



LECCION DUODECIMA.

SUMARIO.

Continúan las atribuciones del poder judicial: cuestiones relativas á convenios particulares.—Convenios privados concernientes al dominio del Estado.—Convenios privados de los partidos y establecimientos públicos.—Convenios particulares de los agentes de la administracion.—Convenios privados relativos á los trabajos públicos.—Convenios entre simples particulares.—Cuestiones de daños, intereses é indemnizaciones.—Cuestiones de prelación é hipotecas.—Cuestiones sobre contribuciones.—Aplicacion y ejecucion de actos administrativos por los medios del derecho comun.—Ejecucion de las decisiones administrativas por los mismos medios.—Cuestiones de derecho criminal.—Excepciones.

SEÑORES.

Al hablar en esta leccion de la competencia judicial, relativa á los convenios particulares, no se entienda que hablamos de aquellos convenios ordinarios y comunes, con respecto á los cuales no puede ponerse en duda la competencia de los tribuna-

les; nuestro objeto es encargarnos de ciertas especialidades, en las cuales los principios tienen necesidad de luchar con cierta semejanza administrativa, que resulta, ya de un interes que podia llamarse cuasi público, ya de una materia habitualmente administrativa, ya en fin de la cualidad de las personas. Podria quizá despues de las máximas y principios que hemos desarrollado, parecer de poca importancia esta materia; mas si se reflexiona que mientras mas libre y desembarazada de todas las dificultades se presente la competencia, mas clara y fácilmente podrá ser comprendida, aun por las inteligencias ménos ejercitadas, se convendrá en que el exámen que nos ocupa no carece de interes.

Llamamos *convenios privados* aquellos que se celebran entre particulares, ó entre éstos y personas morales, y que arreglan un derecho privado sin mezcla de interes público. El resultado de estas convenciones es esencialmente judicial. Las discusiones á que pueden dar lugar despues de consumados, pertenecen á los tribunales civiles y á ellos solos corresponde juzgar, así de los actos que precedieron á los convenios, como de los que sirven para comprobarlos, sea cual fuere la forma de los convenios y el modo con que se hayan celebrado. Es la razon la que hemos repetido tantas veces, una vez consumado el contrato, cualquiera que sea la forma con que se haya ejecutado, no se trata ya de otra cosa que de aplicar las leyes civiles

á una convencion privada. Se ha verificado una adjudicacion al mejor postor de los derechos de pesca en un rio navegable, se resiste despues el contratista á cumplir por su parte con las obligaciones que contrajo; el hecho es consumado, y cualesquiera que sean las excepciones que oponga, los tribunales civiles tienen plenitud de jurisdiccion para decidir las.

Los bienes que forman el dominio del Estado, pueden ser objeto de diversos convenios de ventas, cambios, arrendamientos, divisiones. Tales actos deben ser considerados como convenios puramente privados, y sujetos á la competencia de los tribunales. Así, pues, corresponde á la autoridad judicial el conocimiento y decision de los litigios que se ofrezcan relativos á la validez, al precio, á la extension y á los efectos de las adjudicaciones de cortes de los bosques pertenecientes al Estado.

Quando el Estado posee bienes *pro-indiviso*, con particulares ó con otras personas morales, la autoridad judicial es la que debe conocer, ya se trate de proceder á la division, ya sea que se reclame la que haya sido hecha judicial, ó extrajudicialmente. Los arrendamientos hechos á nombre del Estado, aunque tengan esta apariencia administrativa, no son sino convenios privados, y no actos administrativos. De otra manera, todos los actos concernientes á los bienes del Estado, por solo verificarse á su nombre, serian actos administrativos, y la distincion que hemos establecido entre el Es-

tado simple persona moral, *particular*, y el Estado *unidad nacional*, seria del todo inútil. A la autoridad judicial corresponden las discusiones sobre el valor ó la nulidad del arrendamiento, sobre su efecto, su ejecucion, y sus resultados. Estos principios son aplicables á todos los arrendamientos, aun cuando sean de bienes nacionales.

Las rentas de los bienes dependientes del dominio público nacional, entran en el dominio privado del Estado, y pueden dar lugar á convenciones puramente privadas, que en caso de litigio deben someterse al exámen de los tribunales. Así, los derechos de pesca en los rios y canales navegables, se encuentran entre los bienes del dominio nacional; mas si estos derechos se arriendan, el precio ó la renta entra en el dominio particular del Estado. La percepcion de los derechos de peage sobre los puentes, pueden tambien arrendarse á simples particulares, y el precio cede en provecho particular del mismo Estado. Este puede vender los árboles que ha mandado quitar de las márgenes de los canales, que forman una dependencia del dominio público. En estos diversos casos, las contestaciones entre la administracion y los compradores ó postores, sobre la interpretacion ó ejecucion de estos arrendamientos ó adjudicaciones, deben llevarse ante los tribunales civiles.

Las convenciones privadas de los partidos ó demarcaciones en que esté dividido el territorio nacional, y de los establecimientos públicos, ofre-

cen una de las mas graves cuestiones de la competencia administrativa, sobre la que no han podido ponerse de acuerdo los mas ilustrados escritores del derecho administrativo, expondrémos nosotros los principios que nos parecen deben tenerse presentes para tan difícil solucion. Ninguna dificultad sería puede presentarse sobre el poder que tiene la autoridad judicial para conocer de las contenciones relativas á las convenciones privadas ordinarias; tales como las ventas, permutas, enagenaciones y arrendamientos de los partidos, ayuntamientos y establecimientos públicos; mas los contratos ó ajustes sobre provisiones, y las adjudicaciones de trabajos públicos, hechos á nombre de estas personas morales, son las que han suscitado las mas graves cuestiones.

Si los principios de la ciencia son exactos, y si es indispensable adoptarlos en todas sus consecuencias, preciso es decir que tales contratos y adjudicaciones de la administracion; que son privados, y ciones, no son lo mismo que los contratos y adjudicaciones que por lo mismo corresponden á la competencia judicial.

Hemos ya dicho, y repetido, que las demarcaciones llámense departamentos, distritos ó partidos, y los establecimientos públicos, son personas morales *privadas*, y solo al Estado está reservada la prerogativa de ser una persona moral *pública*, que represente al *interes general*, porque el Estado *unidad nacional* son todos los asociados bajo un gobierno; y que por lo mismo, querer atribuir ju-

risdicion á la autoridad administrativa, bajo el ligero pretexto de que los trabajos y contratos son concernientes á una *parte* importante del público, á una aglomeracion de individuos, seria desconocer los principios constitutivos de la ciencia administrativa.

Para fundar la competencia administrativa, no bastaria que las adjudicaciones de los trabajos se hubieran hecho en la forma de las adjudicaciones de los trabajos públicos del Estado, porque no es la forma, sino la materia de los actos, la que determina la competencia. De otra manera, de la voluntad de los administradores de estas personas morales, dependeria el crear, cambiar y desnaturalizar el órden de las jurisdicciones, con solo variar la forma de los actos que ejecutaran. Por grave que sea la cuestion, los principios establecidos convencen que sea cualquiera la forma que se haya creído deber adoptar para estas convenciones, quedan siempre colocadas bajo la competencia de los tribunales.

Los agentes de la administracion pueden celebrar convenios privados, del resorte del poder judicial. No hay duda en que las deudas contraidas por cuenta del Estado, por sus agentes ó administradores, deben ser consideradas como deudas del Estado, y su liquidacion debe pertenecer á la autoridad administrativa. Si estos administradores, v. g., firman letras de cambio por interes del servicio que les está confiado, y sin excederse de los

límites de sus facultades, la administracion es la sola competente para conocer de las contestaciones á las cuales los efectos de las libranzas pueden dar lugar. Pero si el administrador ó el agente han contraido deudas personales para sus necesidades particulares, es evidente que la liquidacion de estas deudas, que no forman sino convenios particulares, debe perseguirse ante los tribunales civiles. Es fácil distinguir la posicion del agente como tal, de la que tiene como persona privada, y por varias que sean las especies que puedan presentarse, es siempre fácil conocer la línea que separa una posicion de la otra.

Son tambien privados los convenios que se celebran á nombre del Estado, y por interes del mismo, por individuo que no sea su agente, ó que hubiera perdido esta cualidad cuando se celebró el convenio. La presuncion de la cualidad de convencion privada, resultará de la falta del título en virtud del cual obra el agente ó administrador. La naturaleza de la operacion será tambien un indicante, por ejemplo, el bono de un receptor dado en pago de un crédito del Estado sobre la caja del tesoro, indicará que la operacion debe ser considerada como hecho á nombre y por cuenta del Estado. Si la disputa se versare sobre la cualidad de agente del gobierno, corresponderá á la autoridad administrativa declarar cuál es el verdadero carácter del agente.

Las disputas que se suscitaren entre un propietario y el ingeniero de puentes y calzadas, sobre pa-

go de un plano levantado para aquel, serian indudablemente judiciales, no obstante la cualidad de la persona del ingeniero, que en el caso no habria celebrado sino un convenio puramente privado.

Los grandes trabajos de interes público, los contratos sobre provisiones, que conciernen al Estado, dan frecuentemente lugar á convenios particulares entre los empresarios ó proveedores, y los terceros que tratan con ellos, ya sean obreros ó simples particulares. Estos convenios, cualquiera que sea la naturaleza de las disputas á que puedan dar lugar, por retardo, pagas ú obras mal ejecutadas, no pueden ser decididas por la autoridad administrativa. La discusion es propia de los tribunales civiles, aun cuando se trate de apreciar los términos del remate ó adjudicacion de la obra, que no es un acto administrativo, sino con relacion al Estado principal parte interesada.

Si el Estado admitiese á un cesionario en lugar del principal empresario que remató la obra, ó del proveedor principal en caso de ajuste sobre provisiones, aún conservándose la garantía de este, el cesionario deberá entónces considerarse como si hubiera tratado directamente con el Estado, y quedará por lo mismo sujeto á la jurisdiccion administrativa; lo mismo que los herederos de un empresario siguen la condicion de su causante. Los debates, sin embargo, entre el cedente y el cesionario, serian de la competencia judicial, porque el convenio entre ellos es particular.

Algunas veces, simples convenios entre particulares, aunque no sean concernientes á personas morales, ni se versen sobre materias administrativas, tienen cierta apariencia que pudiera darles el carácter de lo contencioso-administrativo. Pero esta apariencia en nada cambia la naturaleza de la convencion, y no la sustrae de la competencia judicial. De esta clase son las especies siguientes: cuentas entre diversos compradores de bienes nacionales; disputas entre un empresario del alojamiento de las tropas, y los habitantes del lugar; discusiones entre el empresario del teatro, y los actores; contestaciones entre los propietarios de un ingenio, ó entre otros de la ribera de un rio, sobre los títulos y convenios que arreglan sus derechos y obligaciones respectivas. En todos estos casos, la administracion no tiene ningun interes, la autoridad judicial es competente.

Uno de los principios que dejamos sentados en la leccion 10^{a.}, fuè, que toda cuestion de derecho privado, que deba ser resuelta por los medios del derecho civil, es de la competencia de los tribunales. Este principio es el que debe aplicarse siempre que se trate de daños causados contra derecho é indemnizaciones con que deban resarcirse. Hemos visto que la confeccion de los trabajos públicos podia ocasionar daños cuya estimacion correspondia á la autoridad administrativa. Se trataba de daños necesarios, indispensables; el derecho privado, en tales casos, debe sacrificarse al interes

general, salva la correspondiente indemnizacion. Distinguimos tambien el daño temporal del perpetuo, que debe ser considerado como expropiacion por causa de utilidad pública.

No son estos daños de los que aquí hablamos; tratamos ahora de los daños causados contra derecho, ya sea por dolo, culpa, ó negligencia. Cualesquier menoscabo de nuestro patrimonio, causado sin razon y sin justicia, se nos debe resarcir conforme á los principios del derecho civil, que son los de la razon, y el decidir estas cuestiones es de la competencia exclusiva de los tribunales. Ellos son los que deben estimar el daño y determinar la indemnizacion, segun las circunstancias y naturaleza del daño que ha sido causado; siendo algunas veces materialmente inestimable, como si se trata de heridas causadas por impericia ó negligencia.

La accion que se dirige á obtener la reparacion de un perjuicio causado legalmente, es decir, en virtud de una órden de una autoridad legal de la administracion, es una accion simple de *indemnizacion*; euando al contrario, el hecho de que alguno se queja constituye una ilegalidad, cuando ha sido cometido sin autorizacion alguna regular, entónces se da lugar á la accion de verdadero *daño*, para que se resarza todo perjuicio. Esta es siempre de la competencia de la autoridad judicial. La primera entra algunas veces en lo contencioso-administrativo, como cuando se trata de daños temporales ocasionados por la ejecucion de las obras

públicas; mas aun ésta, si la materia no es administrativa por su naturaleza ó por excepcion, corresponderia á los tribunales.

El carácter del daño de que hablamos, es una ilegalidad, una contravencion. Y como nunca puede suponerse que la administracion da órden de cometer una ilegalidad, todo hecho que puede dar nacimiento á una accion de *daño*, está fuera de la esfera de la autoridad administrativa. La judicial debe pues conocer cualquiera que sea el acto que haya servido de fundamento para entablar la accion, y aun cuando se pretenda que esta accion no es sino la consecuencia de un acto administrativo. Este acto, en virtud del cual se ha causado el daño, no impide que los tribunales determinen sobre la indemnizacion ó reparacion pecuniaria, respetando siempre el acto administrativo, y no prescribiendo nada que le sea directamente contrario.

Como la estimacion de los daños causados, no puede hacerse sino por los medios que establece el derecho civil, es esta otra razon para que su conocimiento corresponda á los tribunales.

Los ejemplos harán comprender claramente la exactitud de los principios expuestos. La administracion autoriza un taller insalubre; este taller causa un daño real á las cosechas del vecino; este vecino demanda al fabricante ante el juez, ¿podrá el demandado excepcionarse con que se nulifica el acto administrativo? No, porque la autorizacion

le ha permitido levantar un taller, pero no se le ha autorizado para causar un daño. Es e caso de decir con un célebre filósofo: *esto no puede ser, luego no es*. La administracion no puede conceder tal autorizacion, luego no la ha concedido. Porque lo que sale fuera de la esfera de la legalidad no puede, porque no debe la administracion concederlo.

La autorizacion es para un molino; construido éste, se inundan las propiedades del vecino. A consecuencia de la ejecucion de un reglamento de aguas, los particulares experimentan daños; en uno y otro caso, los que han sido dañados tienen la misma accion, y el tribunal civil pronunciará la misma decision.

Las concesiones á los empresarios de las obras públicas, son por lo comun muy molestas á los particulares por los daños que se causan á sus propiedades, estos daños no nacen de un delito, ni de un cuasidelito, la ley es la que así lo determina, son daños necesarios, legales. La indemnizacion es pagada préviamente por el empresario. Pero si este empresario deja pastar en los prados vecinos las bestias que sirven para el transporte de los materiales; si quiere extraer éstos de una propiedad sin autorizacion alguna; si sonsaca á los obreros comprometidos por determinado tiempo en la obra de algun vecino; si en los trabajos de puerto coloca pontones contra los cuales se estrellan las embarcaciones; si construye andamios poco sólidos

dos, cuya caída arrastra la de los operarios, y son heridos, ó muertos, ó causa iguales daños á los transeuntes, ¿podría este empresario en todos estos casos excepcionarse con su título y su cualidad de empresario para declinar la jurisdicción de la autoridad judicial? Tales actos nada tienen que ver con la ejecución de las grandes obras de interés público, para ninguno de ellos ha sido, ni podido ser autorizado; él ha cometido delitos y cuasi delitos, y debe obligársele al resarcimiento de los daños y perjuicios, conforme á las disposiciones del derecho civil, cuya aplicación es propia y exclusiva de los tribunales.

Los últimos ejemplos que vamos á proponer, pueden dar lugar á serias é importantes reflexiones. Cuando un funcionario público, un agente cualquiera del gobierno, se ha excedido de los límites de sus funciones, ha traspasado su mandato legal, puede ser demandado ante los tribunales civiles ó criminales. Mas para evitar demandas temerarias y vejatorias, y para impedir que un inferior pudiera ser castigado por haber obedecido á su superior, el actor ó el quejoso debe ántes de entablar su demanda, pedir la autorización correspondiente, según dijimos al hablar de este previo administrativo. No puede haber la menor duda en el derecho que cada uno tiene para demandar á un funcionario por un hecho de sus funciones, hecho que constituye de su parte un abuso del mandato legal que la autoridad administrativa superior

le ha confiado, y que es por lo mismo un exceso ó abuso de poder. Las leyes criminales castigan también, como deben hacerlo, las prevaricaciones, la concusión, y los otros crímenes de los funcionarios públicos. La competencia judicial no puede en todos estos casos ser disputada.

Bien, no hay en todo esto dificultad; pero supongamos que seguida la acción contra el funcionario público, resulta insolvente, y el actor entonces dirige su acción de daños y perjuicios contra la administración; ó bien supongamos que habiendo acudido á pedir la autorización para entablar la demanda, se le ha denegado, no obstante que existe evidentemente un daño estimable; ó bien aún, que la autorización no se pide porque no hay un agente determinado de la administración, á quien se pueda atribuir especialmente la falta, á pesar de que esta exista y haya dado causa á un grave daño, como podría suceder, en el caso de que una embarcación encallase bajo un puente, los gefes del puente no obtuvieran los fondos necesarios para hacer extraer la embarcación, y entretanto viniera otra, chocase contra la primera, y perdiese el cargamento á pesar de las precauciones de estos agentes, y de todas sus indicaciones hechas á la administración. Mas todavía: un río navegable está lleno de arena que hace refluir las aguas sobre las propiedades vecinas; el desagüe de las atargeas de una ciudad está mal dirigido, y las aguas dejan escapar miasmas deletéreos que dañan á la salud; solo

es transitable la mitad de un camino que se está construyendo, nada indica el peligro para el viajero, y los coches y los carros caen en un precipicio que dejaron abierto los trabajadores. ¿En estos, y en todos los casos en que la negligencia general de la autoridad administrativa, tomada como un ser moral, ó su impericia haya causado un daño material á uno ó á muchos individuos, cuál deberá ser la decision?

Por graves y difíciles que sean las controversias á que puedan dar lugar tan diversas reclamaciones, juzgamos que los principios de la ciencia bastan para decidir las. Al aplicarlos, es preciso conciliar los derechos y obligaciones del Estado *gobierno* con los deberes del Estado *administracion*, y someter cada una de las cuestiones á estos principios, haciendo las distinciones que nacen de su naturaleza. Probemos el hacerlo fijando primeramente la cuestion que comprenda á todas las especies referidas, y estableciendo todos los principios de que ha de nacer la resolucion.

La cuestion general es esta: ¿puede el Estado ser responsable al pago de daños y perjuicios causados á los particulares por falta ó negligencia de la administracion?

Rechazamos desde luego la distincion entre *falta administrativa*, y *falta de los agentes de la administracion*, porque esta distincion, dice un autor muy juicioso, "podria no ser otra cosa que un lenguaje artificioso, y un subterfugio de cortesía di-

plomática para censurar los actos de la administracion, y hacerle soportar muy fuertes daños é intereses bajo la apariencia de no hacer sino reparar las faltas de sus agentes, disponiendo así de la fortuna pública". Las faltas de los agentes que ocasionan daños á los particulares, por medio de hechos extraños á sus funciones, ó hechos relativos á estas funciones, pero con ocasion de las cuales ha habido por parte de los agentes inobservancia de los reglamentos ó de las instrucciones relativas al servicio, no son faltas de la administracion ni actos administrativos, sino hechos particulares, de que deben responder sus autores ante la autoridad judicial. Al contrario si el agente no ha hecho sino ejecutar las órdenes que ha recibido, y de esto ha resultado algun daño, la responsabilidad es entónces de la administracion misma, y de ella debe conocer la autoridad administrativa.

Apliquemos ahora los principios. 1.º El Estado, considerado como *poseedor* de bienes que le son *proprios*, se asemeja á otras personas morales, y á los simples particulares. De este principio se infiere que los daños que se causen con ocasion del dominio de estos bienes por el hecho ó negligencia de sus agentes, de cualquiera manera que sea, dan lugar á una accion contra el mismo Estado, que de esta accion debe conocer la autoridad judicial, y que las leyes civiles son aplicables al Estado.

2.º El Estado, considerado como represen-