

tu de la época al que en vano se opondrían obstáculos, y el instinto natural de orden y conservación que tienen los pueblos, harán pronto que nuestra legislación sea una en todas las divisiones territoriales, y que todas sus partes sean homogéneas, para que la acción del poder ejecutivo sea tan rápida, tan fuerte y tan estensa como es indispensable, cesando así las resistencias locales, y substituyendo la unidad y la centralización á la confusión y á la incoherencia. Entonces habrán desaparecido las causas que mas complicado hacen hoy el estudio del derecho administrativo.

Entre tanto formando estos elementos, sin pretensiones de ningun género, y no desdeñando adoptar alguna vez hasta literalmente las doctrinas que me han parecido útiles de escritores nacionales ó extranjeros, creo hacer un bien á mi país. Al público toca decidir de mi trabajo: á mí me basta la satisfacción de consagrarme á su servicio.



## LIBRO PRIMERO.

### DE LA NATURALEZA, LÍMITES Y ORGANIZACION GENERAL DE LA ADMINISTRACION.



#### TITULO I.

##### DEL DERECHO ADMINISTRATIVO.

*1. Division del poder ejecutivo en administrativo y judicial.—2. Significacion de la palabra derecho.—3. Definicion de la administracion.—4. Definicion del derecho administrativo.—5. Base del derecho administrativo.—6. Su objeto.—7. Su fin.—8. Sus fuentes.—9. Sus límites.*

1. Dos medios existen en todos los pueblos para la ejecucion de las leyes; uno es



el de accion y el otro el de decision: esto hace que el poder ejecutivo sea dividido en poder administrativo ó ejecutivo en su acepcion rigurosa, y en poder judicial. El ejecutivo está encargado del cumplimiento general de las leyes, de la seguridad del Estado, del mantenimiento del órden público y de las necesidades colectivas de la sociedad: al judicial corresponde la aplicacion de las leyes ó hechos particulares, la decision de las contiendas individuales y el castigo de los delitos. El derecho comun civil y penal, es la regla de conducta del poder judicial, mientras que los agentes del ejecutivo reconocen en el derecho administrativo su mision y la estension de sus deberes.

2. La palabra *derecho* unas veces significa *la reunion de leyes de un mismo género*, y otras *los títulos creados por estas mismas leyes*, títulos que en la administracion no son tan absolutos y precisos como en la legislacion comun, sino que por el contrario se someten siempre á las exigencias de la equidad: la primera acepcion es la propia de este lugar.

3. Tampoco es siempre el mismo el sentido de la palabra *administracion*: to-

mada latamente, comprende la formacion y ejecucion de las leyes, y está encomendada á los poderes legislativo y ejecutivo; pero en su significacion estricta y rigurosa, que es la de nuestro propósito, se limita al poder ejecutivo, y es la *accion de sus diversas partes*, ó lo que es lo mismo, el *conjunto de medios por los cuales las leyes se ejecutan*.

4. Manifestado ya el verdadero sentido de las palabras *derecho* y *administracion*, debemos ahora definir el derecho administrativo, que es *la coleccion de reglas que teniendo por norte el interés general de la sociedad, fijan las relaciones necesarias del Estado con los ciudadanos y de los ciudadanos con el Estado*. Esta definicion por sí sola nos indica la naturaleza, la importancia y la estension del derecho definido.

5. El derecho administrativo tiene por base al derecho público, con el que está íntimamente ligado, y del que puede considerarse como consecuencia. Fundado en él desarrolla sus reglas, las acomoda á las necesidades de cada época y de cada localidad, descende á mas pormenores, es mas variable y mas susceptible de modificaciones.

6. De la base del derecho administra-



tivo puede inferirse que su objeto son las obligaciones y derechos recíprocos en los puntos en que el interés general de la asociación roza con el de los asociados; así es que en él siempre encontramos á la sociedad para cumplir con un deber ó reclamar un derecho á diferencia de la legislación comun que tiene por objeto el interés de cada uno.

7. Ni es menos noble el fin del derecho administrativo que consiste en poner en armonia todos los medios para la ejecución de las leyes, y organizar en sus diferentes partes el poder ejecutivo.

8. Las fuentes del derecho administrativo son: 1.º, las disposiciones fundamentales del derecho público, que al constituir los altos poderes del Estado confían al poder ejecutivo (1) atribuciones generales. 2.º, las leyes que espresamente confieren al gobierno funciones especiales: 3.º, los reglamentos, instrucciones y reales órdenes que para medidas del servicio público espide el gobierno en cumplimiento de la ley fundamental de la monarquía ó de otras especiales.

(1) Tít. 6 de la Constitución.

9. Solo nos resta hablar aquí de los límites del derecho administrativo con las atribuciones del poder legislativo y con las del poder judicial. Estos límites los marca la ley fundamental de la monarquía cuando establece la línea en que deben ejercer sus funciones los poderes públicos; pero la importancia de esta materia exige que tratemos de ella con la conveniente separación.

## TITULO II.

### DE LOS LIMITES ENTRE LOS PODERES LEGISLATIVO Y EJECUTIVO.

*1. Diferente mision de los poderes legislativo y ejecutivo.—2. Línea de separacion entre ellos.—3. Facultad del gobierno para expedir decretos y reglamentos.—4. Diferencias y semejanzas de los poderes legislativo y ejecutivo.—5. Limitacion del poder legislativo.*

1. La mision del poder legislativo es dictar reglas generales, permanentes y uniformes, que reciben el augusto carácter de leyes, y que son actos de soberanía: la del poder ejecutivo es proveer á la ejecución de



las mismas leyes, suplir con frecuencia su silencio, su laconismo ó su insuficiencia; entrar en muchos pormenores sùtiles y minuciosos: estos son actos de majistratura. De aqui se infiere que el poder ejecutivo relativamente al legislativo, es lo que el hecho al derecho, ó como figuradamente se ha dicho, el poder lejislativo es la cabeza, y el administrativo es el brazo del cuerpo político. Si pues este es solo una consecuencia de aquel, evidente es que en todo debe estarle subordinado, y que en sus determinaciones solo puede tener por objeto el cumplimiento de las leyes.

2. Las atribuciones que corresponden á estos poderes de que acabamos de hablar, marcan la línea de separacion que entre ellos existe, y enseñan que el poder ejecutivo empieza á ejercer sus funciones en el punto mismo en que el legislativo termina las suyas.

3. La uniforme ejecucion de las leyes exige que sean entendidas de un mismo modo por todos los agentes de la administracion. Esta necesidad, la de suplir sus imperfecciones, y la de descender á muchos pormenores, ha introducido la facultad que en los gobiernos representativos tiene el po-

der ejecutivo de espedir los decretos, reglamentos é instrucciones que sean conducentes al objeto (1). Lugar es este de manifestar hasta dónde deben estenderse las leyes, y desde dónde debe prevenir el gobierno. La ley crea, instituye y establece en cada materia las reglas fundamentales y las formas esenciales; las disposiciones del gobierno recaen sobre cosas que exigen la vigilancia de la administracion, detalles al ser ejecutadas, precauciones temporales, ó medidas variables. De lo dicho se infiere que las determinaciones del gobierno no pueden ser extensivas á derogar las leyes existentes, ó á prevenir su inobservancia, porque esto degeneraria en ataque á la ley fundamental.

4. Las leyes y los decretos del gobierno tienen de comun que comprenden á todos los ciudadanos, y que todos están obligados á la obediencia. Pero sus diferencias son mayores; pues ademas de las que dejamos indicadas en este título, podemos añadir que al gobierno no le es lícito crear poderes públicos, ni autorizar impuestos, ni elevar algunos hechos á delitos, ni señalarles

---

(1) Atribucion 1.<sup>a</sup> del art. 47 de la Const.



pena, ni perjudicar á los derechos públicos ni particulares, cosas todas que están en la esfera del poder legislativo, como lo demuestra la doctrina antes establecida. Pero aun hay mas: el poder ejecutivo, siempre vigilante, tiene una accion continua; se deja ver inmediatamente donde le reclaman las necesidades de la sociedad, y en perpetua actividad alcanza á todos los tiempos y á todas las circunstancias, mientras que el poder legislativo tiene una marcha lenta que le es indispensable para el prestigio y la madurez de sus resoluciones.

5. Ni debe ser el poder legislativo menos escrupuloso en no mezclarse en las atribuciones del ejecutivo. Limitado á legislar, no gobierna, dejando este cuidado á los ministros responsables, que en el sistema representativo salen por lo comun de la mayoría de los cuerpos colegisladores.

### TITULO III.

#### DE LOS LIMITES ENTRE EL PODER EJECUTIVO Y EL JUDICIAL.

§. 1.º *Base de los limites entre ambos poderes.*

§. 2.º *Diferencias entre ellos.*

§. 3.º *Puntos de contacto.*

§. 4.º *Independencia de la autoridad judicial y de la administrativa.*

§. 5.º *Armonia entre las autoridades administrativas y judiciales.*

§. 6.º *Competencias entre las autoridades judicial y administrativa.*

#### §. 1.º

*Base de los limites entre el poder ejecutivo y el judicial.*

Establecido el poder judicial para proteger los derechos de la razon y de la debilidad contra las pretensiones de la osadía y de la fuerza, y afianzar así la paz y el imperio de las leyes, no puede confundirse con el ejecutivo, del que dimana, según dejamos manifestado. La Constitucion de la



monarquía consagra su justa independencia, principio santo, sin el que ni el fallo de los jueces fuera libre, ni la inocencia estaría exenta de perecer en el cadalso del crimen, ni el crimen dejaría de obtener la recompensa debida á la virtud. Ni es menos respetable la independencia del poder ejecutivo relativamente al judicial; porque compuesto éste de funcionarios inamovibles é independientes, si se mezclara en asuntos de gobierno, destruiría por su base la división de poderes, y la Constitución, que quiere que la administración, dominada siempre por circunstancias del momento, sea, si es lícito decirlo así, ministerial. Esta distinción, hija del texto de la ley y de la naturaleza de la sociedad, es tan interesante, que no puede concebirse administración de justicia, cuando el gobierno ó sus agentes pueden influir en los fallos judiciales, ni gobierno cuando el poder judicial invade los actos de la administración. La base de esta división es que al poder ejecutivo, como hemos espuesto antes, toca la ejecución general de las leyes, y al judicial su aplicación en los juicios civiles y criminales, no pudiendo ejercer mas funciones que juzgar y hacer que se ejecute lo juz-

gado (1). De aquí se deducen las principales diferencias del poder judicial y la administración, y los puntos de contacto que los aproximan.

§. 2.º

*Diferencias entre el poder ejecutivo y el judicial.*

Prolijo fuera referir todas las diferencias que existen entre el poder ejecutivo y el judicial, por lo que nosotros solo marcaremos aquí las cardinales, origen de las demás, y que bastan á dar una idea exacta de la línea de separación que escrupulosamente deben guardar las autoridades. Estas son:

1.ª El poder judicial es constante, grave y riguroso en sus formas.

El ejecutivo por el contrario es rápido y se plega á las circunstancias.

2.ª El poder judicial decide de cuestiones entre particulares, limitándose á declarar un hecho, un derecho ó una obligación: sus determinaciones aprovechan ó

---

(1) Art. 63 de la Constitución.



dañan á los individuos, y solo secundariamente y por la influencia que pueden tener en el orden público interesan á la sociedad.

El ejecutivo entiende de negocios públicos y de particulares solo en cuanto afectan de un modo directo al interés público.

3.<sup>a</sup> El poder judicial aplica las leyes á casos previstos ordinariamente por ellas, sobre derechos positivos, y sobre hechos preexistentes.

El ejecutivo, teniendo mas ancha esfera, estiende su imperio á casos no previstos por las leyes, crea muchas veces el derecho, prevee los acontecimientos, aleja los peligros de la sociedad, le prepara bienes, y con menos trabas puede atender mas á la conveniencia pública.

4.<sup>a</sup> El poder judicial castiga los delitos, el ejecutivo los previene, y hace menos sensible sus consecuencias.

De esta division nace la diferencia entre la policía administrativa y la judicial: el objeto de la primera es mantener habitualmente el orden de la sociedad, y cuando no alcanza á evitar un crimen, entonces la judicial busca las pruebas, y procura su castigo.

5.<sup>a</sup> El poder judicial debe ser requerido ó provocado para su ejercicio.

El ejecutivo obra espontáneamente, y sin necesidad de escitaciones.

6.<sup>a</sup> El poder judicial es ejercido por funcionarios responsables inamovibles.

El ejecutivo por funcionarios responsables amovibles. Diferencia que conserva á cada una de estas instituciones el carácter que les corresponde.

### § 3.<sup>o</sup>

#### *Puntos de contacto entre ambos poderes.*

1. *Puntos en que la administracion se somete y auxilia al poder judicial.*—2 *Auxilio que el poder judicial presta á la administracion.*

1. No son menos en número los puntos de contacto entre los poderes ejecutivo y judicial, que las diferencias que acabamos de notar. Por esto no debemos considerarlos como aislados, sino como mútuos auxiliares, y unidos estrechamente. Asi el poder ejecutivo respeta los títulos de propiedad, los contratos, el estado de las personas, y la autoridad de cosa juzgada, se somete al derecho comun en las cuestiones de dominio, y de derechos privados, mútua las de-



claraciones e informaciones judiciales, y auxilia á los tribunales velando por la protección de los ciudadanos, garantizando su seguridad y libertad, y previniendo los delitos.

2. El poder judicial á su vez consagra el ejercicio de la autoridad administrativa, y la hace respetable con sus juicios criminales.

§. 4.º

*Independencia entre las Autoridades judicial y administrativa.*

1. *Independencia de ambas autoridades.*—  
2. *Su origen.*—3. *Sus bases.*—4. *Prohibiciones de las autoridades judiciales relativamente á la administración.*—5. *Prohibiciones de las autoridades administrativas relativamente á las judiciales.*

1. Las diferencias y puntos de contacto entre los poderes judicial y ejecutivo exigen que tratemos de la independencia y armonía que debe haber entre las autoridades de una y otra línea. En este párrafo nos limitaremos solo á la independencia.

2. La diversa índole de las funciones

judiciales y administrativas es causa de que no puedan ser ejercidas por una misma persona (1). Confundidos en el antiguo régimen todos los poderes, confiada en gran parte la administración del Estado á funcionarios del orden judicial, no existía esta incompatibilidad; pero hoy, sin turbar la armónica división de los poderes, no se sostendría tal amalgama, imposible con la amovilidad de los agentes administrativos, y la inamovilidad de los judiciales. Mas esta misma distinción de personas que consulta al orden, y á la dignidad de los poderes públicos, exige que sus agentes se respeten en el uso de las funciones á cada uno confiadas.

3. La línea de su mútua independencia esta marcada por las prohibiciones que tienen las autoridades de una y otra clase.

4. Las prohibiciones de las autoridades judiciales relativamente á la administración son las siguientes.

1.ª No pueden hacer reglamentos, dar órdenes generales, ni dirigir la voz á los ciudadanos, porque su misión se limita á

(1) Art. 63 de la Const.



la aplicacion de leyes á casos especiales.

2.<sup>a</sup> No pueden disturbar á la administracion en el ejercicio de sus funciones, ni impedir la egecucion de sus órdenes.

3.<sup>a</sup> No pueden conocer, sin prévia autorizacion del gobierno, de los actos de las autoridades administrativas, que por hechos relativos al ejercicio de sus funciones no responden inmediatamente á los tribunales, á no ser que contra ellas se entable una acusacion (1).

---

(1) Adoptamos esta doctrina, porque es la conforme con la letra y con el espíritu de la legislacion existente. No desconocemos los inconvenientes á que está sujeta la admision de la acusacion privada sin autorizacion prévia, lo que equivale á hacer á los tribunales jueces de los actos de la administracion en el hecho de poder encausar por ellos á sus agentes. En buenos principios el gobierno es el que debe sujetarlos á juicio: si no lo hace cuando debe, toma sobre sí la responsabilidad, y dá á entender que han arreglado su conducta á las instrucciones que habian recibido. Establecer otra teoria es hacer justiciables ante los tribunales á los ministros que con arreglo á la Constitucion solo lo son ante el Senado, es someter la accion del poder ejecutivo á la del judicial, es por ultimo esponerse al peligro de que paralicen y anulen actos de la administracion personas poco competentes para juzgarlos.

5. Está prohibido á las autoridades administrativas relativamente á las judiciales:

1.<sup>o</sup> Impedir las funciones judiciales en el círculo de la administracion de justicia.

2.<sup>o</sup> Comunicar órdenes á los tribunales cuya independencia consagra y garantiza la Constitucion.

3.<sup>o</sup> Conocer de derechos que versen entre particulares concernientes á su patrimonio, ó á su estado y por lo tanto mezclarse en las cuestiones de derecho comun, como las de dominio, servidumbres, sucesion, contratos y cuantos dimanen de títulos particulares.

4.<sup>o</sup> Imponer penas personales, pudiendo solo usar de las pecuniarias en los términos que las leyes lo permiten.

#### §. 5.<sup>o</sup>

#### *Armonía entre las autoridades administrativas y judiciales.*

La independencia de las autoridades administrativas y judiciales hace mas necesaria la armonía para su mayor fuerza. Esta se conserva prestándose en los límites de



sus respectivas atribuciones el auxilio indispensable. En este punto deben seguirse los principios siguientes:

1.º Las autoridades administrativas y judiciales deben preguntarse y responderse mutuamente para el mayor acierto de sus resoluciones.

2.º Deben pedir y aceptar mutuamente auxilio la una de la otra.

3.º En los casos en que se involucren dos cuestiones administrativa y contenciosa, y una de ellas sea prejudicial (1) de la otra debe resolverse previamente, suspendiendo sus procedimientos entre tanto la autoridad á quien competa el conocimiento de la segunda.

4.º El poder judicial debe reconocer á la administracion, como representante de la sociedad cuando comparece en los tribunales en cuestiones sometidas á su exa-

---

(1) Usamos aquí de la palabra prejudicial que es jurídica, por ser en nuestro concepto la mas oportuna para significar la idea que enunciamos, y así por cuestion prejudicial entendemos la que debe ser ventilada preliminarmente, á otra que al mismo tiempo se presente relacionada y dependiente de ella.

men en concepto de tutor de los establecimientos públicos, como testigo auténtico ó como agente del patrimonio del Estado.

5.º La administracion debe facilitar al poder judicial los gastos indispensables para la administracion de justicia, para sus edificios, cárceles, sostenimiento de presos pobres, establecimientos penales, y auxiliarle en las indignaciones contra los criminales y en la ejecucion de las sentencias

### §. 6.º

#### *Competencias entre las autoridades judicial, y administrativa.*

1. *Prerogativas de decidir las.*—2. *Sus clases.*—3. *Modo de seguirlas.*

1. Las cuestiones de competencia entre las autoridades administrativa y judicial toman un carácter político, pues que tienen por objeto la distincion, separacion é independencia plena, absoluta, reciproca de los poderes del Estado, y son por lo tanto un acto de gobierno. Su decision corresponde



al Rey, fuente de justicia, regulador supremo de todos los poderes, y que es el único que sin peligro puede moderar su acción cuando se estralimitan, ó se ponen en conflicto, atribucion que mas que como prerrogativa debe ser considerada como un deber de la corona. No podria confiarse esta facultad á otro poder, pues concedida á un tribunal, por autorizado que fuera, era de temer que sostuviera los intereses del orden á que pertenecia, á lo que se agrega la dificultad de que sus acuerdos, aun cuando fueran atentatorios á las atribuciones del gobierno, no podrian ser reformados: peligro que cesa dando esta facultad al Rey, pues que sus ministros son responsables, si de cualquier modo turban el orden de las jurisdicciones.

2. Estas competencias pueden ser de dos clases, porque ó las dos autoridades quieren conocer del negocio, ó las dos se inhiben de su conocimiento. En el primer caso es positiva la competencia, y negativa en el segundo. Aquella puede ser promovida y seguida por las autoridades ó por los interesados: esta solo por los interesados.

3. Falto de jurisprudencia, que regule los trámites y formas del procedimiento y

sin consejo de Estado (1), que constituido en tribunal, facilite su decision, nos limitaremos á decir que en su prosecucion deben obrar las autoridades con pulso, con firmeza, con urbanidad, y con las consideraciones que deben tener entre sí autoridades independientes, y de diferente línea.

---

(1) La institucion del Consejo de Estado debe ser un cuerpo permanente que sea el asesor nato del trono y le ponga á cubierto en momentos críticos en que tenga que hacer uso de sus altas prerrogativas. Colaborador del gobierno en los proyectos de ley, y en los reglamentos de administracion pública debe ayudarle á soportar la responsabilidad moral, inseparable de los que ejercen importantes funciones en los gobiernos representativos. Sus atribuciones no deben limitarse á lo consultivo, sino estenderse tambien al ejercicio de funciones judiciales, no para dar ó quitar derechos, sino para decidir contiendas incidentes y preliminares, como las competencias entre las autoridades administrativa y judicial, y entre dos ó mas administrativas, y las cuestiones administrativas por su naturaleza cuando llegan á tomar el carácter de contenciosas.