

Por nuestra constitucion, el poder judicial es tan soberano, libre é independiente en su línea, como lo es el legislativo y el ejecutivo en la suya.

Hemos concluido todo lo relativo al poder judicial, y à sus atribuciones; nos ocuparémos en la leccion siguiente del poder administrativo, y así comprenderémos mas claramente la separacion de ambos. Nuestra tarea será ya mas fácil, y su desempeño igualmente grato que el de las anteriores, si vosotros, señores, os dignais continuar favoreciéndonos con vuestra benévola atencion.

HE DICHO.



## LECCION DECIMATERCIA.

### SUMARIO.

Poder administrativo: Indicacion de las materias administrativas por su naturaleza.—Excepciones establecidas por la legislacion francesa.—Respeto de la cosa juzgada por el poder judicial, y por el administrativo.—Observaciones generales.—Decisiones administrativas que no hacen cosa juzgada para la autoridad judicial.—Decisiones judiciales que no impiden el conocimiento de la administracion.—Efectos de la cosa juzgada.

### SEÑORES.

Al concluir la leccion anterior dijimos que el hablar del poder administrativo seria una tarea mas fácil que las anteriores. El órden lógico exijia sin duda, que despues de haber hablado del poder judicial, consagrásemos esta leccion al poder administrativo; mas al hacerlo, no tenemos ya que sentar nuevos principios. El encadenamiento de las disposiciones, el enlace de las ideas nos ha con-

ducido necesariamente en el exámen de las atribuciones del poder judicial, á la resolucion de todas las cuestiones relativas á la competencia del poder administrativo. En efecto, hemos establecido de una manera general el carácter de lo contencioso administrativo, y lo hemos espresado por medio de una fórmula que hemos desarrollado; hemos presentado los cinco caracteres de esta fórmula, y las materias á las cuales ella se aplica mas especialmente; hemos hablado de la interpretacion, explicacion y aplicacion de los actos administrativos; y hemos procurado en los detalles, para hacer conocer mejor las atribuciones del poder judicial, establecer constantemente un paralelo entre este poder y el administrativo, é indicar sus límites respectivos. ¿Qué mas pudiéramos ahora añadir para explicar el poder administrativo? Seria preciso volver á repetir todo lo que ordenadamente hemos dicho de las obras públicas, de los contratos y ajustes de la administracion, del tesoro público, sus deudas y contribuciones, de la policía, talleres, aguas y caminos, del ejercicio de los derechos políticos, y de todas las materias propias de la administracion, tarea que, sobre ser inútil, fatigaria vuestra atencion.

Quedando, pues, explicadas las atribuciones, así gracias como contenciosas del poder administrativo en cada una de las materias indicadas, solo nos resta hacer algunas observaciones acerca de las excepciones que se advierten establecidas

por la legislacion administrativa, aun de aquellos paises como la Francia, que mas han adelantado en la ciencia del derecho administrativo. Pudiera inducir en error el ver que, materias que segun los principios de la ciencia son judiciales, han sido declaradas administrativas.

La política, la necesidad de completar ciertos actos de tutela administrativa, y la afinidad misma de las materias con lo contencioso-administrativo, han sido las causas que han motivado las excepciones que se notan en la legislacion francesa. Así se ve que en la legislacion revolucionaria, y con motivo de asegurar la ejecucion de medidas políticas que hubieran podido experimentar vivas resistencias á causa de la violencia con que estaban marcadas, se atribuyó á la autoridad administrativa lo contencioso de los dominios nacionales, que es por su naturaleza judicial, y quedaron de esta manera sujetas á la autoridad administrativa todas las cuestiones sobre el valor de las ventas de tales bienes, el descubrimiento de los bienes nacionales usurpados, y los derechos reconocidos á los propietarios por las leyes que abolieron la feudalidad.

Repetidas veces hemos manifestado que los ayuntamientos, los hospicios, colegios, y otros establecimientos públicos, deben ser considerados como personas morales, sometidas, en lo que concierne á la administracion de sus bienes, á las mismas reglas de competencia que los simples particula-

res. Colocadas estas personas morales bajo la vigilancia tutelar de la administracion, para completar este sistema de tutela la ley francesa ha puesto entre las atribuciones de la autoridad administrativa las cuestiones de contabilidad de los establecimientos públicos, la ocupacion de los bienes del comun, la percepcion de los arbitrios, y otras cosas que por su naturaleza pertenecen á la autoridad judicial.

Del mismo modo el cuidado, conservacion y defensa de los bosques del Estado, el apeo de los terrenos del mismo, ó del comun, y establecimientos públicos, la imposicion de multas por contravenciones, y otras muchas materias de policía, por la grande afinidad que tienen con lo contencioso-administrativo, aunque no se les pueda aplicar completamente la fórmula del *interes especial &c.*, han sido colocadas bajo la influencia de la competencia administrativa.

Mas todas estas disposiciones de la legislacion francesa, léjos de inducir confusion alguna en los principios de la ciencia, no hacen sino reconocerlos y confirmarlos, puesto que tales medidas legislativas no son sino verdaderas excepciones, que por graves y singulares circunstancias ha sido necesario establecer. Seria tan injusto calumniar la ciencia del derecho administrativo con las excepciones adoptadas por la legislacion francesa, como criticar de irracional al derecho civil por las disposiciones de algunas leyes romanas. Hechas es-

tas observaciones, pasamos á hablar del respeto que se merece la cosa juzgada, así por el poder judicial, como por el poder administrativo.

La cosa juzgada es uno de los principios eminentemente conservadores del órden social. Entre los romanos, se habia adoptado esta máxima que ha pasado á todas las legislaciones: *res judicata pro veritate habetur*. No es una verdad universal, es una verdad relativa, es la verdad para las partes que han litigado, *pro veritate habetur*.

Cuando el poder judicial se excede de los límites de sus facultades, el medio de la competencia puede contenerlo; pero si oportunamente no se inicia por el otro poder, el mal se consumará. Preciso es reconocer que la sabiduría, la prudencia, y las luces de los poderes judicial y administrativo, son las mas eficaces garantías para que este principio del respeto de la cosa juzgada sea constante y regularmente observado.

Para evitar todo error y toda equivocacion en esta materia tan grave como delicada, debemos precisar bien los caracteres de la cosa juzgada. Estos caracteres están escritos en la ley romana, enteramente conforme con nuestra legislacion. Son los siguientes:

*La autoridad de la cosa juzgada no tiene lugar sino precisamente con respecto á lo que ha sido objeto del juicio. Es necesario que la demanda se instaure sobre la misma cosa, por la misma causa, contra las mismas partes, y con la misma calidad.*

*Inspiciendum est, dice la ley romana, an idem corpus sit, quantitas eadem, idem jus, eadem causa petendi, et eadem conditio personarum: quæ nisi omnia concurrunt alia res est. L. 12, 13 y 14, Dig de Except. rei judic.*

No es de esperarse nunca que el poder judicial ó el administrativo pretenda á ciencia cierta juzgar de nuevo la misma causa, sobre la misma cosa, entre las mismas partes y con la misma calidad. Las dificultades nacen sin duda de algun error de las partes ó de los jueces. Antes de abordar estas dificultades, preciso es desembarazar la materia de varios incidentes que pudieran hacer aparecer como cosa juzgada la que no siéndolo en realidad, no puede presentar embarazo al ejercicio recíproco de uno ú otro poder.

Hay en efecto muchas decisiones administrativas que no hacen cosa juzgada para el poder judicial. En muchas partes de estas lecciones hemos sentado el principio de que ciertos actos, ciertas decisiones de la autoridad administrativa, no impedian el que las demandas sobre derechos privados se instaurasen ante la autoridad judicial. Hemos dicho que nunca la autoridad administrativa, al acordar una concesion, ó una autorizacion, entien- de permitir el que se ocupe la propiedad privada ni que se cause algun daño; que los actos de tutela no son nunca un obstáculo para que los terceros hagan valer sus derechos ante los tribunales; y que muchas demandas llevan en sí mismas el gér-

men de las dos jurisdicciones, que puede desarrollarse rápidamente ante una y otra sin que por esto se perturbe su armonía.

Es aquí el lugar de manifestar el motivo que ha hecho establecer este principio en lo que toca á la cosa juzgada. Este motivo es, que los caracteres de la cosa juzgada, no pueden nunca en estos diversos casos encontrarse reunidos, y producir el obstáculo que da lugar á esta verdad de la jurisprudencia. No son las mismas partes, si obran en otra calidad; ó no es la misma causa, si es el objeto diverso; y como queda dicho, se necesita la reunion de todas estas condiciones, para que el principio pueda tener su exácta y rigurosa aplicacion.

Hé aquí varias decisiones administrativas, que pueden presentarse con mas frecuencia, y que serán bastantes para hacer conocer con toda claridad la diferencia y valor de la cosa juzgada. 1.º Pedro quiere construir, y pide el alineamiento á la administracion. Se le dá. El reclama, la administracion insiste. Recurre al ministro. Este dá una decision que le es contraria. Ataca la decision ante el tribunal administrativo, por medio del recurso contencioso. El tribunal decide. Esta decision administrativa es soberana, irrevocable, *pro veritate habetur*, no queda recursó.

Pero Pedro tiene derecho á una indemnizacion por la porción de terreno que el alineamiento le obliga á abandonar á la vía pública, y sobre la pro-

propiedad de este terreno, ó sobre la indemnizacion, se suscita una disputa entre aquel y el ayuntamiento. ¿Se le opondrá el decreto del tribunal administrativo? ¿Podrá él mismo invocarlo? No. Es *res inter alior acta*, con relacion al ayuntamiento. Y las cuestiones de propiedad é indemnizacion, no obstante la decision administrativa, serán definidas por la autoridad judicial.

2.º El agente respectivo de la administracion, bajo el pretexto de poner en corriente un camino, rompe las cercas del terreno de que soy propietario, y declara que el camino es vecinal. Entablo todos los recursos administrativos, y el último decreto decide que el agente tuvo razon en declarar al camino vecinal, y de mantener al público en el uso de este camino. ¿La cuestion de propiedad está decidida? No ciertamente. El público pasa por mi terreno, hé aquí todo. La autoridad administrativa ha llevado á ejecucion su mandato. Pero yo reclamo mi propiedad ante la autoridad judicial. No se disputa entónces si el camino es vecinal, esto está decidido por la autoridad administrativa, lo que se disputa es la propiedad del suelo, el *objeto* del litigio es diverso, y la autoridad judicial es competentemente libre en su esfera. No decidirá que el camino es ó no vecinal; sino que la propiedad del camino declarado vecinal, me pertenece, ó pertenece al comun. La declaracion de ser el camino vecinal, habrá solo tenido por respecto resolver los derechos de propiedad, en un derecho

á una indemnizacion, que me será pagada mediante la decision judicial.

3.º La autoridad administrativa, en uso de su derecho, ha formado un reglamento de agua, á pesar de las oposiciones de diversas partes interesadas. Este reglamento priva á un individuo de una parte del agua de que era propietario, á título de convenios privados hechos con los otros vecinos de la ribera. El que ha sido perjudicado, les demanda ante la autoridad judicial una indemnizacion equivalente al daño que experimenta, si ellos hacen uso de la agua conforme al reglamento. La autoridad administrativa, en esta vez, en uso del derecho que le asiste de vigilancia general, y por el interes de la agricultura y de la salubridad pública, ha arreglado la parte de agua que debe tomar cada uno de los vecinos de la ribera; pero no ha decidido cuestion alguna de propiedad ni de convenios privados. Los tribunales no decidirán que la distribucion de las aguas ha sido mal hecha por la autoridad administrativa, sino que los daños ocasionados al reclamante, contrariando sus derechos de propiedad, deben ser estimados y pagados por los demandados.

4.º A pesar de las oposiciones mas vivas y urgentes de los vecinos de un fabricante, la autoridad administrativa ha autorizado un taller insalubre. Se ha hecho uso del recurso contencioso, y la decision ha sido favorable al fabricante. El ingenio, en ejercicio, ocasiona á los mismos vecinos un

daño real, y demandan al fabricante ante la autoridad judicial. ¿Se les opondrá la escepcion de la cosa juzgada? De ninguna manera. Porque ante la autoridad administrativa, los vecinos no defendian sino un derecho eventual, ó mas bien, un *interes* que por su gravedad é importancia es equiparado al *derecho*; ante la autoridad judicial demandan la reparacion de un daño actual, real, estimable. No es, pues, el *mismo objeto*, ni la *misma causa*. De otro modo los vecinos habrian podido pedir ante la autoridad administrativa, que en caso que la autorizacion se acordase, la indemnizacion eventual fuera determinada. Es seguro que esta demanda seria rechazada por la razon que tantas veces hemos repetido, de que la administracion en sus concesiones no pretende atacar el derecho de propiedad, ni autorizar un daño. Esta razon, que seria explicita en caso de semejante demanda, es el motivo de la reserva que se subentiende en todas las disposiciones administrativas.

5.º Un individuo es demandado ante la autoridad administrativa por contravenciones de policía, ó por cualesquiera otras cuya represion pertenezca á esta autoridad, y es condenado. Esta decision dejará intactas todas las cuestiones de propiedad, indemnizacion, ó convenciones privadas, que podrán siempre someterse al juicio de los tribunales.

Este principio necesita desarrollarse para poder

apreciar debidamente los efectos de las decisiones administrativas sobre contravenciones, con relacion á las acciones posesorias, ó petitorias que pueden instaurarse ante la autoridad judicial.

Demandado un individuo ante la administracion ó tribunal de policía, por haber practicado algunas obras sobre un curso de agua, ó por cualquier otro hecho que diga relacion á la policía, se excepciona con su derecho de posesion ó de propiedad ¿será preciso sobreseer en la represion de la contravencion hasta la sentencia de los tribunales civiles?

Es preciso distinguir: si el derecho que se invoca no es de tal naturaleza, que suponiéndolo comprobado, haria desaparecer la contravencion, los tribunales represivos deben ir adelante en el conocimiento de la demanda. Por ejemplo, un particular ha interceptado un camino que está reconocido y declarado vecinal, y demandado por esta contravencion, se excepciona con que es propietario del camino, y pide el sobreseimiento hasta que decidan sobre su derecho los tribunales civiles; deberá rehusarse el sobreseimiento, porque la declaracion de ser vecinal el camino, ha resuelto su derecho, si realmente existe, en una indemnizacion. Así, la contravencion no puede desaparecer, cualquiera que sea la resolucion del tribunal.

Cuando al contrario, el derecho de propiedad ó de posesion, suponiéndolo probado, destruye toda idea de contravencion, el sobreseimiento debe pro-

nunciarse. Por ejemplo, un propietario es demandado ante la administracion ó tribunal de policía, por haber dejado pastar á sus bestias en terrenos del Estado, y se excepciona diciendo que tiene en ellos servidumbre de pasto, y pide que el negocio se remita al tribunal civil, debe sobreseerse acerca de la contravencion, que el derecho de servidumbre hará desaparecer, y remitirse el asunto al conocimiento de la autoridad judicial.

Supongamos ahora que los tribunales administrativos han decidido ya, y que el contraventor ha sido condenado; pero que ocurre á los tribunales civiles judiciales pidiendo amparo en la posesion, ó que se le declare propietario, ¿qué deberán hacer estos tribunales?

Es de todá evidencia que los tribunales administrativos son incompetentes para decidir una cuestion sobre propiedad ó posesion. Condenando al contraventor, no han querido, pues, decidir que no era poseedor ó propietario con título legal; ellos se han limitado á pronunciar la represion por el interes público, y sin perjuicio de los derechos privados, de un hecho que les ha parecido una contravencion, ó porque ante ellos no se ha alegado ninguna excepcion de posesion ó propiedad, ó porque la excepcion no les ha parecido tal que pudiera hacer desaparecer la contravencion.

Nada, pues, se opone á que los tribunales civiles declaren á este individuo propietario ó lo mantengan en la posesion. Esta sentencia no producirá efec-

to alguno sobre la condenacion si ha sido ya ejecutada; pero el que ha sido declarado poseedor ó propietario, usando de su derecho practicará nuevas obras semejantes á las primeras, y si por ellas fuere demandado ante los tribunales administrativos, se defenderá con la sentencia que lo reconoce propietario ó poseedor con título legal. Y los tribunales administrativos, en virtud de este título, declararán que no hay contravencion. Lo mismo sucederia si durante el juicio sobre la contravencion, el pretendido contraventor hubiere ocurrido ante los tribunales civiles, y obtenido una sentencia favorable.

Mas se dirá: ¿pues qué, pueden los tribunales civiles obligar á los administrativos á abstenerse del conocimiento, y á juzgar conforme á las decisiones judiciales?

No pueden de una manera directa; pero tal es el resultado de sus sentencias en el sentido que la autoridad administrativa debe tomar por base de su decision el derecho reconocido por la autoridad judicial. ¿En esto, qué peligro puede haber? Cada una de las autoridades obra dentro de los límites de su competencia. La autoridad judicial decide sobre cuestiones de propiedad ó posesion, y la administracion sobre la cuestion de contravencion, *alia res est.* Esta última autoridad, no puede, es verdad, poner en duda el derecho de propiedad ó posesion; pero es muy libre para juzgar, que no obstante la existencia de este derecho, hay contra-

vencion. Pero adelantemos la suposicion. Los tribunales administrativos no se han limitado á condenar al pago de una multa, sino que han ordenado, en virtud de sus facultades, la destruccion de las obras. ¿Se podrá decir que esta circunstancia impide á los tribunales civiles el mantener al actor en posesion, y mandar que las obras se repongan? ¿ó bien que pidiéndose la declaracion de propiedad, el tribunal debe limitarse á reconocer el derecho de propiedad, pero sin declarar al propietario libre para usar de este derecho en toda su plenitud, porque esto seria contrariar lo determinado por la administracion autorizando la reposicion de lo que se habia mandado demoler?

No, sin duda. La autoridad administrativa no ha decidido sino sobre hechos *pasados*, ella no ha podido ocuparse de hechos *futuros*. Ordenando la demolicion de las obras construidas, no ha podido prohibir que se levanten otras nuevas, á reserva de proveer, como lo crea conveniente, sobre una nueva obra que le fuera despues denunciada.

Es preciso comprender bien esta distincion de hechos pasados y hechos futuros. Los tribunales de represion no se ocupan sino de los primeros, y sus decisiones no tienen el efecto de cosa juzgada para los posteriores. Condenado un individuo hoy por tal contravencion, podria ser absuelto mañana, por una contravencion del todo semejante, sin que en esto reciba ataque alguno la cosa juzgada, así como el tribunal de lo criminal puede condenar

hoy á un individuo por robo, y no se creeria por solo esto obligado á condenarlo mañana por otro semejante que nuevamente hubiera cometido.

Así, pues, si una decision de la autoridad administrativa por una contravencion, no liga á la misma autoridad para los hechos futuros, ¿cómo podria ser un obstáculo para la autoridad judicial? No hay, pues, ningun obstáculo para que los tribunales civiles autoricen el establecimiento de las obras que la autoridad administrativa, por *vía de represion*, haya mandado destruir. Decimos por *vía de represion*, porque es tambien de las facultades de la administracion *prohibir*, por medida de policia, la construccion de tales y tales obras, y los tribunales, aun reconociendo el derecho de propiedad ó de posesion, deben guardarse de autorizar una infraccion de las órdenes de policia que disponen para lo futuro.

Mas no sucede lo mismo en las condenaciones por *vía de represion*. La condenacion, por la contravencion no ataca el derecho de posesion ó propiedad, ni despoja á los tribunales de la facultad de mantener al propietario ó poseedor en el pleno ejercicio de su derecho. El *objeto* del juicio no es el mismo, la *causa* es diferente, no hay violacion de cosa juzgada.

Mas delicada seria todavia la cuestion, si se supone que ordenada por la administracion la demolicion de las obras hechas en contravencion, la parte condenada ocurre á los tribunales civiles, án-