



LECCION DECIMA.

Separacion de los poderes administrativo y judicial.—Observaciones generales: Remision por incompetencia.—Division de competencia.—Derogacion al orden de las jurisdicciones.—Previo administrativo.—Poder judicial: Principios generales.—Avocacion.—Competencia.—Turbaciones reciprocas de los poderes.—Obligacion del judicial de no dictar disposiciones generales, ni autorizar los reglamentos ilegales del ejecutivo, y de decidir las cuestiones de derecho privado.—Atribuciones del poder judicial: Cuestiones relativas á las cualidades y al estado civil de las personas, y á la propiedad de los nombres.—Cuestiones de domicilio.—De propiedad.—De posesion.—Apeo.—Derechos.—Usufructo.—Uso.—Servidumbres reales.—Restitucion de frutos.—Derechos, aunque no se refieran á cosas raices ó muebles.—Créditos.—Rentas.

SEÑORES:

La separacion de los poderes administrativo y judicial, es un principio constitucional, de un orden tan elevado como la libertad individual y los principios de igualdad. No basta ser libres, é iguales ante la ley; es preciso que el poder que nos representa á todos, y que sobrevigila las accio-

nes individuales por el interes comun, sea fuerte, libre, y enérgico así en sus movimientos, como en su accion.

La autoridad administrativa, y la autoridad judicial tienen una esfera de accion del todo diferente. Dentro de ella debe girar cada una, y el dia en que uno de los poderes la traspasara introduciéndose en la del otro, el orden social seria amenazado de un trastorno, pues dejamos ya demostrado, que la division de los poderes afecta inmediatamente á la organizacion de la sociedad. Este principio de la division de ambas autoridades, es un principio conquistado para la ciencia, y consignado expresamente en el art. 9 de la Acta Constitutiva, y 6º de la constitucion.

Reconocido el principio, es necesario admitir las consecuencias. Una vez determinada la competencia judicial ó administrativa por las leyes ó por la naturaleza de las materias, los límites de la una deben impedir la accion de la otra. Porque si la confusion de las dos competencias es un signo precursor de desorganizacion social, es preciso confesar, que tales límites deben ser insuperables.

De este principio absoluto y de orden público, se deducen las consecuencias siguientes: 1ª. que siempre que un negocio que es de la competencia exclusiva de uno de los podres, es llevado ante el otro, éste, aun de oficio, debe abstenerse de conocer, y remitirlo á la autoridad competente. Esto es lo que llamamos remision. 2ª., que si estando

conociendo una autoridad de un negocio que le compete, resulta un incidente de la competencia de la otra autoridad, debe continuar conociendo de lo principal, y remitir desde luego el incidente á la que de él deba conocer. Y á esto podremos llamar *division* de competencia. 3^a., que ninguna autoridad ni particular puede turbar, ni modificar la economía de estas competencias, que dicen relacion al equilibrio de la sociedad; de manera que ninguna autoridad ni de oficio, ni por consentimiento de las partes, puede conocer de un negocio que no sea de su competencia. Y esto será lo que desarrollaremos bajo el nombre de *derogacion al orden de las jurisdicciones*. 4^a., que cada una de estas autoridades debe respetar las personas de sus agentes respectivos. El poder administrativo no puede juzgar á los funcionarios del orden judicial, ni el poder judicial á los agentes de la administracion, sin expresa autorizacion de la misma. Y esto lo expondremos bajo el nombre de *previo administrativo*, indispensable en algunas acciones que quieran intentarse contra el Estado.

Hablando, pues, de la *remision*, es de observarse, que la incompetencia de cada una de las autoridades, siendo de orden público, mas que incompetencia es inhabilidad absoluta para conocer, y por lo mismo puede oponerse por cualquiera de las partes en cualquier estado del negocio contra la autoridad judicial que quiera conocer de un asunto administrativo, y contra la autoridad de la admi-

nistracion que se ocupara de un debate judicial. Fuera del caso de un conflicto, ó competencia, las excepciones de incompetencia deben decidirse por las autoridades del orden respectivo ante quienes se opongan.

No obstante estos principios, luego que ante la autoridad, administrativa ó judicial, se presente un litigio que exceda los límites de su competencia, aunque las partes no lo soliciten, deben abstenerse de conocer, y prevenirles que ocurran á donde corresponda. Nada importaria el consentimiento de las partes para ser juzgadas por autoridades incompetentes, pues siendo la competencia de orden público, y afectando inmediatamente la organizacion social, no debe quedar al arbitrio de las partes inducir la confusion de los poderes públicos, haciendo hábiles á los que por la constitucion son inhábiles.

La remision debe tambien ser pronunciada, luego que el tribunal competente al efecto, ha declarado mediante la excepcion opuesta, la incompetencia del que conocia. Bastarán dos ejemplos para la ilustracion de la doctrina: un particular intenta ante el tribunal civil una accion de indemnizacion contra un empresario de obras públicas, en razon de materiales que extrajo de su campo, y de cuya indemnizacion debe conocer el poder administrativo. El tribunal civil á quien se ha presentado esta demanda, ya sea á peticion de parte ó de oficio, debe declararse incompetente, y mandar que ocurran las partes á donde corresponda.

Pretende un Ayuntamiento tener servidumbre de uso en el bosque de un particular, y ocurre á la autoridad administrativa, para hacer que se reconozca tal derecho; la autoridad administrativa está obligada à prevenir á las partes que ocurran á la autoridad judicial á quien toca conocer de la demanda.

La necesidad de *dividir* el conocimiento de un negocio, cuando en él aparece un incidente que no es de la competencia de la autoridad que conoce, se sigue precisamente del principio de ser la competencia de orden público. Ningun incidente puede tener la virtud de trastornar este orden, ni de atribuir momentánea, ni accidentalmente, competencia, á la autoridad que no lo tenga.

Así pues, cuando en un litigio judicial nace un incidente del dominio del poder administrativo, se suspende el giro de la causa, no porque la autoridad judicial se desprenda de su conocimiento, sino porque debe sobreseer en ella, mientras la autoridad administrativa decide sobre el incidente que es indispensable, para fallar luego sobre lo principal. Lo mismo debe hacerse en los incidentes del resorte del poder judicial que aparecen en los negocios administrativos.

La autoridad judicial al mandar sobreseer sobre lo principal para esperar la resolución del incidente, puede señalar á las partes un término dentro del cuál acudan á la autoridad administrativa y justifiquen lo que les convenga para la decisión

del incidente, no porque pasado el término, pueda el tribunal judicial resolver la cuestión administrativa; sino porque después de transcurrido podrá considerar como abandonada la excepción que hizo nacer el incidente.

Hay otros casos en los cuales cada uno de los poderes puede decidir sin prejuzgar la cuestión de que no puede conocer. Su decisión entónces no embarazaría de ninguna manera el conocimiento del otro poder competente. Cada uno obra dentro de su respectiva esfera. Al hablar del respeto que se debe á la cosa juzgada desarrollaremos este punto.

Por último, cuando en un negocio hay dos cuestiones principales, la una administrativa y la otra judicial, la competencia se divide: de la primera conoce la autoridad administrativa, y de la segunda los tribunales civiles.

Algunos ejemplos facilitarán la inteligencia de la *division* de competencias en cada uno de los casos que quedan expresados.

Sea el primero: La autoridad administrativa se ocupa de un contrato sobre provisiones, ajustado con el gobierno; el contratista presenta un documento, que pretende habersele dado por el ministro, y este sostiene que tal documento es falso. Hé aquí un incidente civil, que podrá ser también criminal. La autoridad administrativa debe sobreseer en lo principal hasta que el incidente se decida por el juez respectivo.

Por el contrario: la autoridad judicial conoce de un litigio sobre propiedad entre dos particulares: uno de ellos se apoya en los términos en que se le ha hecho la venta de los bienes que se disputan, y esta venta ha sido una adjudicación de bienes nacionales. La declaración de los términos en que ha sido hecha la adjudicación, corresponde á la autoridad administrativa. La judicial debe sobreseer y esperar la resolución del incidente.

Para el segundo caso expuesto en la doctrina, el ejemplo que sigue es muy adecuado: en un litigio de que conoce la autoridad judicial, sobre rescisión de una venta y restitución de frutos, demanda el vendedor que no ha sido pagado, cierta cantidad, que debe satisfacerle el Estado; el agente del fisco opone la excepción de la ley que ha arreglado el crédito público, y determinado la manera con que han de ser pagados los acreedores del erario. El tribunal no está obligado á sobreseer, hasta que la autoridad administrativa haya decidido sobre la excepción; fallará el tribunal sobre la rescisión de la venta, ordenará la restitución de los frutos, y procederá á la liquidación, reservando al Tesoro el derecho de decidir ulteriormente y por la vía administrativa sobre la excepción que nace del arreglo del crédito público. Cada autoridad obra en su esfera, y la una no se embaraza por las decisiones de la otra.

El tercer caso que comprende los negocios que pueden presentar dos cuestiones, es susceptible de

diversos y multiplicados ejemplos, bastarán los que siguen: á la autoridad administrativa pertenece el derecho de arreglar todo lo que dice relación al alineamiento, y á la declaración de caminos vecinales; pero todo lo concerniente á la propiedad del terreno comprendido en el alineamiento, es del resorte exclusivo de la autoridad judicial. La autoridad administrativa debe estar encargada de reprimir las contravenciones de policía urbana, y de ordenar la destrucción de las obras que perjudiquen al libre tránsito ó circulación en las calles ó caminos; pero á la autoridad judicial debe quedar reservado el derecho de imponer penas corporales por delitos ó vías de hecho, ó mandar pagar los daños y perjuicios. El empresario de una obra pública que es demandado ante el tribunal administrativo sobre su ajuste, no podría ante el mismo demandar al que contrató con él y le ministró mal fierro ó mala madera. De esta demanda conocerían los tribunales civiles.

Estos ejemplos son suficientes para ilustrar los principios de la *division* de competencia, que por otra parte son por sí mismos evidentes, y por eso, sin insistir mas en ellos, hablaremos de la derogación del orden de jurisdicciones.

La separación de los poderes administrativo y judicial, pertenece al orden constitucional. Nadie puede derogar este orden, y es por lo mismo evidente que ni el poder administrativo ni el judicial puede permitir, ni autorizar, la derogación del orden de las jurisdicciones.

Podrá suceder muy bien que el poder administrativo, al reglamentar la ejecución de las leyes, cometa algun error y atribuya por el reglamento á la autoridad administrativa, el conocimiento de un negocio que corresponde á la judicial. Este error no importa. Los tribunales del orden judicial, y aun los mismos del orden administrativo, no harán aplicacion de semejante reglamento, y así conservarán su independencia respectiva.

Cuando un reglamento deroga el orden de las jurisdicciones, ya sea porque atribuya á la autoridad administrativa el conocimiento de los negocios que son de la competencia judicial, ó *vice versa*, ó ya sea que atribuya á un tribunal el asunto que es del resorte de otro tribunal del mismo orden, los tribunales judiciales no deben hacer aplicacion de tal reglamento. Porque uno de los principios mejor establecidos del derecho público, es que el poder ejecutivo no puede hacer reglamentos que estén en contradiccion con las leyes.

Y no se diga que si los tribunales judiciales no debieran hacer aplicacion de los reglamentos ilegales, seria concederles la facultad de juzgar y decidir acerca de la legalidad del acto de la administracion, y esta vendria entónces á sujetarse á la autoridad judicial, llegando á ser los tribunales de justicia árbitros de la mayor parte de las medidas de ejecución y administracion. Porque este peligro solo existiria si los tribunales pudieran anular directamente los actos de la autoridad administra-

tiva. Empero no es así. Cuando un reglamento, atribuyendo el conocimiento de un litigio á autoridad diversa establecida por la ley, sustrae á un ciudadano de sus jueces naturales, este ciudadano no podrá dirigirse á sus jueces pidiendo que declaren la nulidad del acto ilegal del poder ejecutivo; pero si tiene alguna accion que intentar, no la intentará ante el juez creado por el reglamento, sino ante el establecido por la ley, y su accion será admitida, á pesar de la disposicion contraria del reglamento. El tribunal competente no atacará el reglamento, ni lo declarará nulo; simplemente rehusará el aplicarlo al caso que se le presenta. De esta manera se conservarán los derechos respectivos de ambas autoridades, porque si los tribunales deben respetar los actos de la autoridad administrativa, esta á su vez no puede despojar á la autoridad judicial de la competencia que le pertenece.

La ley sola es la que puede decidir que tal materia, judicial por su naturaleza, sea juzgada por los tribunales administrativos, ó que tal materia administrativa sea juzgada por los tribunales judiciales. Se obra entónces una excepcion; pero excepcion que solo la ley puede establecer.

Con mas fuerte razon, ni los agentes del Estado, ni los particulares, pueden nunca por convenciones privadas derogar el orden de las jurisdicciones. La regla del derecho *privatorum factis, juri publico derogari non potest*, tiene aquí toda su apli-

cacion. Sean cuales fuesen las cláusulas insertas en las escrituras públicas de los contratos con la administracion, ó en las simples convenciones entre particulares, el orden establecido de las jurisdicciones no puede sufrir alteracion alguna. Y este orden no cesará de ser regido por la naturaleza de la materia, objeto del litigio, ó por la expresa disposicion excepcional de la ley.

Preciso es observar en cuanto al compromiso en árbitros, que el Estado se reputa en una minoridad perpetua, de manera que sus agentes no tienen el derecho de comprometerse en árbitros por él. Toda cláusula de compromiso que le concierna, es nula, y debe tenerse por no escrita. Así la cláusula de un contrato para la ejecucion de alguna obra pública, en que se sometiesen á árbitros las contestaciones que pudieran suscitarse entre el contratista y la administracion, seria nula, y deberia reputarse como no puesta. En cuanto á las discusiones sobre el valor del compromiso, seria la administracion misma la que decidiria, ó lo que es mas exácto, reputándose la cláusula como no escrita, la autoridad administrativa resolvería sin sujetarse á los términos del compromiso.

Esto que se dice del compromiso en lo que corresponde á la administracion, no puede decirse respecto de los particulares. Estos tienen siempre la facultad de comprometer sus derechos, en árbitros, ya sea la materia administrativa ó civil. Una vez comprometida, el negocio no podria llevarse á

la autoridad administrativa, y se podria oponer la cosa juzgada por los árbitros, ó mas bien, la convencion privada, voluntaria del compromiso que debió dar por resultado una sentencia arbitral. Así un litigio suscitado entre el empresario de un camino obrando en cualidad de tal, y por su cuenta y riesgo, y un particular que se quejase de los daños y perjuicios que los trabajos públicos de la obra le hubieran causado, podria muy bien ser comprometido en árbitros, porque aunque la materia de caminos sea administrativa, en el caso figurado, el objeto del litigio en nada concierne á la administracion, y no hay por lo mismo inconveniente alguno en el compromiso.

La última consecuencia que deducimos del principio de la separacion de los poderes, y que nos queda por desarrollar, es el *Previo administrativo*. Se da el nombre de Previo administrativo, á las medidas preliminares, que deben dictarse previamente por la administracion para que puedan ejercitarse ciertas acciones ante la autoridad judicial. Algunas veces, sin atribuir jurisdiccion á la autoridad administrativa, la division de poderes ecsige que cierto negocio sea sometido á su exámen, ó que se le pida una autorizacion, ántes de entablar la demanda ante los tribunales. Este exámen previo, esta autorizacion, y aun la inobservancia de estas mismas formalidades, no cambian en nada el orden de las jurisdicciones, y no hacen á la autoridad administrativa competente para conocer de

lo principal. La falta de observancia de tales formalidades, solo produciria el recurso de nulidad contra las sentencias pronunciadas con desprecio de ellas; mas no destruiria la competencia.

En una administracion bien organizada, no debe permitirse que se entable demanda alguna contra el Estado, contra un partido, ó contra un ayuntamiento, sin haber presentado previamente una memoria que pueda ilustrar á los administradores de los bienes de estas diversas personas morales. La administracion examina si le convendrá mejor defender sus derechos, ó si le será mas conveniente transijirse. Hé aquí un previo administrativo. Mas cualquiera que sea su decision, los tribunales conservarán el derecho de conocer y decidir sobre la sustancia del negocio.

Los tribunales civiles son competentes para juzgar á los funcionarios y agentes de la administracion, por los crímenes ó delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones. Sin embargo, á fin de asegurar á la administracion y á sus agentes la independencia que les es necesaria, los procedimientos de la autoridad judicial deben ser precedidos de la autorizacion concedida por la misma administracion. La falta ó la denegacion de esta autorizacion, impedirá á los tribunales el poder conocer de la demanda, aunque sea de su competencia. La falta de autorizacion impide el procedimiento, y la denegacion pone al funcionario al abrigo de toda reclamacion contra su persona; mas no por esto se

hará competente la autoridad administrativa. La regla de que la falta ó denegacion de la autorizacion impide el procedimiento, no debe ser tan general que no haya algun caso en que no pueda tener aplicacion. Así es que, si acusado un funcionario público ante el tribunal civil por un crimen ó delito que se tratase de comprobar con una instruccion formada por un agente de la administracion, el acusado opusiese la excepcion de falsedad, el juicio sobre esta excepcion se seguiria ante el tribunal, aunque la autoridad administrativa negase la autorizacion; porque si bien el uso de esta tiene por objeto poner á los funcionarios públicos al abrigo de persecuciones personales, no puede tener el de aniquilar la excepcion, y quitar al acusado el medio de defenderse que la ley le concede.

Un previo administrativo, muy semejante al primero de que hemos hablado, y por idénticas razones, tiene lugar, cuando en el caso de un embargo de bienes muebles, para el pago de contribuciones, se presenta la oposicion en tercería de alguno que reclama la propiedad de los bienes. Esta demanda no puede entablarse ante el tribunal ordinario, sino despues de haberla sometido al ecsámen de la administracion. La autoridad administrativa no la juzga; pero examina la realidad de los derechos en que se apoya, para ver si le conviene sostener los suyos.

Nuestra legislacion tiene reconocida una especie de previo administrativo, en el caso de que se tra-

te de proceder contra la persona de algun empleado que tenga á su cargo intereses de la hacienda pública. Por la orden de 11 de Octubre de 1784, se previno por punto general, que por ningun caso se arrestase á empleado alguno principal ó sustituto, que tuviere á su cargo intereses de la hacienda de que deba dar cuenta, sin tomar *ántes la justa y debida precaucion* de hacer, con su asistencia, inventario formal de los caudales, efectos y papeles que á la sazón que se les hubiese de arrestar, tuviesen en su poder, pertenecientes á la hacienda, y suyos propios; pues *ante todo*, y sin tomarles las llaves, se ha de evacuar esta diligencia, con asistencia tambien de algun otro empleado si lo hubiere mancomunado en responsabilidad con el que haya de ser arrestado. Estableciéndose en la expresada orden otras varias medidas precautorias que hacia mas necesarias la legislacion de aquella época, en virtud de la cual, las personas podian ser arrestadas por deudas.

Un previo administrativo está igualmente reconocido en la ley 13, tít. 11, lib. 5.º Nov. Recop. Segun esta ley, no se podia proceder sin noticia y aprobacion real, á la prision de regente ni ministro alguno de las audiencias, ni tampoco á la de ningun cabeza ó gefe de departamento, como intendentes, corregidores, y otros sugetos de esta clase. Aunque en esta ley se advierte desde luego la confusion de los funcionarios del orden judicial, con los del orden administrativo, no es por eso ménos no-

table, en cuanto á la autorizacion que exige del rey, del que emanaba todo poder, para proceder al arresto de aquellos agentes principales del poder. Los principios de la ciencia del derecho administrativo, eran reconocidos, como lo es siempre la razon, pues que esta hacia naturalmente conocer, que no era posible el buen gobierno, si al arbitrio de cualquiera autoridad quedase privarlo de sus principales agentes.

Esta razon, que es en la que se funda el previo administrativo, para el procedimiento contra los funcionarios de la administracion, debiera por nuestras leyes haberse considerado respecto de todos los empleados del orden administrativo. Por no haberse hecho así, se ha dado lugar á gravísimas cuestiones y desavenencias entre las autoridades, como sucedió en Zacatecas el año de 1840 con motivo del procedimiento del juez de distrito de aquella capital contra los empleados de la casa de moneda.

La facultad de los jueces para proceder contra los empleados públicos por abusos de su oficio, no puede ponerse en duda, pues que por el art. 11 del cap. 2.º de la ley de 24 de Marzo, pueden ser acusados por tales delitos ante los jueces competentes de primera instancia. Tampoco puede ponerse en duda que los jueces respectivos de los empleados en las causas que les formen por faltas en el cumplimiento de sus empleos, tienen la facultad necesaria para suspenderlos en el ejercicio de ellos, pues tal