



## LECCION DECIMACUARTA.

### SUMARIO.

Jurisdiccion administrativa.—Observaciones preliminares.—Jurisdiccion graciosa.—Observaciones generales.—Jurisdiccion graciosa de los agentes individuales de las demarcaciones.—De los consejos administrativos.—De los ministros.—Del gobierno por sí ó en consejo de Estado.—Jurisdiccion contenciosa.—Caracteres generales de esta jurisdiccion. Grados ó instancias.—Decisiones administrativas que no impiden ocurrir á otros tribunales administrativos.—Derogacion al órden de las jurisdicciones.—Primer grado.—Ministros.—Agentes inferiores.—Consejos de demarcacion.—Segundo grado.—Consejo de Estado.—Procedimiento administrativo.—En Francia.—En España.—Conflictos de jurisdiccion.—Conclusion de las lecciones.

### SEÑORES.

La jurisdiccion administrativa una vez creada por la ley, no es como la competencia, capaz de someterse à extensos desarrollos y largas discusiones. Es un atributo, no un principio, pues como

dice felizmente M. Cormenin, las jurisdicciones se prueban, no se inducen. Lo cual quiere decir que los diversos géneros de jurisdiccion deben ser establecidos por disposiciones de las leyes, órdenes y reglamentos.

Mas la ciencia es la que dà á conocer los principios con arreglo á los cuales debe establecerse la jurisdiccion administrativa, los grados y forma en que debe ejercerse; desarrollar estos principios es nuestro objeto.

La competencia y la jurisdiccion tienen entre sí, una conexion tan íntima que muchas veces se confunde á ambas bajo el solo nombre de competencia tomado en el sentido mas general. Ellas, sin embargo, se distinguen muy claramente. La palabra jurisdiccion administrativa explica la facultad concedida por la ley para conocer y decidir los negocios de la administracion, y la palabra competencia explica la medida, el límite de aquella facultad. Así la competencia es un principio que vivifica la jurisdiccion, porque nadie tiene derecho de ejercer esta fuera de los límites de su competencia.

Saber que una materia es graciosa ó contenciosa, administrativa, y no judicial, pero ignorar á qué jurisdiccion debe corresponder, sería poseer la mitad de la ciencia administrativa. Habria sido pues, incompleta la exposicion de los principios de la ciencia, si hubiéramos dado fin á estas lecciones con la anterior en que manifestamos el res-

peto debido á la cosa juzgada, sin decir de quiénes podían ó debían emanar los decretos y decisiones administrativas.

En la lección 1.<sup>a</sup> dejamos fundada la necesidad de la jurisdicción administrativa, y cuanto hemos expuesto acerca de lo contencioso-administrativo lo justifica. Una verdad tan clara, una exigencia social, consecuencia indispensable de la separación de los poderes públicos, reconocida y practicada con tan feliz éxito para la administración, en las naciones civilizadas, no admite ya duda, ni es susceptible de otra mejor demostración que la que hizo el filósofo á quien se negaba el movimiento. A los que negaran la jurisdicción administrativa, se les podrá manifestar en Francia y en España, obrando bajo muchas formas, y en casi tantos casos, como la jurisdicción de los tribunales civiles.

Si la existencia de la jurisdicción administrativa no puede ser objeto de duda; se ha disputado, sí, de la exatitud de la palabra, aplicada á los negocios de la administración. No hay para qué empeñar una disputa sobre palabras, la expresión *jurisdicción* ha sido ya consagrada por el uso para explicar la facultad concedida por la ley á los tribunales administrativos, para determinar los negocios propios de la administración. Al servirnos de la misma palabra, no nos apartamos del uso generalmente recibido.

La naturaleza de la jurisdicción administrativa,

sus grados, y la forma con que deben proceder los tribunales administrativos, son los puntos que deberémos considerar para llenar el objeto que nos hemos propuesto.

En materia judicial se conocen dos especies de incompetencia: la incompetencia por *razon de la materia*, y la incompetencia por *razon de la persona*. La primera es absoluta, y la segunda, relativa. En la jurisdicción administrativa, esta distinción es aplicable. La incompetencia *ratione materiae* resulta de la inobservancia de los principios que sirven para distinguir lo gracioso de lo contencioso, la competencia judicial de la competencia administrativa; en fin, las atribuciones propias de cada una de las autoridades administrativas. La incompetencia *ratione personæ*, existe, al contrario, cuando el agente administrativo ejerce su jurisdicción sobre personas ó sobre cosas, que existen ó están situadas fuera de los límites de la circunscripción territorial que le está asignada. En las lecciones anteriores hemos visto lo que constituye la incompetencia *ratione materiae*; cumple ahora á nuestro propósito, hablar sobre la incompetencia *ratione personæ* que corresponde á un principio de *jurisdicción territorial*.

La regla de la jurisdicción territorial no concierne á los altos funcionarios de la administración como los ministros y el consejo, y esto es natural, porque tales agentes no tienen circunscripción territorial determinada. Su jurisdicción se extiende á

toda la nacion. La regla de la jurisdiccion territorial no tiene interes, sino para los agentes inferiores, á los cuales se les ha señalado su respectiva demarcacion. Estos agentes administrativos deben juzgar cuanto se trata de derechos personales, á las personas que tienen su domicilio real ó político en su respectivo territorio, y conocer de las discusiones contenciosas que se susciten dentro de los límites de su demarcacion. La jurisdiccion que ejerzan en materia graciosa, debe reconocer los mismos límites.

La jurisdiccion administrativa se divide en jurisdiccion graciosa y jurisdiccion contenciosa. La jurisdiccion graciosa se ejerce por los agentes administrativos cuando ejecutan algun acto de administracion graciosa, y la jurisdiccion contenciosa cuando los actos que ejercen corresponden al poder contencioso. Una y otra jurisdiccion decimos que debe ejercerse por los agentes de la administracion, y éstos agentes son los ministros ó secretarios del despacho, el consejo de estado, y los funcionarios colocados al frente de cada una de las demarcaciones en que se divida el territorio del Estado, llámense prefectos, gefes políticos ó de cualquiera otra manera, y los consejos de estos mismos agentes. Hablemos primero de la jurisdiccion graciosa.

Dos principios caracterizan á la jurisdiccion graciosa: 1.º en ella *no hay cosa juzgada*; 2.º ni hay *grado ó diversas instancias*. Los actos de es-

ta jurisdiccion hacen frecuentemente nacer derechos adquiridos, que no pueden decirse completos, sino en tanto que hayan sido aprobados por la autoridad colocada en la cima de la gerarquia administrativa.

Es fácil deducir de estos principios como consecuencias incontestables las siguientes: 1.º que los actos de la jurisdiccion graciosa pueden ser retratados, en tanto que ellos no hayan dado el ser á un derecho adquirido. Así, un ministro puede revocar el decreto de su antecesor en materia graciosa, siempre que el decreto no haya hecho nacer un derecho adquirido. Mas cuando el acto ha dado nacimiento á tal derecho, no podria ser revocado, ó anulado, sin que hubiera un exceso de poder, ó cuando ménos, sin dar lugar á un recurso contencioso. No importa para que el acto no pueda ser revocado, que el derecho adquirido se derive directamente del mismo acto, ó que nazca de él, de una manera secundaria. El decreto de un ministro en materia graciosa, que ha servido de base á decisiones judiciales ó administrativas que han pasado en autoridad de cosa juzgada, no podria ser revocada.

2.º Que las formas que preceden al ejercicio de esta jurisdiccion, cuando no han sido determinadas por la ley, quedan á la discrecion de los agentes administrativos. Pero si han sido trazadas por la ley, debe observarse, y su violacion constituye un abuso ó exceso de poder, que debe reclamarse por medio del recurso contencioso.

3.º Que se puede siempre demandar al agente superior la revocacion del decreto dictado por el agente inferior, pues que esta jurisdiccion es mas bien gerárquica que jurídica, á ménos, como queda dicho, que el decreto del inferior haya dado nacimiento á un derecho adquirido.

Aun cuando el legislador por graves consideraciones, llegue á acordar en algunos casos un derecho de oposicion contra los actos de esta jurisdiccion, si la oposicion no obtuviere resultado alguno, el peticionario no podria entablar recurso contencioso, porque entónces la materia quedaria desnaturalizada.

Las materias sometidas á la jurisdiccion graciosa, pueden ser consideradas bajo dos puntos de vista diferentes: ó bien pertenecen de una manera absoluta á la administracion graciosa, y este carácter se manifiesta en todos los casos, cualesquiera que sean las circunstancias; ó bien ellas no deben ser consideradas como graciosas sino en ciertas circunstancias, y segun la naturaleza de las reclamaciones á que dan lugar, lo que hace que presenten algunas veces una apariencia de contenciosas que necesita un previo exámen. Esta distincion es en gran manera útil para conocer la forma del recurso que corresponde á la parte interesada, y la manera con que debe hacer uso de él.

En el primer caso, la autoridad administrativa, ante la que se interpusiera un recurso contencioso, deberia desde luego rechazarlo, sin entrar al

exámen de la sustancia del recurso, y á la simple enunciacion del reclamo. Por ejemplo, se instaura una demanda por la vía contenciosa, contra un acto de tutela administrativa. La autoridad no tiene que examinar el fondo del asunto, le basta asegurarse que se trata de un acto de tutela cuya materia es siempre graciosa, y tal carácter no puede ser modificado por ningun hecho particular.

En el segundo caso, al contrario, la autoridad está obligada siempre á examinar el fondo del negocio para estimar convenientemente el recurso; y cuando este exámen le haya demostrado que la reclamacion es puramente graciosa, deberá entónces declararla inadmisibile. Así, v. gr. en materia de pensiones, las solicitudes de la parte interesada son graciosas cuando el pretendiente no ha cumplido con las condiciones de edad, tiempo, servicio, &c., exigidas por las leyes para constituir un derecho adquirido á la pension; pero ellas son contenciosas cuando todas estas condiciones se han llenado. Supongamos que un particular se queja por la vía contenciosa contra el decreto del ministro que le rehusa la pension, ¿qué hará la autoridad administrativa? Puesto que la materia de pensiones es ya graciosa, ya contenciosa, el tribunal no podrá desde luego rechazar la demanda, solo porque se trata de pension, sino que examinará si el reclamante ha llegado á la edad que debe tener, si sus servicios son los que se requieren &c., y si de este exámen resulta que la parte no ha ad-

quirido ningun derecho á la pension, y que no ha podido demandarla sino como una gracia, desechará entónces la demanda.

En una palabra, en el primer caso, el recurso es inadmisibile de una manera absoluta; en el segundo se admite provisionalmente, salvo á rechazarlo despues, si por la instruccion se prueba que la materia era graciosa. Y esto es lo que sucede todas las veces que la parte se queja con razon ó sin ella de la violacion de un derecho primitivo ó adquirido.

Segun esto, del principio que se establezca de que tal materia pertenece á la jurisdiccion graciosa de determinados agentes, no puede deducirse que el recurso que se entable contra sus decisiones es siempre y absolutamente inadmisibile; el recurso podrá ser admisible, á reserva de rechazarlo despues de haber examinado la materia.

A pesar de la poca importancia que se dá por lo comun á la jurisdiccion graciosa, hemos creído deber exponerla de manera que puedan percibirse sus diversas ramificaciones, y se tenga la idea suficiente de su conjunto, y de la manera con que obra. Hay, ademas, otros dos graves motivos que hacen importante esta materia; es el primero, que todo exceso de poder de los agentes de la administracion, aun en materia graciosa, dá lugar al recurso contencioso; el segundo, que la exposicion de los principios de la jurisdiccion graciosa deberá naturalmente hacer conocer con mas claridad los

límites y variedades de la jurisdiccion contenciosa.

Hemos dicho que los agentes, ya sean individuales como los ministros, ya colectivos como los consejos, deben reunir el doble carácter de agentes del poder gracioso, y de representantes de la jurisdiccion contenciosa. Respecto de los agentes inferiores, sus decisiones deben ser suficientes por sí mismas en ciertas materias, y sin lugar á reclamacion, y entónces su jurisdiccion graciosa es completa; en otras puede exigirse la aprobacion de los agentes superiores. Y es preciso discernir con todo cuidado estas diversas posiciones, para no considerar como perfecto y completo un acto que no es, tal vez, sino un acto de mera instruccion, del que no pueden resultar derechos adquiridos.

Los funcionarios del órden administrativo, colocados al frente de cada una de las demarcaciones en que se divide el Estado, deben considerarse como los principales agentes del poder ejecutivo, y por lo mismo su jurisdiccion graciosa es susceptible de ramificaciones muy extensas. Ellos deben llenar la doble mision de preparar y de hacer ejecutar los derechos y determinaciones de la administracion superior.

Puede algunas veces investírseles de la facultad de decidir por sí solos las reclamaciones ó peticiones, que no sean de mucha importancia, no porque deba prohibirse llevar la reclamacion á la autoridad superior, sino en el sentido de que sus decisio-

nes sean suficientes para autorizar un acto que por su naturaleza exija la intervencion administrativa.

Estos agentes individuales deben tener á su lado agentes colectivos, que se llaman consejos, compuestos de hombres ilustrados y versados en la práctica de los negocios, para que los auxilien con sus luces, les allanen las dificultades que se les presenten, y les sugieran los medios mas eficaces para proveer á la ejecucion de las leyes.

La ley puede prevenir que estos agentes inferiores, siempre que lo estimen conveniente, pidan al consejo un dictámen fundado, sobre todos los negocios de la jurisdiccion graciosa; pero que no queden obligados á seguir el dictámen, para que así, la administracion se conserve siempre libre en su ejecucion.

Miéntas mas corta sea la duracion de los agentes individuales en sus funciones, mas necesidad tienen de ser ilustrados por las luces del consejo, que debe ser el depositario de las tradiciones administrativas del distrito cuya administracion se le ha confiado. El consejo de la demarcacion, debe ser al gefe de ella lo que las comisiones del consejo de Estado á cada uno de los ministros.

Los agentes, no solo deben tener la libertad de consultar al consejo cuando lo estimen conveniente; puede la ley disponer que tales determinaciones no puedan dictar sin haber primero oído su dictámen; pero aun en este caso, el agente no ha

de quedar obligado á adoptar el dictámen que se debió pedir.

Bajo estos principios deben determinarse por la ley las materias de la jurisdiccion graciosa de estos agentes.

Los consejos administrativos que deben establecerse en cada una de las demarcaciones, son tambien agentes, que ejercen la jurisdiccion graciosa. Mas debe serles muy limitada, porque para juzgar lo contencioso-administrativo, es para lo que principalmente deben ser instituidos, y su conocimiento es lo que debe formar el ramo de sus principales atribuciones.

Las autorizaciones á los ayuntamientos, á los hospitales y demas establecimientos públicos, para poder entrar en algun litigio es lo que puede ser de su jurisdiccion graciosa. Podrán tambien concurrir al ejercicio de ella, en los dictámenes que dan al gefe del distrito en materias graciosas, que por la ley no pueden decidir sin haber oído previamente el dictámen del consejo. Estos dictámenes no son, sin embargo, por sí actos administrativos. Debe la ley autorizar tambien al consejo para que dé su dictámen, no solo en materias graciosas, sino tambien en las graves especies de la jurisdiccion contenciosa, como en el caso de talleres insalubres, ya sea á los agentes inferiores, ya tambien por vía de instruccion á los superiores.

En materia graciosa, los ministros son los agentes superiores, ante los cuales deben ir á terminar-

se todas las reclamaciones. Cada ministro por sí, y en los límites de sus atribuciones, según el ramo respectivo de la secretaría de Estado que preside, debe tener el derecho de anular las disposiciones dictadas por los agentes inferiores, ya sean prefectos, directores de administración, ó cualesquiera otros agentes colocados inmediatamente bajo sus órdenes. En ciertas materias, el decreto del ministro debe ser absolutamente necesario para que el acto de gracia pueda entenderse perfecto. En tales actos, los agentes inferiores no hacen más de preparar la instrucción que debe ser remitida á los ministros, para que en vista de ella decidan el asunto de gracia. En otras materias, según su importancia, no debe bastar la orden del ministro por sí, sino que la ley debe exigir el decreto del gobierno. El decreto del gobierno es el acuerdo del jefe del poder ejecutivo firmado por el ministro del ramo respectivo.

Antes de exponer los principios con arreglo á los cuales debe el gobierno ejercer la jurisdicción graciosa, debemos prevenir cualquiera equivocación á que pudiera dar lugar la palabra *gobierno*, hablando de materias administrativas. En ellas no puede decirse con propiedad que el poder ejecutivo *gobierna*, dejamos explicado en el lugar oportuno la diferencia entre *gobernar* y *administrar*; usamos aquí de la palabra *gobierno* para distinguir las órdenes de cada uno de los ministros por sí, y en ejercicio de sus respectivas atribuciones, de los

decretos que expide el jefe del ejecutivo bajo la firma y responsabilidad del ministro del ramo á que el decreto pertenezca. Esto y nada más expresa aquí la palabra *gobierno*. Así por el contrario, cuando se dice la *administración superior*, esta palabra no puede aplicarse sino á los ministros, porque en realidad no se le puede considerar á cada uno como el gobierno; y si se usa solamente de la palabra *administración*, deben entenderse comprendidos aun los agentes inferiores, si no es que lo resista el sentido de lo que se expresa.

Bajo este concepto, decimos que el gobierno, ya sea solo, ó en consejo de Estado, no debe por regla general ejercer la jurisdicción graciosa por vía de apelación. Porque la *apelación* ó el *recurso* solo pertenece á la jurisdicción contenciosa.

Para auxiliar al gobierno en el examen de los negocios de gracia, el consejo de Estado debe dividirse en varias comisiones adictas á cada uno de los ministerios para que ayuden á los ministros con sus luces, y preparen los decretos. Así como en asamblea general el consejo debe preparar los proyectos en todos los negocios que no pueden resolverse sino por medio de formales reglamentos.

Cuando un ministro ha dado una orden en los límites de sus atribuciones, la orden no debe reclamarse ante el consejo, porque aunque pueda pedirse al agente superior la revocación de las órdenes del inferior, esta vía gerárquica termina en el ministro que es el primero de los agentes del po-

der ejecutivo. Si alguna parte ha sido ofendida por la órden del ministro en materia graciosa, podrá hacer su peticion al mismo para que la revoque. Puede la ley, en casos particulares, por la gravedad é importancia del interes ofendido, conceder un recurso contra los actos de los ministros y aun de los agentes inferiores al gobierno, para que en consejo de gabinete se decida.

Aun en las materias en que los ministros tienen plena jurisdiccion graciosa, debe quedar á su arbitrio someter su solucion en circunstancias graves al consejo de Estado, y que el negocio se decida por un decreto del gobierno. Esta libertad debe acordárseles, para que haya siempre una garantía de exámen mas extensa. Por regla general no debe concederse el recurso de oposicion á decretos que solo ofendan intereses; pero si por la gravedad de estos se estimare conveniente el concederla, no ha de ser haciendo precisamente obligatorio un nuevo exámen, porque esto seria dar á la materia un carácter contencioso, sino dejando al arbitrio del ministro que ha expedido el decreto, ó que nombre una comision especial que examine facultativamente el negocio, ó que simplemente se atenga á lo que ha decretado.

Es necesario aun para que esta vía de oposicion pueda ser adoptada, que el decreto que se quiere atacar no haya producido derechos adquiridos, porque entónces, no podria ser reclamado sino por la vía contenciosa, por inejecucion de las condiciones ó formalidades prescritas por las leyes.

Esta via graciosa de oposicion no puede nunca concederse contra un decreto dado en materia contenciosa, porque en lo contencioso deben observarse formas jurídicas, cuyo cumplimiento concierne al mismo tiempo al interes general y al derecho privado.

Los ministros deben expedir los decretos, los unos con la simple aprobacion ó acuerdo del gefe del ejecutivo, otros oyendo primero á la comision respectiva del consejo, y algunos despues de la deliberacion de este cuerpo en asamblea general, segun la gravedad é importancia de las materias. Los reglamentos deben precisar todos los casos de jurisdiccion graciosa, que necesiten la simple aprobacion, el parecer de la comision ó la audiencia y dictámen del consejo, porque la falta en el cumplimiento de esta formalidad establecida, debe producir en el decreto una nulidad tan evidente, como la de una determinacion tomada por un agente inferior, por sí mismo cuando la ley exige que sea previo el dictámen del consejo particular del distrito. Arreglada así la manera con que los ministros deben expedir los decretos, el que estuviere desprovisto de la formalidad, estaria viciado de un exceso de poder que podria ser reclamado por medio del recurso contencioso.

Determinadas de esta manera las atribuciones de los ministros, si alguno no admitiese una solicitud para cuya resolucion se necesitara de la aprobacion del gefe del ejecutivo, negándose á so-