

tes que la decision administrativa se haya ejecutado ¿qué deberán hacer entónces los tribunales?

Si el actor justifica su derecho de propietario ó de poseedor, no hay duda que asi deberán reconocerlo y declararlo como en los casos anteriores; ¿pero podrán mantenerlo en el derecho de conservar las obras que se han mandado destruir? ¿No seria esta una violacion de la cosa juzgada por la autoridad administrativa? Notemos que aquí se trata de un mismo objeto, son las mismas obras, las que es necesario conservar ó destruir, una de las sentencias no puede ser ejecutada, sin que la otra quede sin efecto.

Esta que parece grande dificultad se desvanece, con solo observar que el tribunal administrativo, tan luego como el condenado por la contravencion haya ocurrido al tribunal civil en demanda de sus derechos de posesion ó propiedad, debe sobreseer en la ejecucion de la demolicion de las obras, pago de multas &c., y esperar la resolucion de la autoridad judicial. Si fuere favorable al actor, la condenacion administrativa quedará sin efecto, mientras que será ejecutada plenamente si las pretensiones de la parte fueren deshechadas. Podría decirse, que este sistema proporcionaba á la parte condenada la facilidad de paralizar, por medio de una accion, tal vez infundada, el efecto de la decision pronunciada en su contra; pero es preciso advertir que debería obligársele á solicitar de la autoridad administrativa el sobreseimiento, y que es-

ta no estaria en el caso de acordarlo, sino cuando la accion le pareciera fundada y capaz de justificar las obras de cuya demolicion se trata.

En todo caso, si la destruccion no ha sido ejecutada, y el tribunal civil ha declarado la cualidad de propietario al pretendido contraventor, no se concibe la razon por qué tal ejecucion podria llevarse á efecto, con desprecio de la sentencia del tribunal civil. ¿No podría mas bien decirse que la decision administrativa, en la parte que ordena la demolicion de la obra, es accesoria, y que lo principal que ha definido es que existe una contravencion? ¿Que la verdadera cosa juzgada es únicamente ésta: *hay una contravencion*; y que no se ha pronunciado sino provisoriamente lo siguiente: *las obras serán demolidas si el contraventor no es reconocido propietario por la autoridad competente*? De otra manera, la administracion decidiria la cuestion de propiedad, ó por lo ménos su decision quitaria á los tribunales civiles el derecho de decidirla, y una y otra cosa es diametralmente opuesta á los principios que hemos inculcado.

A mas de todas estas especies tan notables, son tambien decisiones administrativas que no producen cosa juzgada, las denegaciones ó repulsas ministeriales sobre reconocer tales ó cuales derechos, cuya apreciacion solo corresponde á los tribunales; semejantes decretos, no deben juzgarse, sino como meras declaraciones de parte interesada que no pueden impedir la accion regular ante el poder

competente; v. g., el decreto de un ministro por el que decide que no hay lugar á una indemnizacion por la supresion de un ingenio, ó de su fuerza motriz, no seria mas de una declaracion de que la administracion no reconocia el derecho del dueño ingenio á la indemnizacion; pero esto no impediria que él ocurriera ante quien correspondiera segun derecho para que se determinara su reclamacion.

Hasta aquí hemos hablado de decisiones administrativas que no impiden el conocimiento del poder judicial. Los mismos ejemplos habrán hecho presentir en qué casos, las decisiones judiciales dejan en entera libertad al poder administrativo.

En efecto, la autoridad judicial ha decidido la cuestion de la propiedad del terreno de un camino entre un particular y un ayuntamiento; la administracion queda en libertad para declarar que el camino es vecinal. Esta cuestion es distinta de la propiedad.

La cuestion de la propiedad de un terreno sometido al alineamiento, ha sido juzgada por la autoridad judicial. La administrativa no por eso dejará de conservar el derecho de decidir sobre el alineamiento.

Una sentencia judicial, ha declarado la propiedad total de un curso de agua á un individuo de la ribera. La administracion no dejará por eso de formar el reglamento de agua, como sea mas conforme á los intereses de la agricultura.

La autoridad judicial ha condenado muchas veces al pago de daños y perjuicios al propietario de un ingenio no autorizado. El propietario podrá obtener esta autorizacion, apesar de las sentencias que lo han condenado, y esta autorizacion no prevendrá tampoco las nuevas condenaciones por nuevos daños y perjuicios.

Los tribunales han condenado al Estado á pagar á un particular cierta cantidad de dinero. La autoridad administrativa tendrá sin embargo el derecho de declarar que el crédito está diferido por la ley, ó que las cajas del tesoro están vacias, y no puede ser actualmente pagado. No se negará la deuda, pero el pago siendo del todo administrativo, no se efectuará ó será retardado. Cuando una sentencia, emanada de los tribunales, ha condenado al Estado al pago de una deuda, no se pueden oponer al acreedor excepciones sacadas del derecho comun, tales como la compensacion, la prescripcion &c. Hay cosa juzgada sobre la existencia, y validacion del crédito; la autoridad administrativa debe respetar la decision de los tribunales bajo este respecto.

Pero debiendo hacerse el pago de la deuda por las vías administrativas se concibe que pueden existir excepciones particulares que afecten no al crédito en sí mismo, sino á su pago. Se puede responder al acreedor que su crédito no cabe en el presupuesto, ó que por la ley está diferido. Las excepciones de esta naturaleza están sometidas al

poder administrativo, que puede aplicarlas sin ofensa de la cosa juzgada. No es en efecto el mismo objeto, el que se halla á discusion. Ante los tribunales se trató de comprobar la existencia y validacion de la deuda; ante la autoridad administrativa se trata de proveer á su pago, y de aplicar las reglas especiales introducidas por las leyes administrativas.

No es lo mismo la prescripcion, que la suspension de pagos; la prescripcion es un medio de derecho civil que ataca la existencia del crédito en sí mismo, y que debe oponerse y discutirse en la instancia judicial. La suspension al contrario, es una excepcion esencialmente administrativa, que no afecta al crédito en sí mismo, introducida en vista de las necesidades administrativas, y de la cual, no tienen que ocuparse los tribunales. La decision judicial deja pues, intacta, la medida administrativa de suspension, y nada se opone á que esta medida sea aplicada por la autoridad administrativa, no obstante todas las sentencias y decretos pasados en autoridad de cosa juzgada. Conforme á estos principios, las sentencias de los tribunales son puramente declaratorias, y no importan mas del reconocimiento de los créditos á cuyo pago condenan al Estado. Y las leyes de suspension, pueden ser aplicadas por la autoridad administrativa aun despues de las sentencias de condenacion, pasadas en autoridad de cosa juzgada. Así lo tiene muchas veces decidido la jurisprudencia de Fran-

cia, que tantos progresos ha hecho en la ciencia de derecho administrativo.

Mas si la excepcion misma de suspension de pago, es la que ha sido propuesta á nombre del Estado ante la autoridad judicial, y ha sido discutida y decidida en contra del Estado, es evidente que la cosa juzgada ha recaido sobre la suspension misma. En vano diria la administracion que los tribunales eran incompetentes para pronunciar sobre una medida que es de su exclusiva pertenencia. El Estado pudo por medio de sus agentes que lo representan en el juicio, haber opuesto la incompetencia, haber reclamado la remision del negocio á la autoridad administrativa, haber en fin, introducido el recurso de competencia; todos estos medios tenia para defenderse y evitar que la autoridad judicial decidiese; si ha descuidado estos medios de defensa, y ha sucumbido, debe prestar homenaje como un simple particular á esta máxima fundamental de las sociedades humanas: *res judicata pro veritate habetur.*

En todas las especies de que hasta aquí nos hemos ocupado, se advierte desde luego que ó las partes no son las mismas, ó no obran en la misma calidad, ó no es la misma causa, ó no se trata del mismo objeto. La que aparecia como cosa juzgada, no lo era en realidad, y así no podia presentar obstáculo alguno al ejercicio de una ó de otra autoridad.

Libres ya de estas especies, entremos á conside-

rar los verdaderos efectos de la cosa juzgada, en que pueden presentarse las grandes dificultades que tratamos de allanar en este exámen. Para apreciar los resultados de la cosa juzgada, es preciso observar si el objeto, la causa, y las partes son las mismas.

Bajo este supuesto, ninguna dificultad puede suscitarse sobre la cosa juzgada por una autoridad que ha obrado dentro de los límites incontestables de su competencia. Así, un tribunal supremo de justicia anularia con razon la decision del inferior que hubiera restablecido en sus funciones á un empleado destituido por la autoridad administrativa.

Los tribunales civiles no podrian mantener en el uso de la propiedad, al dueño de un camino, con desprecio de la decision de la autoridad administrativa que hubiera declarado al camino vecinal. Así como la autoridad administrativa no podria mantener en la posesion ni aun interina, á los detentadores de los bienes comunales, que hubieran sido declarados usurpadores por la autoridad judicial. Todo esto no tiene dificultad.

¿Pero qué medio deberá adoptarse, si la decision ha sido dada incompetentemente por una de las autoridades, sea la judicial, ó la administrativa?

Antes de indicar la solucion de esta dificultad, solucion que ha de reposar sobre la sana aplicacion del principio de la cosa juzgada, se debe observar

que los casos de incompetencia no deben llevarse hasta la exageracion, y buscar la solucion de lo que deberia hacerse si la autoridad administrativa, v. g., condenara á alguno á muerte, ó si la judicial mandara suspender á un ministro de Estado, la exageracion en las consecuencias de los principios de la organizacion social y política, conduce á absurdos y monstruosidades chocantes. No debemos ocuparnos de proposiciones ideales, que nunca tomarán el carácter de la realidad. Ya dijimos que no es de esperarse que á *ciencia cierta* las autoridades quieran juzgar y decidir lo que evidentemente no les pertenece.

Pero sí, podemos suponer, que por error ó equívoco, la autoridad judicial interpreta un acto administrativo que ha tenido lugar en la venta de bienes nacionales; que decide sobre la bondad de las obras públicas, y condena al empresario á que las vuelva á comenzar; ó juzga en aquellos casos en que la ley le ha quitado el conocimiento.

Podemos igualmente suponer que la autoridad administrativa condena á alguno que ha tratado con el empresario de obras públicas á que le pague alguna suma; que decide en virtud de títulos antiguos, que el terreno vendido por la nacion está gravado con una servidumbre; que en los bosques del Estado no tiene algun particular el derecho de uso que reclama.

En estas diversas hipótesis, y en otras del todo semejantes, cuál será la fuerza de la cosa juzgada

por una de las autoridades, con respecto á la otra á cuyo conocimiento se someta de nuevo la misma cuestion, por las mismas partes?

Debemos responder que, si la decision dada competentemente es aún susceptible de ser reformada por la autoridad superior, en el órden de la respectiva jurisdiccion, deberá ser respetada por el otro poder hasta que sea reformada, y esperando esta reforma, deberá sobreseer en el conocimiento. Si la decision es en sí irrevocable, ó ha sido confirmada por el superior, habrá adquirido entónces fuerza de cosa juzgada respecto del otro poder. Hubo una demanda, un juicio, una decision. El negocio es concluido; el juez podrá haber cometido un error, pero en el órden de proceder es irreparable.

Porque, si es útil que se mantenga el órden de las jurisdicciones, si es verdad que la voluntad de las partes no puede cambiarlo, y que los tribunales deben aun de oficio abstenerse de conocer de una materia que no es de su competencia, tambien es cierto que el principio saludable que confiere á la cosa juzgada una autoridad omnipotente, debe ser respetado. Inútil sería que las leyes hubieran arreglado el órden gerárquico de los diferentes tribunales, que hubieran determinado los diversos recursos, y los términos en que debieran introducirse, si despues de haber recorrido todos los grados, ó instancias, despues de haber apurado todos los medios para obtener la reforma de la decision,

les fuera posible presentarse de nuevo ante los tribunales, alegando, con razon ó sin ella, la incompetencia de los jueces que habian ya sentenciado.

El respeto de la cosa juzgada es la verdadera base de toda organizacion judicial, y nuestra legislacion supone siempre la existencia de este principio, aun cuando conceda el recurso de nulidad, por haberse faltado á las leyes que arreglan el procedimiento.

Estos mismos principios, estas mismas consideraciones, y estos mismos argumentos, que tienen su aplicacion entre tribunales de un mismo órden, obran en toda su eficacia para mantener la fuerza de la cosa juzgada por la autoridad administrativa, respecto de la autoridad judicial, y recíprocamente la cosa juzgada por esta, respecto de aquella. Si los tribunales pudieran acoger una demanda ya juzgada por la autoridad administrativa, la consecuencia sería que á su vez esta autoridad no respetaria las sentencias de la autoridad judicial, se mezclaria en procesos ya determinados, les daria una solucion contraria á la que hubieran obtenido de los tribunales, y entónces no habria ya límites entre las dos autoridades, ni independenciamiento de la una respecto de la otra.

Hay todavía una razon mas decisiva en la materia. El medio que tiene la autoridad administrativa contra los avances de la autoridad judicial que se avoca el conocimiento en materias administrativas, es el de la competencia. Pero en la organi-

zacion de este recurso, se ha considerado como uno de los mas preciosos adelantos del procedimiento el término dentro del cual debe establecerse el recurso. Pues bien, este término, esta dilacion que la ley debe establecer y fijar, y pasado el cual no puede ya hacerse uso del recurso, seria del todo inútil, seria conminatorio, de pura forma, y aun irrisorio, si la autoridad administrativa tuviera el derecho de conocer de un negocio decidido por los tribunales civiles, á pretesto de que habian sido incompetentes para juzgarlo. Y si la autoridad administrativa está obligada á respetar la decision dada incompetentemente por la autoridad judicial, ésta, á su vez, para que la posicion sea igual, debe respetar las decisiones de la autoridad administrativa, aun cuando hayan sido dadas incompetentemente.

Mientras mas importantes son estos principios, mas interesa el comprenderlos perfectamente. Expliquèmonos: la naturaleza misma tan diferente de las funciones administrativas y judiciales, puede ocasionar frecuentes equivocaciones sobre el carácter de la cosa juzgada por la una ó por la otra autoridad. Ya, hablando de las decisiones así judiciales como administrativas, que no producen cosa juzgada, hemos hecho presentir la incertidumbre que podria nacer de la misma materia. La dificultad es todavía mas seria cuando nace de lo dispositivo de las decisiones.

Para determinar de una manera cierta si hay

cosa juzgada sobre alguna demanda, es preciso examinar la parte dispositiva de la decision, y para esto deben tenerse muy presentes los principios siguientes: 1.º En materia administrativa, el objeto principal es el *interes general*, cuya supervigilancia está confiada al poder ejecutivo. 2.º En materia judicial, son casi siempre los *derechos privados* los que se discuten, y demandan justicia. De esta diferencia del punto de vista, bajo el cual son considerados los objetos por las respectivas autoridades, debe derivarse necesariamente la diferencia en lo dispositivo de las decisiones, y lo dispositivo es lo único que constituye la cosa juzgada.

Así, con respecto á talleres insalubres, la autoridad administrativa no se detendrá en su accion, por una sentencia de la autoridad judicial que condena al fabricante al pago de daños y perjuicios. Es verdad que la sentencia judicial reiterada, debe producir el efecto de aniquilar la concesion administrativa, pero este no será su efecto directo. Lo dispositivo de la decision administrativa, no comprenderá nunca mas de una autorizacion; así como lo dispositivo de la sentencia judicial no contendrá jamas sino una condenacion á daños y perjuicios. Siendo lo dispositivo lo único que constituye la cosa juzgada, los motivos de la decision, cualesquiera que sean, no podrán producir la cosa juzgada, ni servirán sino para facilitar la inteligencia de la parte dispositiva. Por lo mismo, si la autoridad administrativa se declara incompetente, cualquier

ra que sea por otra parte la opinion que emita sobre el fondo del negocio, la autoridad judicial no quedaria ligada por los motivos de una semejante decision, y podria resolver sobre la materia que le está sometida, lo que le parezca mas conveniente, dentro de los límites de sus atribuciones.

Cuando la autoridad judicial reconoce su incompetencia, y rehusa decidir sobre el negocio que se ha sometido á su exámen, ó cuando declara simplemente que no ha lugar á admitir la demanda, no hay cosa juzgada, y por esto no hay obstáculo que embarace á la autoridad administrativa para decidir sobre la materia, si para ella es competente.

En fin, si en una contestacion pendiente ante la autoridad judicial, la parte demandada opone la excepcion de incompetencia, fundándose en una decision administrativa, el tribunal podria muy bien, considerando las circunstancias que precedieron, acompañaron y siguieron á la decision administrativa, declarar que el actor debia sujetarse á ella.

Es todavía mas delicada que las anteriores, la posicion siguiente, y sin embargo, su solucion se apoya precisamente en los mismos principios. La autorizacion para construir ingenios sobre un curso de agua, es un simple permiso que en nada perjudica á los derechos de los propietarios de otros ingenios, que pueden hacerlos valer ante los tribunales, cuando para ello son competentes. ¿Mas cuáles serán las facultades de estos tribunales, y de qué manera podrán decidir sobre el fondo ó sus-

tancia del derecho, sin atacar el acto administrativo? Porque es sabido que los simples permisos, no por serlo, dejan de ser verdaderos actos administrativos que los tribunales deben respetar al decidir las cuestiones de propiedad, uso y demas derechos.

Pues bien, apliquemos los principios de la cosa juzgada. El ingenio autorizado se ha construido en perjuicio de los derechos de otro ingenio mas antiguo. Este no puede moverse, y la autoridad judicial condena al pago de daños y perjuicios al dueño del primero, mientras tanto exista. El concesionario se verá en la obligacion de demolerlo. ¿La decision judicial ha destruido el derecho de levantar un ingenio? No, sin duda alguna. Lo dispositivo de la decision judicial, tiende á hacer cesar el daño. Lo dispositivo de la decision administrativa, no contenia sino una autorizacion. Autorizacion que podria llevarse á efecto, mediante convenio con el dueño del ingenio mas antiguo.

Presentemos el mismo pensamiento bajo otra forma. Lo dispositivo de una sentencia judicial, no contiene sino una condenacion del Estado al pago de una deuda. Lo dispositivo de una decision administrativa, se limita á una denegacion de pago, porque no hay dinero en las cajas, ó porque la ley tiene suspendidos, ó diferidos los pagos. La identidad de lo dispositivo en estas dos determinaciones, no ecsiste. No hay violacion de cosa

juzgada, y la decision administrativa no podria ser anulada por este motivo.

Así es como en una multitud de negocios, con ayuda de estas distinciones, que podrán parecer sutilezas, pero que no son sino sólidas razones que reconocen por fundamento la diversidad de objetos de que conocen los dos poderes, se puede hacer marchar sin trabas á dos autoridades cuya separacion de acciones es una necesidad de órden público; y así es como reconociéndose, y fijándose los límites de las respectivas atribuciones por medio de los principios de competencia, no emprenderá nada la una sobre la otra, y excitadas por la declinatoria de las partes, ó de oficio, se abstendrán de conocer en los negocios que no sean de su competencia.

Terminemos estas observaciones sobre el respeto de la cosa juzgada, exponiendo la opinion de M. Adolphe sobre una cuestion grave y difícil que propone M. Devilleneuve: ¿Qué se hará, pregunta este célebre jurisconsulto, cuando las dos autoridades, la judicial y la administrativa hayan juzgado, y sus dos decisiones hayan respectivamente adquirido fuerza de cosa juzgada? ¿Cuál de las dos decisiones deberá ser ejecutada?

Si se atiende al cuidado con que las dos autoridades deben procurar no excederse de los límites de sus atribuciones, difícil es que este caso se presente, por lo que la cuestion debe considerarse mas bien teórica que práctica; mas en fin llegada la vez,

Adolphe, cuyos principios hemos seguido, opina que la última decision es la que debería ser ejecutada. Y es la razon, por qué debe presumirse que las partes han renunciado á la primera, puesto que despues de ella han de nuevo sujetado el conocimiento y decision del negocio á otra autoridad. Se suponen dos decisiones, mas tambien podrían suponerse tres ó cuatro, seria siempre la última la que debiera obtener la fuerza ejecutoria. Al someter las partes á una nueva decision el negocio ya decidido, preciso es suponer que se han convenido en dejar sin efecto, y como si no se hubiera pronunciado la primera determinacion.

Hemos concluido, señores, cuanto teniamos que exponer acerca de los principios de competencia bajo cuya base dijimos que expondríamos la ciencia del derecho administrativo; aun nos resta para concluir nuestra tarea, levantar la otra base sobre que se apoya la ciencia, la de la jurisdiccion de los tribunales administrativos; pero esto será objeto de la siguiente leccion.

HE DICHO.