocurren. En el desempeño de estas funciones el poder administrativo ejerce actos de imperio y actos de jurisdiccion: los primeros, cuando en uso de su autoridad pronuncia resoluciones sobre las cuestiones administrativas: los segundos, en todos aquellos casos en que hay intereses contrarios y se suscita respecto de ellos la discusion entre las partes interesadas, y en los cuales el poder administrativo pronuncia una verdadera decision.

Mas no tiene esta conforme á nuestras instituciones la fuerza de una sentencia ejecutoriada, porque no impide que quien con ella crea violado su derecho ocurra á los tribunales para defenderlo, en solicitud de una reparacion completa, bien sea ante

los tribunales federales por el recurso de amparo cuando se trata de violacion de una de las garantías individuales consignadas en la constitucion general, ó por un juicio formal siempre que se intente una demanda contra el gobierno de la Federacion, bien sea ante los tribunales de los Estados cuando se trate de resoluciones administrativas que emanen de sus autoridades particulares.

Aunque siendo las cosas de esta manera parece que el poder judicial tiene ingerencia en las funciones administrativas: que por tal causa el ejecutivo está hasta cierto punto subordinado al judicial, lo que contradice el principio de la division de los poderes, la verdad es que el administrativo es independiente en su ejercicio y que la autoridad judicial no decide ni pronuncia sentencia ni declaracion contra el mismo acto administrativo sino que juzga y falla respecto del derecho que se alega por parte del interesado en la formal demanda que intenta contra el gobierno ya sea este el federal, ya sea el particular del Estado.

Fúndase esta teoría así en la naturaleza misma de las funciones de los poderes ejecutivo y judicial como en los principios establecidos en los artículos 101 y 102 de la constitucion federal en virtud de los cuales las leyes y las autoridades deben conservar siempre aquellas su magestad y estas su prestigio, á fin de evitar pretextos para el trastorno del orden público y que se relajen los resortes de la máquina social, acostumbrándose el pueblo á mirar con desprecio sus propias leyes y autoridades; en cuyo caso las unas y los otros son inútiles y hay que temer el desarrollo de la anarquía.

En todo caso, exceptuándose la suspension autorizada por la ley orgánica del recurso de amparo creado por la constitucion de 1857, la resolucion administrativa subsiste hasta que por la fuerza de la sentencia judicial tiene que ser aquella modificada

por el mismo poder administrativo que la dictó. Debe tenerse presente, como ántes se ha dicho, que el poder judicial no pronuncia una resolucion sobre la conveniencia de la disposicion administrativa que da origen á la queja, ni mucho ménos hace respecto de ella una declaracion general, sino que se limita y debe limitarse al caso especial de que se trata.

Siendo como es una verdad constitucional la independencia del poder administrativo en el ejercicio de su autoridad y dentro de la órbita determinada por las leyes y por los principios de la justicia, parece conveniente determinar hasta dónde se extiende la potestad administrativa, supuesto que es tambien una verdad y verdad de hecho, que las leyes no preveen todos los casos en que sea necesario el ejercicio de esta potestad, y que la administracion no debe ser inerte sino por el contrario activa y eficaz.

Y desde luego se advierte que los límites de la esfera de accion del poder administrativo están determinados por las leyes siempre que las haya referentes al caso en que dicha accion ha de ejercerse y que nunca debe ella ponerse en estado de contradiccion con los principios eternos é inmutables de la justicia, los cuales son la guía siempre segura del poder administrativo, y finalmente, que este poder debe proveer al bien público y al bien individual en cuanto este se relacione con la sociedad. Por consecuencia de lo expuesto hay que inferir que los límites de la autoridad administrativa están señalados por las leyes, por los principios incontrovertibles de la justicia y por las necesidades á cuya satisfaccion tiene que atender el poder público en lo relativo á la administracion, y sobre todo por el mas profundo respeto á la libertad y al derecho del individuo y del pueblo.

La fórmula con que hace la protesta de cumplir lealmente con su encargo el presidente de los Estados-Unidos Mexicanos y que está expresada en la constitucion, determina clara-

mente los deberes del poder administrativo y los límites de su esfera de acción. Protesta el depositario del poder ejecutivo desempeñar leal y patrióticamente su encargo conforme á la constitucion *y mirando en todo por el bien y prosperidad de la union*, es decir el conjunto cuyo poder administrativo se confia al presidente.

Los límites de la autoridad en los Estados mexicanos están determinados por sus respectivas constituciones en algunas de las cuales se confia el ejercicio del poder administrativo á diversos funcionarios, aunque subordinados como es forzoso á la autoridad de los gobernadores.

Al del Distrito federal cuyo cargo fué creado por la ley de 18 de Noviembre de 1824 está confiada la administracion en el mismo Distrito; pero bajo la inmediata y absoluta dependencia del ejecutivo de la Union, excepto en los casos que dicha ley determina y son los comprendidos en las atribuciones que á los jefes políticos en la última época del gobierno vireinal designaba la ley de 23 de Junio de 1811.

Bajo la misma dependencia, aunque no tan eficaz como es en el Distrito federal, á causa de la distancia y la lentitud de los medios de comunicacion, el poder administrativo está encargado á un jefe político de nombramiento del gobierno de la Union.

Excusado parece decir que el poder administrativo en la República Mexicana en ningun caso puede imponer penas ni otras correcciones que las que autoriza el art. 21 de la constitucion federal, que declara que «la aplicacion de las penas propiamente tales es exclusiva de la autoridad judicial. La política ó administrativa solo podrá imponer como correccion hasta quinientos pesos de multa, ó hasta un mes de reclusion, en los casos y modos que expresamente determina la ley.»

Establecida constitucionalmente la division de poderes, es

de todo punto claro que tampoco tiene facultad el administrativo para ingerirse en cuestiones del orden judicial ya sean estas criminales ó meramente civiles; pero sí tiene la facultad, que frecuentemente ha puesto en práctica, tanto de excitar á las autoridades judiciales para administrar pronta y debida justicia, como de pedir en aquellos casos en que por la gravedad de algun crimen se alarma la sociedad, que se le dé cuenta de la marcha del proceso que se instruye, sin que por esto se entienda que el poder administrativo se ingiere ni en la sustanciacion ni en la resolucion del mismo proceso.

CAPITULO IV.

DE LAS COSTUMBRES.

Las costumbres han tenido siempre fuerza de ley aun para derogar las leyes escritas, como sucedió en la República Mexicana respecto de la antigua legislacion penal que llegó á caer en el mas completo desuso hasta que ha sido recientemente sustituida por el código vigente. Esta fuerza de las costumbres fué reconocida por las leyes antiguas que determinaron las condiciones que deberian tener las costumbres para llegar á ser consideradas como ley.

De esta manera las costumbres pueden obligar al poder administrativo y á la sociedad y servir de fuente al derecho. Bajo este punto de vista es conveniente considerar la fuerza de las costumbres, y con tanta mas razon cuanto á que con frecuencia se hacen cargos á los gobiernos porque toleran esta ó la