

conocida utilidad general, con aprobacion del senado, é indemnizando siempre á la parte interesada. Y en el artículo 5.º de la Acta de Reformas, se establece que una ley constitucional fijará las garantías de la propiedad. El senado tiene ya aprobado un acuerdo en que se determinan los casos de expropiacion por causas de utilidad pública, y las solemnidades con que debe procederse, cuyo acuerdo se halla en revision en la cámara de diputados.

Hechas estas observaciones respecto de los derechos de propiedad, ocupémonos de los actos de la administracion relativos á los derechos inherentes á la persona.

Estos derechos se dividen en derechos personales simples, y derechos personales políticos. Hablarémos en seguida de los actos de la administracion que tocan á los primeros, y luego de los que pueden herir á los segundos.

Es derecho simplemente personal, el que cada uno tiene para que no se disponga de su persona de una manera intempestiva é ilegal. Si la administracion faltando á las leyes que deben arreglar la recluta del ejército, alistare á alguno, el acto administrativo atacaria un derecho personal, y seria, por lo mismo, contencioso.

Los reglamentos deben tener establecido el que se expidan los certificados necesarios para el ejercicio de la industria ó profesiones, la denegacion de tal documento pondria traba al ejercicio del de-

recho personal que cada uno tiene para ejercer con sujecion á las leyes su industria ó profesion, y habria, por esta razon, lugar al recurso contencioso. Y con mayor fuerza lo habria en el caso de que otorgado el permiso ó certificado, se retirara despues, porque entonces se atacarian simultáneamente dos derechos, el personal y el adquirido por la concesion.

Derecho es de cada uno llevar el nombre de su familia; la administracion debe, sin embargo, cuidar de que los nombres no se cambien, para evitar la confusion en los contratos y testamentos, la variacion en los censos, y por otras razones de policía y seguridad públicas. El conceder el cambio es un favor, segun djiimos en la leccion 6.ª hablando de las atribuciones graciosas de la administracion; mas ahí tambien dijimos que si el que pretende el cambio tenia verdadero derecho para solicitarlo, la materia seria contenciosa, y de ella nos reservamos hablar en este lugar.

Por respetable que sea la opinion de varios autores, que sostienen que las demandas sobre cambio de nombre, cualesquiera que sean las circunstancias que las justifiquen, nunca pueden constituir *un derecho* para el reclamante, y que por lo mismo la concesion es siempre discrecional, y de gracia de parte del gobierno, su doctrina no puede admitirse una vez que sean ciertos los principios que hemos establecido, y que no pueda desconocerse que tales demandas pueden apoyarse en

un derecho claro y reconocido. Como sería el del que pretendiese el cambio de nombre para obedecer las cláusulas de un testamento en que se impusiera al legatario ó heredero, la obligación de llevar el nombre del difunto. ¿Cómo podría dudarse que la demanda se apoyaba en el *derecho* que le daba el testamento para obtener la herencia y llevar el nombre? y si es cierto, que tratándose de un *derecho*, la discusión contenciosa es permitida, no puede negarse que esta lo sea.

Los cambios ó adiciones de nombres, pueden producir lo contencioso, aun respecto de un tercero, si este es miembro de alguna familia que lleva el nombre, y se opone al permiso para que otro lo lleve, y la razón es la misma, porque si la familia tiene *derecho* de llevar el nombre, tiene *derecho* para oponerse á que otro lo lleve, y su oposición es contenciosa. Por la razón contraria, los terceros que no tienen *derecho* al nombre, y que son extraños á la familia, no pueden oponerse al cambio que se pretende.

El derecho de viajar ó de trasladarse de un lugar á otro, proveyéndose del pasaporte que las leyes ó reglamentos prevengan, es un derecho personal que atacaría la administración si denegase el pasaporte, tal acto equivaldría á prisión en el lugar de que no podría salirse, y la violación del derecho personal de locomoción ó traslación, podría ser reclamada por medio del recurso contencioso.

Todos los actos de la administración que varian-

do las leyes de policía, pusiesen trabas ilegales al derecho personal, obligando á alguno á permanecer en algun lugar, ó trasladándolo contra su voluntad á otro, podrían ser atacados, y removidas las trabas por un recurso contencioso.

Los derechos políticos deben considerarse tan preciosos como la libertad misma. Cualquier acto de la administración que los ataque debe ser considerado como el mayor atentado que pueda dar lugar al recurso contencioso ante los tribunales administrativos. En Francia, por una de las anomalías más notables de su legislación, se ha sometido en muchos casos la decisión de estos negocios, como por mayor garantía, á los tribunales judiciales.

Conforme á los principios de la ciencia, todos los actos de la administración concernientes á las elecciones de la guardia nacional, á las listas electorales para las elecciones municipales, y legislativas, al valor ó nulidad de las asambleas electorales, son contencioso-administrativos.

Por la Acta de Reformas de 21 de Mayo de 1847, el derecho de votar en las elecciones populares, el de petición, el de reunirse para discutir los negocios públicos y el de pertenecer á la guardia nacional, son los derechos políticos de los ciudadanos, y en la misma Acta se previno que una ley arreglaría el ejercicio de estos derechos. Esta ley no se ha expedido, y solo la electoral de 3 de Junio de 1847 se ha declarado de general observancia, hasta que se

dé la constitucional. Conforme á esta ley, las respectivas juntas que establece, califican las dudas que pueden ocurrir sobre las calidades requeridas en las personas para votar, sin que en estos actos pueda intervenir de modo alguno la administracion.

Los derechos adquiridos resultan de los actos administrativos puramente discrecionales. Estos actos en sí mismos facultativos, producen con frecuencia un derecho que pertenece á aquel en cuyo favor se ha ejercido el acto. La retractacion de este acto, sin motivo legítimo, encierra la violacion del *derecho* adquirido, y la discusion es contenciosa.

Los derechos adquiridos se dividen en honoríficos, y al mismo tiempo lucrativos; puramente honoríficos; personales y reales. Aunque esta division no sea exacta, puesto que los derechos honoríficos son tambien personales, es la mas conveniente para la explicacion de la serie de ideas que comprende.

Los derechos honoríficos y lucrativos son aquellos que están anexos á las funciones públicas inamovibles, como hemos dicho al hablar de ellas, que deben ser las que ejercen los magistrados de las cortes de justicia y demas tribunales judiciales, los del tribunal de cuentas, los oficiales de mar y tierra, y los profesores de las diversas facultades. Los actos de la administracion que hieran estos derechos, son, por necesidad, contenciosos.

Cuando el derecho que el poder ejecutivo tiene para el nombramiento de esta clase de funcionarios, es bajo condiciones decisivas de aptitud, tales como de un concurso para las cátedras, la denegacion de la institucion, despues de haber llenado todas las condiciones, produce la violacion de un derecho adquirido, y abre las puertas al recurso contencioso. Ya en la leccion 4.^a hemos dicho que la denegacion de los diplomas de capacidad para el ejercicio de profesiones lucrativas despues de las pruebas ecisgidas por las leyes y reglamentos, da igualmente lugar al recurso. Y habiéndonos estendido allí sobre esta materia, no nos demostraremos mas en ella.

Los derechos puramente honoríficos cuando son adquiridos por el mérito y no por la intriga, son para el ciudadano una de las mas nobles recompensas de su conducta ó de sus servicios. Las funciones públicas tienen tanto mas precio, cuanto mas desinteresadas y gratuitas se consideran.

Tales son las que ejercen los consejeros que no tienen sueldo, los regidores de los ayuntamientos, y otros funcionarios cuyos cargos son puramente concejiles. Si estos funcionarios fueran destituidos por la administracion, habria mas que violacion de un derecho adquirido, un exceso ó abuso de poder, que produciria indudablemente un recurso contencioso, que seguiria el destituido ante los tribunales administrativos.

La pérdida de las cruces de honor, y de cuales-

quiera otra decoracion reconocida por las leyes, es una pena que nunca debe ser impuesta por el poder ejecutivo. Si bajo cualquier pretesto pretendiera la administracion anular la patente que concede la decoracion, despues de remitida aquella y de haber prestado el juramento ó cumplido con cualquier otro requisito que esté prevenido, la retractacion de parte del gobierno ofenderia un derecho adquirido, y haria nacer la discusion contenciosa.

Al hablar de los derechos personales, vuelve naturalmente á presentarse la grave cuestion de los empleados; mas habiéndola ya tratado con los desarrollos convenientes en la leccion 4.^a, no harémos aquí sino algunas observaciones limitadas al punto de vista bajo el cual consideramos ahora los *derechos*. El legislador, estableciendo por su parte las condiciones de capacidad é integridad que deben exigirse en los empleados, determinando el sueldo que deben disfrutar por sus servicios, y cumpliendo los empleados por la suya con las obligaciones que se les impongan, sanciona el uno, y adquieren los otros, el mas claro é indisputable *derecho* de continuar en su empleo, y de percibir el sueldo que le esté asignado. Porque si el derecho adquirido, resulta por lo comun de un simple acto administrativo, cómo no habia de resultar de una expresa disposicion legislativa. La ley seria entonces para los empleados una decepcion.

Asi, pues, el servicio, las funciones, ya sean

amovibles, ó inamovibles, producen, respecto del sueldo y de las pensiones, derechos adquiridos. Adquiere el sueldo, el que ha ejercido la funcion. Si es destituido, podrá él mismo ó sus herederos reclamar el sueldo vencido hasta el dia de la destitucion.

Sucede lo mismo con las pensiones. Determinadas por la ley las condiciones para que el funcionario, ó su viuda, pueda obtener una pension, y cumplidas estas condiciones, la discusion del derecho á la pension es contenciosa, porque versa sobre un derecho adquirido. Aun en el caso que el ministro de la guerra mandara retirar el sueldo de un militar, para provecho de su muger ó de sus hijos, la reclamacion del marido militar seria contenciosa, porque es el derecho adquirido al sueldo el que se ventila.

Inútil y fastidioso seria espresar todos los casos en que un acto administrativo no puede retractarse sin ofender *derechos reales* que han sido ya adquiridos. El principio es en sí mismo tan claro, que no puede presentar dificultad alguna. Bastarán, pues, algunos ejemplos que verificarán las reglas.

Se ha autorizado el establecimiento de un ingenio sobre un curso de agua; se ha concedido el derecho de riego bajo ciertas condiciones; se ha verificado la concesion de una mina á favor del descubridor; y estas diversas concesiones se retiran, ó se ordena la supresion de un taller insalubre que se halla en actividad. En todos estos casos y otros

semejantes, nadie puede dudar que se trata de *derechos reales adquiridos*, que resultan de actos administrativos, y que por lo mismo la discusion á que da lugar la supresion de las concesiones, es contenciosa.

Hasta aquí hemos hablado de los actos de la administracion que tocando derechos, son por el mismo hecho contenciosos; hagamos ahora aplicacion de la fórmula que expresa el carácter dominante de lo contencioso, á todas las materias que constituyen necesariamente este contencioso administrativo, y veamos si en todas se encuentra el interes especial, emanando del interes general, discutido, en contacto con un derecho privado, y de esta manera no podrá quedar duda sobre el carácter de lo contencioso.

Hemos dicho que todas las veces que un interes especial emanando del interes general se encuentra discutido, en contacto con un derecho privado, otras tantas hay contencioso-administrativo. Esperamos que las observaciones que tengamos que hacer sobre esta importante materia, bastarán para probar que lo contencioso-administrativo tiene su carácter propio, sus signos distintivos, y que se revela á nosotros con tanta evidencia como lo contencioso civil, lo contencioso criminal, ó lo contencioso comercial.

El estado debe ser considerado bajo dos aspectos, y esta observacion es de la mayor importancia y trascendencia para la resolucion de muchos ca-

sos de la competencia administrativa, y debe por lo mismo fijar toda nuestra atencion. Estos dos aspectos son: como persona moral, como propietario; ó como nacion, república, unidad nacional.

El estado como persona moral, como propietario, tiene sus bienes, sus terrenos, sus edificios, lo mismo que los tienen los ayuntamientos, los establecimientos públicos, y un simple particular. Así decimos los *dominios* del estado, las fincas del estado. El estado propietario está obligado como cualquier otro, á intentar sus acciones y seguir procesos para hacer respetar sus derechos de propietario ó para defenderse de las demandas injustas que se promuevan en su contra. Como cualquier otro propietario debe responder ante la justicia, y ser juzgado por los tribunales ordinarios, á no ser que la ley haya establecido alguna excepcion, que seria expresion de la voluntad legislativa, contraria al principio.

El estado considerado como nacion, como república, como unidad nacional, tiene su ejército, su tesoro, tiene necesidad de rentas para hacer sus gastos, debe hacer ejecutar grandes obras, y tiene que velar por la seguridad y salubridad públicas, cuidar de la libre circulacion por todos los caminos, del libre ejercicio de los derechos políticos, y en fin, de todo lo que contribuye al orden y progreso en todos los ramos de la administracion pública. No es ya el simple propietario cuyos derechos privados pueden encontrarse en discusion

con el interes general, es la personificacion del interes público, es la absorcion de los intereses individuales, es la nacion toda entera, cuyos grandes intereses sociales se reasumen en esta sola palabra: *el Estado*.

“Querer aplicar al Estado bajo este punto de vista elevado las máximas del Derecho Civil, las trabas de la jurisdiccion ordinaria, seria desconocer las reglas mas vulgares de la conservacion de la sociedad, seria sacrificar á los principios estrictos de las leyes y á las fórmulas procesales, la grandeza nacional, la fuerza interior, y aun la posicion en el exterior”. Si la nacion ha de conservar su dignidad, si en ella ha de haber administracion, y si esta ha de ser diversa del poder judicial, ni los tribunales inamovibles, ni los civiles, han de ser los jueces de lo contencioso administrativo; la administracion sola es la que debe resolver las altas cuestiones de la misma administracion.

Despues de estas observaciones, busquemos, por medio de nuestra fórmula, lo contencioso en cada una de las materias que hemos indicado tienen este carácter, y primero en los *trabajos ó obras públicas*.

Los caminos, los canales, los ferro-carriles, las obras públicas son del mas alto *interes general*. Tal camino, tal canal, tal ferro-carril, en vía de ejecucion, hace nacer el *interes especial*, que se hace evidente y sensible cuando los ingenieros ó em-

presarios tienen necesidad de extraer arena de un campo vecino, ó de cargar los materiales de la obra, sobre propiedades que no les pertenecen.

El interes especial es discutido, sea que tratándose de los trabajos del empresario haya contestacion entre él y el Estado; sea que la haya entre el empresario y los propietarios sobre indemnizacion por los daños causados á consecuencia de los trabajos preparatorios ó definitivos; sea, en fin, que el Estado quiera obligar á los particulares á que contribuyan para la obra á prorata de las ventajas que de ella saquen; ó que quiera hacer cumplir con sus obligaciones á los que han convenido en pagar una parte de estos trabajos.

El *derecho privado* existe en favor del empresario, que ha empleado parte de su fortuna en confeccionar los trabajos, y tiene derecho de recibir un justo equivalente; y existe tambien en favor de aquellos cuya propiedad ha experimentado cualquier especie de deterioro.

El interes general, el especial, la discusion y el derecho privado, que son todos los caracteres de la fórmula, se encuentran reunidos en las obras ó trabajos públicos; luego no puede dudarse que estas obras dan lugar á lo contencioso-administrativo.

Tambien dan lugar á lo contencioso, los *ajustes públicos*. Los ajustes ó contratos que la administracion celebra para la necesaria provision del ejército en tiempo de guerra, se refieren mas íntimamente al *interes general*, que los trabajos pú-

blicos. ¿Cómo pudiera ponerse en duda el interes general de la nacion en que las tropas tengan todo lo necesario á su subsistencia, principalmente en tiempo de guerra, si la fuerza pública es la garantía de la conservacion de la sociedad? Aun en tiempo de paz, las provisiones para la tropa, así como los trabajos públicos, no dicen relacion al Estado-proprietario, sino al Estado-nacion. Se trata con unas y con otros, de la conservacion y mejora material de la sociedad. Así, pues, los ajustes ó contratos sobre provisiones del ejército, celebrados á nombre del Estado por sus diversos agentes, ofrecen el primero y mas esencial de los caracteres de la fórmula, el *interes general*.

La adjudicacion, la ejecucion, la interpretacion de los ajustes y contratos sobre provisiones, hacen nacer el *interes especial*. Esto es claro, si la nacion tiene un general interes en que las tropas estén provistas de lo necesario; en la adjudicacion á tal contratista, para que segun el convenio haga las provisiones, resulta el interes especial; así como lo tiene muy efectivo en que se ejecute la contrata, y en que se ejecute de la manera que se ha creido mas conveniente á su objeto. Y la *discusion* se suscita entre el Estado y los empresarios ó contratistas, ya sobre las indemnizaciones que reclaman si el ajuste no se ha llevado á efecto por parte del gobierno, ya sobre la calidad de los efectos ministrados; ó ya en fin, sobre el pago conforme á la contrata.

En cuanto al *derecho privado*, es el mismo que se reconoce en los trabajos públicos. La industria de un ciudadano, sus capitales gastados, el tiempo que ha empleado, todo esto constituye un *derecho* que no puede ser herido impunemente por la administracion, y que debe por lo mismo abrir un recurso contencioso.

Los mismos caracteres se encuentran en el *tesoro público*.

La sola enunciacion de las palabras *tesoro público, y bancarota del Estado*, basta para hacer conocer desde luego, cuan grande sea el interes general de todas las materias que se refieren al tesoro de la nacion. El tesoro tiene su personalidad pública en el presupuesto. Este es el gran libro en que cada ciudadano puede comprobar la accion administrativa ejercida por el encargado del poder ejecutivo, en bien de todos. Si el tesoro está vacío, el ejército se debilita, los empleados se retraen de sus funciones, el honor nacional sufre, la tranquilidad se turba, y el cráter de las revoluciones humea. Nada puede hacerse sin hacienda; todos los ramos de la administracion se paralizan. ¿Quién no ve el mayor interes general en todo lo relativo al erario público? Así pues, todo lo que de cerca ó de léjos toca al erario público, á sus haberes y á sus gastos, entra en la regla de lo contencioso-administrativo.

Los haberes del erario son el producto de las contribuciones, de los préstamos, de las rentas

creadas. Los gastos tienen por objeto el pago de los sueldos de los funcionarios públicos, y las pensiones, el de las obras públicas, ajustes, y provisiones, las sumas debidas por indemnizaciones de daños ocasionados por las grandes obras de utilidad pública, ó por los actos de la administracion, el pago de las deudas, la satisfaccion de los intereses de los préstamos. Y todos estos haberes y estos gastos, ofrecen siempre en el mas alto grado el carácter del *interes general*.

El *interes especial* aparece cuando se desciende á los detalles de la administracion para recaudar los haberes ó para liquidar los pagos. De manera, que todo lo que dice relacion á los debates del tesoro, entre él, y los que le son responsables, á la cuota del impuesto que debe pagar tal individuo; al establecimiento de tales rentas; al pago de tales créditos, ó de tales intereses; al pago de sueldos; á la liquidacion de pensiones, á la de sumas debidas por obras públicas, indemnizaciones ó daños; al pago, en fin, de todas aquellas cantidades que por la ley hayan sido puestas á cargo del Estado; todo esto produce el interes especial emanando del interes general que tiene la nacion en el aumento y conservacion del tesoro público.

La *discusion* de estas materias, toca necesariamente al *derecho privado*. Porque todo lo que concierne al tesoro público se reduce á sumas pagadas, ó sumas debidas. Aquel con quien el Estado entra en *discusion*, rehusa ó reclama el pago de una

suma cualquiera. En uno y otro caso defiende una parte de su propiedad moviliaria. Su derecho es pues atacado, y así se verifica que en todas estas materias se encuentran reunidos los caracteres de lo contencioso-administrativo.

En las materias de policia, agricultura, comercio, é industria, el interes general de la sociedad es tan grande, que una de las mas expresas obligaciones que la ley impone al poder ejecutivo, es velar por la seguridad, por la salubridad, por el órden, y por los intereses de la agricultura, del comercio y de la industria. Por nuestra constitucion se creyó de tanto *interes* para la sociedad la prosperidad general que nace de los adelantos del comercio y de la industria, que el fomentarla se expresa en el artículo 50 ser facultad esclusiva del congreso general. Así, el primero de los caracteres de lo contencioso en estas materias, es tan claro y evidente, que es inútil quererlo hacer mas perceptible.

El *interes especial* se reviste en tan diversas materias, de mil matices diferentes. Se trata de autorizar establecimientos, cuyo olor, ó humo, dañarían á la salubridad, ó cuya existencia podria comprometer la seguridad pública; ó de retirar una concesion por insalubridad notoria; ó de prescribir la desecacion de un pantano que exhala miasmas pestilenciales, y la conservacion de los trabajos para la desecacion exige una sobrevigilancia continua. Los caminos, los canales, los ferro-carriles,