

La consecuencia rigurosa de los principios sentados, debe ser, que siempre que se trate de dolo, fraude, lesion, rescision, pago de precio, oscuridad del acto, nulidad en fin del mismo en la forma, ó en el fondo, los tribunales civiles son competentes para conocer de estas materias.

¿Los actos de un administrador de rentas, de un director, de un escribano, de un secretario, ó de cualquier otro funcionario que se niega á dar copia, extracto ó testimonio de los documentos que están bajo su custodia, ya relativos á procedimientos civiles, ó electorales, son actos administrativos?

Es preciso para la resolucion de esta cuestion, establecer por regla general, que nunca los funcionarios públicos pueden ser obligados á dar copias, ó testimonios de las piezas y documentos de la administracion, sin haber obtenido antes la respectiva autorizacion del superior, ya se trate de documentos que hayan pasado ante ellos, ya sean emanados de los agentes superiores. La administracion no puede estar obligada á comunicar los archivos de los ministerios, ni de las demas oficinas. Esto comprometeria el libre ejercicio del poder ejecutivo y de la administracion activa. Así, pues, la autoridad judicial se excederia de sus atribuciones, si mandara á un escribano, que retuviera en su poder piezas que perteneciesen á algun ministerio, aun cuando fueran precisas para la comprobacion de la accion en algun negocio particular. Mas si el ministro, ó cualquier otro

funcionario consintiese en comunicar sus papeles ó registros, no habria inconveniente en que la autoridad judicial mandára compulsar testimonios de ellos, para la verificacion de los hechos que debieran servir de prueba.

Sentada la regla general, en esta materia, preciso es distinguir los casos en que la ley misma ha constituido á los funcionarios públicos depositarios de los libros ó documentos, con la obligacion de dar notas, cópias, ó testimonios, como v. g. al escribano de hipotecas, del caso en que la ley no contiene precepto alguno. En el primer caso, acordando ó rehusando las cópias ó testimonios de los actos que les han sido confiados, los funcionarios no proceden en calidad de agentes del gobierno. Sus actos no son administrativos, y no tienen que esperar el que el gobierno les dé orden alguna. La expedicion de las cópias ó testimonios es de su exclusiva responsabilidad y si la deniegan, se puede ocurrir á los tribunales judiciales, sin necesidad de pedir previa autorizacion á la administracion para demandar á los funcionarios por los daños y perjuicios que se hayan seguido de la denegacion. Y decimos sin previa autorizacion, porque la necesidad de esta tiene por objeto proteger á los funcionarios de la administracion contra las vejaciones particulares que pudiera suscitarles el ejercicio de sus funciones, á consecuencia de las disposiciones legales, ó de las órdenes de los superiores, y ya hemos dicho que cuan-

do los funcionarios de que hablamos son constituidos depositarios por la ley, no son agentes del gobierno.

Mas en el caso en que la ley no impone á estos funcionarios precepto alguno, la expedicion de testimonios y comunicacion de las piezas ó documentos, son actos de su jurisdiccion administrativa graciosa ó contenciosa. Acordando ó negando las cópias, el funcionario obra en calidad de agente del gobierno. En su derecho estarán si rehusan el testimonio; pero si abusaren, podrán ser demandados ante los tribunales comunes, prévia la autorizacion de la administracion, por los daños que se hayan seguido.

Segun estos principios, podremos decir que no deben considerarse como actos administrativos, la denegacion del testimonio de la acta del ayuntamiento por su secretario, depositario por la ley de tales documentos; la que haga un prefecto de los dictámenes del consejo de prefectura; el acto del escribano de hipotecas que niegue el certificado de las anotaciones; la denegacion de los directores de las contribuciones directas, de los roles y piezas del catastro, indispensables á un contribuyente que quiera hacer alguna reclamacion, las de los receptores, ó recaudadores de rentas de los documentos en que se acredita la entrada de las contribuciones; ni las de cualesquiera depositarios, de las minutas de los actos, argüidas de falsas, estando obligados por la ley á remitirlas á la autoridad judicial, para la

averiguacion de la falsedad. Porque en todos estos casos los funcionarios no obran como agentes de la administracion, sino que están constituidos por la ley depositarios de los actos que se les han confiado.

En fin, ¿todos los actos practicados por los funcionarios públicos en ejercicio de sus funciones administrativas son actos administrativos? Sin duda alguna. Mas es preciso observar que todas las veces que haya abuso ó exceso de poder, y por consecuencia se cause algun daño, estos actos administrativos pierden su carácter, y los tribunales civiles son competentes para determinar acerca del daño causado. Aun entónces el que demanda, necesita obtener primero la autorizacion de la administracion, porque esta autorizacion sirve para comprobar el abuso ó exceso cometido. Podrá ser muy bien que el funcionario hubiera obrado en obediencia á las órdenes de su superior, ó porque así lo exigiese alguna necesidad de administracion, y en el acto de obediencia ó de necesidad administrativa, no puede haber abuso, ni exceso; mas desde que la autoridad superior dando el permiso para la demanda, ha declarado con este acto que ella no ha autorizado el daño causado, y que rechaza la responsabilidad, el acto del funcionario es un acto privado, no es ya un acto administrativo.

En resúmen, en cuanto al objeto principal que examinamos, que es la interpretacion de los actos administrativos, cierto y seguro es el principio que

el derecho exclusivo de apreciar tales actos corresponde á la administracion misma; pero ante todo, es indispensable estar seguro de que los actos son real y verdaderamente administrativos. Por esto nos hemos ocupado de examinar algunos que pudieran tener la apariencia de administrativos, sin serlo en la realidad. Una vez fijado el carácter de los actos administrativos, el principio de la separacion de los poderes, la necesidad de evitar los avances del poder judicial sobre el administrativo, fundan la competencia administrativa para interpretar, explicar y aplicar un acto que sea verdaderamente administrativo.

Siéndolo, ¿cuáles pudieran ser las dificultades de la interpretacion, explicacion ó aplicacion? Guárdemonos, desde luego, de confundir los *actos administrativos* con la *cosa juzgada administrativamente*, porque aunque los principios de la interpretacion de los actos, sean aplicables á las decisiones de los tribunales administrativos, el orden de las ideas es del todo diferente. Hablarémos despues de la cosa juzgada; y ahora no nos ocupamos sino de los actos administrativos cuya interpretacion, explicacion ó aplicacion, produce una discusion, y bajo este concepto indagamos si esta discusion corresponde á los tribunales civiles, ó está exclusivamente reservada á los administrativos.

El poder judicial nos parece absolutamente incompetente. No puede adoptarse ni el temperamento de que los jueces civiles apliquen ó expli-

quen el acto administrativo, cuando les parezca claro. Este acto, que les parece claro, podia parecerle muy oscuro á la autoridad administrativa. La claridad no seria mas del pretesto para conocer. Y no es posible conceder á los jueces civiles la facultad de conocer de los actos administrativos. Estos jueces no pueden ni confirmar ni disminuir la autoridad, la fuerza y subsistencia de un acto de administracion, y no por un principio de orden público ordinario, como cuando un tribunal se abstiene de conocer en un negocio y lo remite al que le corresponde, sino por un principio de organizacion social, que tiende nada menos que á la conservacion del equilibrio de los poderes, que no permite ni la duda ni el exámen.

Todas las veces, pues, que un derecho reclamado ante los tribunales civiles, se derive de un acto administrativo, y una de las partes conteste el valor intrínseco ó extrínseco del acto, ó el valor de sus expresiones, el tribunal debe sobreseer en sus procedimientos, y el debate debe llevarse ante la autoridad administrativa competente, para que por la vía graciosa ó contenciosa, segun la naturaleza del acto, lo interprete y explique de la manera conveniente. Así lo exigen los principios, y á estos debemos atenernos siempre, y principalmente en el derecho administrativo, porque de lo contrario, las opiniones fluctuarían inciertas, sin saber en qué apoyarse.

No es esto decir que los tribunales civiles nunca

pueden hacer aplicaciones de un acto administrativo; al contrario, cuando la existencia, el valor, y el sentido del acto son reconocidos por las partes, y no suscitan cuestion alguna sobre estos puntos, los tribunales tienen el derecho, y aun el deber, de hacer ejecutar y aplicar los actos administrativos. Si el exámen de estos actos, cuya existencia, valor y sentido no se contradicen, no basta para resolver la dificultad, sino que es preciso apreciar los títulos de la propiedad, ó valerse de cualesquiera otros medios de derecho comun, los tribunales civiles son los únicos competentes para decidir. Si la decision depende á la vez del exámen de los actos administrativos, y de la apreciacion de los títulos, se divide entónces el conocimiento, la autoridad administrativa conoce del primer punto, y la judicial del segundo. Y si el caso exige una prévia interpretacion administrativa, los tribunales esperan que esta sea dada, y luego resuelven sobre la aplicacion del acto, y sobre los medios de derecho comun invocados por las partes.

Se habrá comprendido ahora cuán importante es circunscribir la expresion de acto administrativo dentro de los límites de su verdadera significacion. Porque mientras mas extensa sea la acepcion que se le dé, mas se extiende la jurisdiccion administrativa en la interpretacion de los actos que se reputen de administracion. La interpretacion de la autoridad administrativa, debe pues limitarse á los derechos *adquiridos* que resultan de

actos administrativos, practicados con un objeto administrativo, y por consecuencia de la necesidad de la administracion. Tocar á los derechos *propriamente dichos*, bajo pretexto de interpretacion, seria un abuso intolerable, é inútil de la accion administrativa.

El principio es tan claro que no necesita de muchos ejemplos para ilustrarse; expondrémos algunos, teniendo antes presente, que si la ley en algunos casos, inviste al poder judicial de la facultad de interpretar, ó explicar un acto administrativo, solo podrá reconocerse como una excepcion del legislador, que no habrá visto en ella inconveniente, y que lejos de debilitar la regla general, vendrá á confirmarla.

Hé aquí los ejemplos que aclaran el principio sentado. El gobierno ha aplicado por un decreto tales bienes á un ayuntamiento ó á un establecimiento público. El derecho de estas personas morales á la propiedad de estos bienes, nace de un acto administrativo; pues la explicacion é interpretacion de este acto si se hiciere necesario en una discusion sobre el derecho adquirido, no puede corresponder mas de á la autoridad administrativa.

Una patente de invencion se ha acordado por la administracion sin la garantía del beneficio de invencion, si el descubrimiento no es nuevo. Se suscita una cuestion sobre la novedad; no se trata de interpretar el decreto que concedió la patente; los tribunales civiles son competentes. Mas la conce-

sion ha sido hecha con la calidad de pagar tal suma de dinero, y se cuestiona si la suma ha sido ó no pagada, ó si lo ha sido en tiempo útil, la administracion sola debe resolver esta cuestion.

La autoridad administrativa tiene sola el derecho de acordar autorizaciones para construir ingenios sobre algun rio, y de hacer reglamentos para el uso y distribucion de las aguas. Toda dificultad que se suscite acerca de la extension de la concesion, ó sobre los términos del reglamento, debe ser sometida á la autoridad administrativa.

Despues de estos ejemplos, nos resta solamente una observacion para completar lo que tenemos que decir de la interpretacion de los actos administrativos. Esta observacion consiste en que los tribunales civiles, al conocer de una materia esencialmente judicial, no deben abstenerse á presencia de un *pretendido* acto administrativo. Podria suceder muy bien que la administracion, con desprecio de las leyes constitucionales, atacasen con algun acto la propiedad. Este acto no puede presentar embarazo alguno al poder judicial, porque no es la forma ni el título ó nombre que se le dé al acto, lo que lo hace administrativo, es de la naturaleza de la materia misma, de donde el acto saca el carácter de administrativo. Si la materia del acto es judicial, y la ley no ha establecido excepcion alguna que lo haga contencioso-administrativo, no puede ser acto administrativo. La competencia seria el solo medio para privar á la autori-

dad judicial de su conocimiento. Y no podia ser de otra manera, puesto que es un principio unánimemente reconocido que los tribunales judiciales, y aun los administrativos, tienen el derecho de rehusar la aplicacion de un decreto del gobierno expedido ilegalmente.

Para concluir lo relativo á la administracion contenciosa, debemos observar, como hemos indicado ya en las lecciones 5.<sup>a</sup> y 7.<sup>a</sup>, que el legislador puede despojar á las materias de su carácter propio, estableciendo una excepcion, y declarar contenciosas á las que, segun los principios de la ciencia, son graciosas. No son entonces los derechos privados discutidos en contacto con un interes especial emanando del interes general; son los *intereses*, que han sido elevados por la ley al rango de derechos, á los cuales se han acordado las mismas garantías.

El exceso de poder en materia graciosa, exige del legislador una consideracion especial, que salve los gravísimos intereses de las partes por medio del recurso contencioso, aunque sea mediante una excepcion de los principios. Podria tal vez decirse, que se atiende á los intereses suficientemente con solo la facultad que deben tener los agentes superiores de la administracion para hacer que los inferiores se contengan dentro de los límites trazados por las leyes, decretos y reglamentos; sin embargo, debe prevalecer á esta razon la importancia de que se guarden y obsequien las re-

glas de la competencia de las autoridades, y cómo muchas veces son tan graves los intereses que se versan ante la administración graciosa, es de concederse á lo ménos á la parte interesada, que pueda hacer oír sus quejas públicamente y por medio del recurso contencioso contra el funcionario que se ha excedido de los límites de sus facultades, decidiendo sobre una materia que no era de sus atribuciones, ó que desconociéndolas, ha rehusado conocer de lo que le correspondía; ó en fin, ha determinado sin sujetarse á las formalidades prescritas por la ley. Así, v. g., si acudiendo al agente á quien por la ley correspondiera eximir del pago de una contribucion, este remitiera la demanda, que es en materia graciosa, á la autoridad que debe decidir en materia contenciosa, el agente desconocería su propia competencia, y este exceso merece ser atacado por el recurso contencioso. Al contrario, si el tribunal administrativo que conoce de lo contencioso, determinara sobre la referida demanda en que se pide el favor de que se remita una contribucion, se excedería evidentemente de sus facultades, y debería darse cabida al recurso. Si el ministro á quien por la ley estuviera prevenido no determinase sobre ciertas materias graciosas, sin oír el dictámen del consejo, lo hiciera sin esperar el dictámen, el exceso de poder sería notorio, y expedito debería quedar á la parte el recurso contencioso.

Una vez establecida por la ley esta *excepcion*, no

sería necesario que el exceso de poder, ó la violación de las reglas de competencia, y de las formalidades establecidas, existieran *realmente*, para que el recurso fuera admisible; bastaría que un acto se arguyese de semejante vicio para que la reclamación se admitiese por la vía contenciosa, á reserva de desecharla si apareciese después infundada.

Un ejemplo singular de esta clase de excepciones, tenemos en las instituciones administrativas de Francia. Nadie tiene derecho de construir saladeros ni balcones que avancen sobre las calles públicas, sin permiso de la autoridad administrativa, porque el dominio público de las calles y de los caminos, se extiende hácia arriba lo mismo que hácia abajo. El acordar, ó rehusar este permiso, según estos principios que son los de la ciencia, es propio de la administración graciosa; y sin embargo, la ley de 24 de Diciembre de 1823 estableció una excepción muy particular respecto de la ciudad de Paris, previniendo que de la denegación de autorización pudiera entablarse un recurso *contencioso* ante los tribunales administrativos.

Los talleres insalubres, peligrosos ó incómodos, considerados con respecto á los intereses de los vecinos, presentan una materia digna de ser considerada por la ley para la concesión del recurso. Lo tienen, en efecto, conforme á los principios, los propietarios que tratan de establecer el taller; la denegación de autorización tocaría al derecho absoluto de propiedad, y constituiría por lo mismo un

acto de administracion contenciosa. Porque siendo el propietario el dueño absoluto de su casa, puede hacer de ella lo que quiera, con tal que no cause à los demas un *daño material*. Estableciendo alguno un comercio cerca de otro, podrá causar con la concurrencia un perjuicio real, pero no será un *daño material* que haga nacer en su contra una accion restrictiva de su derecho. Así lo quiere el principio de la libertad de la industria. Puede, pues, el propietario, establecer el taller insalubre, y si se le niega la autorizacion, el recurso es claro, pues que se trata de su derecho. Puede negársele la autorizacion, porque así lo exija el interes general, y su derecho, en contacto con este, es el que se discute para decidir lo conveniente. Mas lo que el interes general puede exigir, no puede demandar el interes particular. Los vecinos de aquel que se propone levantar un taller insalubre, peligroso ó incómodo, tendrán, si se quiere, un interes inmenso en oponerse á tan molesta y perjudicial vecindad; pero no podrán encontrar una accion en los principios de la competencia administrativa, porque el acto del fabricante, industrial no hiere *sus derechos*. Es, sin embargo, tan grande el interes, que es uno de los casos en que la ley lo deberá assimilar al derecho, y conceder á los vecinos el recurso contencioso contra la autorizacion del taller insalubre. La oposicion otorgada por la ley, no seria admisible, si no es que estuviera fundada sobre los peligros de la insalubridad ó inco-

modidad personal del oponente; y deberia rechazarse si se pretendiera apoyar sobre motivos de utilidad pública, interes general, ventaja del comercio, ó temor de una concurrencia dañosa.

Autorizado el taller insalubre, no dejaría por esto la autoridad judicial de ser competente para ordenar la reparacion de los daños materiales ocasionados por el establecimiento. Mas de esto trataremos al hablar en la leccion siguiente de la separacion de los poderes administrativo y judicial. Habiendo concluido en esta lo que teniamos que exponer acerca de la administracion contenciosa, sus caracteres y atribuciones.

HE DICHO.

