



## LECCION SEGUNDA.

### SUMARIO.

Lenguaje administrativo.—Competencia administrativa.—Poder ejecutivo.—Y administracion activa.—Poder gracioso.—Y poder contencioso.—Atribuciones del poder ejecutivo puro: reglamentos generales para la ejecucion y cumplimiento de la ley.—Aplicacion de estos principios á nuestra administracion.

### SEÑORES.

EN la leccion pasada dijimos que espondriamos la ciencia del Derecho administrativo bajo los dos principios de *competencia* y *jurisdiccion*; justo es que comencemos la presente por explicar lo que entendemos por competencia administrativa; mas antes de hacerlo, preciso es observar que siendo nueva la ciencia del Derecho administrativo, los que han escrito acerca de ella, han tenido la necesidad de crear un lenguaje especial, ni podia ser de otra manera, pues que siendo nuevas las ideas, nuevas debian ser las palabras que las espresasen. La fal-

ta de conformidad en su significacion es la que con frecuencia ha causado la confusion en la ciencia, y lo que ha hecho nacer serias dificultades. El Derecho civil tiene su lenguaje propio, y un título espresamente dedicado á explicar la significacion de las palabras: en materia administrativa la falta de esta explicacion y de un vocabulario legal, hace no pocas veces, difícil la inteligencia de los autores que atribuyen significaciones del todo diferentes á unas mismas palabras. *Autoridad administrativa.* — *Poder administrativo.* — *Via administrativa.* — *Derecho.* — *Interes.* — *Gracioso.* — *Contencioso.* — voces son en cuya acepcion no están conformes los mismos escritores que las usan.

Los progresos de la ciencia, se han naturalmente retardado por no encontrarse en parte alguna el lenguaje de que debiera servirse. Los genios inmortales, que han logrado con sus esfuerzos y meditaciones profundas elevar el Derecho administrativo al estado de ciencia verdadera, no han podido producir su doctrina sin descubrir antes la expresion mas conveniente para comunicar sus pensamientos. Injusto seria el reproche que por esto se les hiciera. Regularizar la ciencia, darle un carácter reconocido, formar de ella un conjunto completo, y colocarla en medio de los demas ramos del Derecho, en vano hubiera sido pretenderlo, sin inventar las palabras que espresasen las nuevas clasificaciones que habian de encerrar toda la doctrina. Así lo ha hecho el autor cuyos principios se-

guirémos. Principios que no quiere imponer á nadie; pero que nadie tampoco pudiera comprender sin estar de antemano acorde con él mismo, sobre la significacion de las palabras de que ha usado al esponerlos. Nosotros nos serviremos de su nomenclatura y de sus fórmulas; pero cuidando siempre de explicarlas.

Pasemos ahora de esta observacion á las preliminares, sobre la competencia administrativa. La *competencia* en general, es la medida de las facultades concedidas por la ley á cada uno de los funcionarios públicos. La *competencia administrativa*, es la medida de las facultades del poder ejecutivo, y comprende el deslinde de todas ellas, así como las reglas que determinan la naturaleza de este poder, su accion y sus atribuciones. Puede el ejecutivo ejercer estas libremente y desarrollar aquellas, con tal que respete los límites que lo separan del poder legislativo, y del poder judicial.

Los actos que emanan del poder legislativo, exigen por su naturaleza la mas fiel y esacta ejecucion. La *competencia administrativa* no les concierne, ni admiten reclamacion ni recurso. Una vez sancionadas y publicadas las leyes, aun cuando ofendan los intereses de los particulares, ó hieran algunas veces sus derechos, el deber de todos los ciudadanos es obedecerlas, sacrificando sus intereses y sus derechos al interes general. De otra manera, la sociedad no podria conservarse, y el poder público seria una quimera. El ejecutivo, por

nuestra constitucion puede oponerse con el *Veto* á la promulgacion de las leyes que estime perjudiciales ó nada convenientes al fin de la sociedad, devolviendo los proyectos á las cámaras, dentro de los diez dias que señala el artículo 55; mas discutidos de nuevo, y aprobados en la forma que establece el 56, no hay escusa para dejar de publicarlos.

Bien podrá suceder que el poder legislativo viole la constitucion; en tal caso, si en ella no se encontrase el remedio para tan grave mal, no queda otro que el de procurarlo, no por sacudimientos y medios violentos, sino por el pacífico de la reforma en la organizacion social. Por nuestro derecho constitucional, (1) el senado puede declarar la nulidad de las leyes de los Estados que ataquen la constitucion ó las leyes generales. Y estas pueden ser reclamadas como anti-constitucionales ante la Suprema Corte por el presidente, de acuerdo con su ministerio, ó por diez diputados ó seis senadores, ó tres legislaturas: la mayoría de estas hace la declaracion, y la Suprema Corte la publica.

Para determinar de una manera esacta la naturaleza del poder ejecutivo y los límites de su accion, preciso es definirlo y dividirlo. El poder social á quien se ha concedido la alta mision de ejecutar las leyes, se llama *poder ejecutivo*. Este se divide en *poder ejecutivo puro*, ó propiamente di-

(1) Art. 22 y 23 de la Acta de reformas.

cho, y poder administrativo, ó *Administracion activa*.

La palabra *gobernar*, revela al poder ejecutivo propiamente dicho, la palabra *administrar*, á la *Administracion activa*. La accion del *gobierno* se manifiesta en los reglamentos, decretos y órdenes que espide para el mejor cumplimiento de la constitucion y ejecucion de las leyes, en los reglamentos generales de orden, y seguridad pública, en las negociaciones diplomáticas, tratados y convenciones militares, en la correspondencia oficial con sus agentes, en los nombramientos, retiros y licencias de los diversos empleados públicos, y en otros actos de orden, disciplina general, y alta política. En todos estos casos, se dice con toda propiedad, que el poder ejecutivo *gobierna*. La *Administracion activa*, se manifiesta en la proteccion de los intereses generales de la sociedad, vigilando la accion de cada ciudadano. Y entonces se dice que el ejecutivo *administra*.

No hay administracion sin accion, y esta se ejerce sobre las personas ó sobre las cosas de los individuos. Si la *Administracion activa* toca á sus intereses, provoca sus reclamaciones, y se llama entonces *Poder gracioso*; si hiere sus derechos, da lugar á un recurso contra sus decisiones, y se denomina, *Poder contencioso*. Esta es la regla general; mas si la ley, en el caso de un interes ofendido, concede un recurso, ó lo deniega cuando la *Administracion* ataca un derecho, habrá entonces una

escepcion concedida por el legislador, que lejos de destruir, confirmaria el principio que hemos establecido.

Ecsaminemos, pues, conforme á estos principios, las atribuciones del poder ejecutivo propiamente dicho. Una de las primeras, es sin duda la de proveer á la ejecucion de las leyes por medio de órdenes y reglamentos. La *Administracion activa* puede tambien espedir reglamentos; mas es fácil comprender la diferencia entre el poder ejecutivo propiamente dicho, y la *Administracion* en lo que concierne á los reglamentos. En el primer caso, los actos del poder son primordiales, generalizadores; en el segundo caso, los actos de la *Administracion* son secundarios y especiales. Un ejemplo bastará para hacer notar la diferencia: se da un reglamento dictando las medidas generales y necesarias para el cumplimiento de una ley; es un acto del poder ejecutivo puro: se espide un reglamento de aguas, ordenando su distribucion y uso entre muchos particulares; es un acto de la *Administracion activa*.

Seria limitar las atribuciones del poder ejecutivo, decir que se distingue del legislativo, en que este no obra sino por decisiones generales y permanentes, mientras que los actos del poder ejecutivo no son sino decisiones particulares, relativas á las circunstancias, y variables como ellas. Esta distincion, que se ha establecido alguna vez entre las leyes y los reglamentos, no parece esacta.

El poder ejecutivo tiene muchas veces que completar la ley, como v. g., si el legislador establece únicamente las bases, y previene al ejecutivo que las desarrolle, los actos de este poder son entonces tan generales y permanentes como la ley misma.

No solo el poder ejecutivo tiene el derecho, ó mas bien el deber de procurar la ejecucion de las leyes por medio de reglamentos; este deber es tambien de la competencia de los agentes de la Administracion, colocados al frente de cada una de las demarcaciones, en que esté dividido el territorio nacional. No siendo posible que la Administracion por sí sola atienda á los diversos objetos que le están encomendados, y se encuentran esparcidos por toda la extension del territorio de la nacion, la division de este territorio en demarcaciones, y la colocacion al frente de las divisiones y subdivisiones, de agentes directos que puedan igualmente expedir reglamentos sobre los objetos de su incumbencia, son los únicos medios de organizar la Administracion pública.

Los reglamentos, órdenes y decretos que para el cumplimiento y ejecucion de las leyes, expide el poder ejecutivo, son obligatorios en todo el territorio nacional, así como se limitan á la respectiva demarcacion los de los agentes que las presiden.

Proveer á la *ejecucion* de las leyes por medio de reglamentos, es un acto que emana naturalmente de la cualidad misma del poder ejecutivo. Entre las atribuciones del legislador, que no debe descen-

der nunca á detalles, y las del poder ejecutivo, que no debe invadir el dominio de la ley; delicada es la línea que las separa, y es sin embargo muy importante conocerla, porque ni los Tribunales judiciales, ni los administrativos, tienen obligacion de obedecer á reglamentos ilegales. Para juzgar de la constitucionalidad del acto del poder ejecutivo, bastará atender á las atribuciones que le están concedidas, y á la materia que reglamenta. ¿Se trata de establecer impuestos, de determinar los límites del territorio, de arreglar el ejercicio de los derechos civiles y políticos, la posesion de los bienes, los efectos civiles de los convenios, ó de establecer penas? Objetos son estos que no son de la competencia administrativa, sino propios y exclusivos del poder legislativo.

¿Mas no se trata sino de velar por la seguridad, por el orden y salubridad públicas, procurando el cumplimiento de la constitucion, y la ejecucion de las leyes? Es el poder ejecutivo el que puede y debe hacer los reglamentos que obligan á todos los ciudadanos. Estos reglamentos, siguiendo los principios exactos de la division de poderes, no pueden establecer pena alguna: en el Código penal es donde deben determinarse las penas contra los infractores de las disposiciones reglamentarias.

Mientras mas grande sea la responsabilidad del Ejecutivo, mas libertad de accion debe acordársele; pero sin que pueda traspasar los límites de la *ejecucion* de las leyes. Suele el poder legislativo, co-

mo hemos indicado, encargar al ejecutivo que complete el sistema que se propone en la ley, expidiendo los reglamentos convenientes; así no es raro que el legislador use de esta locucion: "el gobierno pro- verá á tales y cuales objetos especiales al regla- mentar la presente ley." No puede entonces el gobierno, al cumplir con tal encargo, traspasar los límites que se le señalan.

Mas ya sea que el ejecutivo expida los reglamen- tos por encargo especial del legislativo para com- pletar la ley, ya sea que lo haga en virtud del de- ber que tiene de procurar su ejecucion, todos estos actos son propios del *poder ejecutivo puro*, y por lo mismo no admiten revision, reclamacion, ni recurso.

Establecerémos antes de concluir, dos impor- tantes escepciones de la doctrina que acabamos de sentar. Sea la primera: todas las veces que un reglamento general, expedido no por encargo del legislador, sino en uso de las atribuciones natura- les del ejecutivo, contiene una *disposicion especial* que ofende á un interes privado, ó hiere algun de- recho, las partes quejasas tienen expedita la via graciosa ó el recurso contencioso, pues que en am- bos casos el reglamento pierde el carácter de ge- neral.

Sea la segunda: que no deben confundirse las disposiciones de los reglamentos, con la ejecucion que de ellos hacen los agentes de la Administra- cion; pueden estos dar lugar á actos que sean re- clamables por la via graciosa, ó por el recurso con-

tencioso, aunque las disposiciones en general no puedan reclamarse.

En resúmen, los reglamentos generales para la ejecucion y cumplimiento de las leyes, no son ac- tos administrativos, son actos del poder ejecutivo propiamente dicho; y por lo mismo no son suscep- tibles de recurso ni reclamacion alguna. La com- petencia administrativa no les concierne.

Al hacer aplicacion de estos principios á la Ad- ministracion de nuestra república federativa, debe distinguirse cuidadosamente la Administracion ge- neral de la federacion, de la Administracion parti- cular de los Estados.

Reconocida la unidad nacional por nuestra cons- titucion, (1) está igualmente reconocida la unidad de su territorio, que comprende el de todos y cada uno de los Estados, Distrito y Territorios, que son las partes integrantes de la nacion (2). Mas la ad- ministracion interior de los veintiun Estados de que se compone, se ejerce por sus respectivos po- deres, en razon de ser los Estados, en todo lo que á ella toca esclusivamente, soberanos, libres é in- dependientes (3). La Administracion interior de los Territorios de Colima, Tlascala y California, se arregla á los estatutos que expidan sus respectivas diputaciones (4). Y la del Distrito federal, se

(1) Art. 1 y 2 de la Acta constitutiva, y 1 y 2 de la Constitucion 824.

(2) Artículos 1 y 7 de la Acta, 2 y 5 de la Constitucion.

(3) Art. 6 de la Act. Const.

(4) Leyes de 7 de Sept. de 849, y 25 de Abril de 1850.

halla exclusivamente bajo la jurisdiccion del gobierno general, ejerciéndose inmediatamente la autoridad política por el gobernador, y observándose la ley de 23 de Junio de 1813, en todo lo que no se halle derogada (1).

Para la administracion general de los negocios de la federacion, se ha dividido la república en quince distritos de hacienda, sujetos á una seccion de la Tesorería general. Las atribuciones administrativas de los gefes de estos Distritos, son las mismas que tenian las comisarías, á escepcion de las relativas al servicio militar, para el que se ha establecido una comisaría general y cuatro sub-comisarías. (2)

El presidente de la república, gefe del poder ejecutivo, por medio del secretario del despacho del ramo correspondiente, expide todos los reglamentos y órdenes necesarias para la ejecucion de las leyes, en ejercicio de las atribuciones que le concede el artículo 102 de la constitucion. Los reglamentos que pueden formar los ministros para la mejor distribucion y giro de los negocios de su cargo, necesitan la aprobacion del congreso (3).

Establecida así la division del territorio nacional, y la manera con que el poder ejecutivo ejerce sus atribuciones, se advertirá desde luego que la

(1) Ley de 18 de Nov. de 1824.

(2) La ley de 12 de Febrero de 1851, y decretos de 19 y 24 del mismo.

(3) Art. 122 de la cit. const.

accion del *gobierno* se hace sentir en cada uno de los Estados de la federacion, por medio de los reglamentos con que procura en todos ellos la fiel y esacta ejecucion de las leyes generales; y que la accion de la *administracion* general, se ejerce en todos y cada uno de los Distritos de hacienda, por medio de sus agentes, sin ofender la administracion interior de los Estados.

Pero aun no es tiempo de ocuparnos de los actos administrativos: en esta leccion solo hemos querido considerar los actos del *gobierno* que no admiten recurso, comenzando por los reglamentos. Otros actos hay todavía del poder ejecutivo que no son reclamables, como los tratados y convenciones diplomáticas que serán el objeto de la leccion siguiente.— HE DICHO.