



Lección Segunda

Señores:

En la lección pasada dijimos que espondríamos la ciencia del Derecho administrativo bajo los dos principios de *competencia* y *jurisdicción*; justo es que comencemos la presente por explicar lo que entendemos por competencia administrativa; mas antes de hacerlo, preciso es observar que siendo nueva la ciencia del Derecho administrativo, los que han escrito acerca de ella, han tenido la necesidad de crear un lenguaje especial, ni podía ser de otra manera, pues que siendo nuevas las ideas, nuevas debían ser las palabras que las expresasen. La falta de conformidad en su significación es la que con frecuencia ha causado la confusión en la ciencia, y lo que ha hecho nacer serias dificultades. El Derecho civil tiene su lenguaje propio, y un título espresamente dedicado á explicar la significación de las palabras: en materia administrativa la falta de esta explicación y de un vocabulario legal, hace no pocas veces, deficital la inteligencia de los autores que atribuyen significaciones del todo diferentes á unas mismas palabras. *Autoridad administrativa.* — *Poder administrativo.* — *Via administrativa.* — *Derecho.* — *Interes.* — *Gracioso.* — *Contencioso,* — voces son en cuya acepción no están conformes los mismos escritores que las usan.

Los progresos de la ciencia, se han naturalmente retardado por no encontrarse en parte alguna el lenguaje de que debiera servirse. Los genios inmortales, que han logrado con sus esfuerzos y meditaciones profundas elevar el Derecho administrativo al estado de ciencia verdadera, no han podido producir su doctrina sin descubrir antes la expresión mas conveniente para comunicar sus pensamientos. Injusto sería el reproche que por esto se les hiciera. Regularizar la ciencia, darle un carácter reconocido, formar de ella un conjunto completo, y colocarla en medio de los demás ramos del Derecho, en vano hubiera sido pretenderlo, sin inventar las palabras que expresasen las nuevas clasificaciones que habían de encerrar toda la doctrina. Así lo ha hecho el autor cuyos principios seguiremos. Principios que no quiere imponer á nadie; pero que nadie tampoco pudiera comprender sin estar de antemano acorde con él mismo, sobre la significación de las palabras de que ha usado al esponerlos. Nosotros nos serviremos de su nomenclatura y de sus fórmulas; pero cuidando siempre de explicarlas.

Pasemos ahora de esta observación á las preliminares, sobre la competencia administrativa. La *competencia* en general, es la medida de las facultades concedidas por la ley á cada uno de los funcionarios públicos. La *competencia administrativa*, es la medida de las facultades del poder ejecutivo, y comprende el deslinde de todas ellas, así como las reglas que determinan la naturaleza de este poder, su acción y sus atribuciones. Puede el ejecutivo ejercer estas li-

bremente y desarrollar aquellas, con tal que respete los límites que lo separan del poder legislativo, y del poder judicial.

Los actos que emanan del poder legislativo, escigen por su naturaleza la mas fiel y esacta ejecucion. La *competencia administrativa* no les concierne, ni admiten reclamacion ni recurso. Una vez sancionadas y publicadas las leyes, aun cuando ofendan los intereses de los particulares, ó hieran algunas veces sus derechos, el deber de todos los ciudadanos es obedecerlas, sacrificando sus intereses y sus derechos al interes general. De otra manera, la sociedad no podria conservarse, y el poder público seria una quimera. El ejecutivo, por nuestra constitucion puede oponerse con el *Veto* á la promulgacion de las leyes que estime perjudiciales ó nada convenientes al fin de la sociedad, devolviendo los proyectos á las cámaras, dentro de los diez dias que señala el artículo 55; mas discutidos de nuevo, y aprobados en la forma que establece el 56, no hay escusa para dejar de publicarlos.

Bien podrá suceder que el poder legislativo viole la constitucion; en tal caso, si en ella no se encontrase el remedio para tan grave mal, no queda otro que el de procurarlo, no por sacudimientos y medios violentos, sino por el pacífico de la reforma en la organizacion social. Por nuestro derecho constitucional, ¹ el senado puede declarar la nulidad de las leyes de los Estados que ataquen la constitucion ó las leyes generales. Y estas pueden ser reclamadas como anti-constitucionales ante la Suprema Corte por el presidente, de acuerdo con su ministerio, ó por diez diputados ó seis senadores, ó tres legislaturas: la mayoría de estas hace la declaracion, y la Suprema Corte la publica.

Para determinar de una manera esacta la naturaleza del poder ejecutivo y los límites de su accion, preciso es definirlo y dividirlo. El poder social á quien se ha concedido la alta mision de ejecutar las leyes, se llama *poder ejecutivo*. Este se divide en *poder ejecutivo puro*, ó propiamente dicho, y poder administrativo, ó *Administracion activa*.

La palabra *gobernar*, revela al poder ejecutivo propiamente dicho, la palabra *administrar*, á la *Administracion activa*. La accion del *gobierno* se manifiesta en los reglamentos, decretos y órdenes que espide para el mejor cumplimiento de la constitucion y ejecucion de las leyes, en los reglamentos generales de orden, y seguridad pública, en las negociaciones diplomáticas, tratados y convenciones militares, en la correspondencia oficial con sus agentes, en los nombramientos, retiros y licencias de los diversos empleados públicos, y en otros actos de orden, disciplina general, y alta política. En todos estos casos, se dice con toda propiedad, que el poder ejecutivo *gobierna*. La *Administracion activa*, se manifiesta en la proteccion de los intereses generales de la sociedad, vigilando la accion de cada ciudadano. Y entonces se dice que el ejecutivo *administra*.

No hay administracion sin accion, y esta se ejerce sobre las personas ó sobre las cosas de los individuos. Si la *Administracion activa* toca á sus intereses, provoca sus reclamaciones, y se llama entonces *Poder gracioso*; si hiere sus derechos, da lugar á un recurso contra sus decisiones, y se denomina, *Poder contencioso*. Esta es la regla general; mas si la ley, en el caso de un interes ofendido, concede un recurso ó lo deniega cuando la Administracion ataca un derecho, habrá entonces una escepcion concedida por el legislador, que lejos de destruir, *confirmaria el principio* que hemos establecido.

Ecsaminemos, pues, conforme á estos principios, las atribuciones del poder ejecutivo propiamente dicho. Una de las primeras, es sin duda la de proveer á la ejecucion de las leyes por medio de órdenes y reglamentos. La Administracion activa puede tambien expedir reglamentos; mas es fácil comprender la diferencia entre el poder ejecutivo propiamente dicho, y la Administracion en lo que concierne á los reglamentos. En el primer caso, los actos del poder son primordiales, generalizadores; en el segundo caso, los actos de la Administracion son secundarios y especiales. Un ejemplo bastará para hacer notar la diferencia: se da un reglamento dictando las medidas generales y necesarias para el cumplimiento de una ley; es un acto del poder ejecutivo puro: se espide un reglamento de aguas, ordenando su distribucion y uso entre muchos particulares; es un acto de la Administracion activa.

Seria limitar las atribuciones del poder ejecutivo, decir que se distingue del legislativo, en que este no obra sino por decisiones generales y permanentes mientras que los actos del poder ejecutivo no son sino decisiones particulares, relativas á las circunstancias, y variables como ellas. Esta distincion, que se ha establecido alguna vez entre las leyes y los reglamentos, no parece esacta. El poder ejecutivo tiene muchas veces que completar la ley, como v.g., si el legislador establece únicamente las bases, y previene al ejecutivo que las desarrolle, los actos de este poder son entónces tan generales y permanentes como la ley misma.

No solo el poder ejecutivo tiene el derecho, ó mas bien el deber de procurar la ejecucion de las leyes por medio de reglamentos; este deber es tambien de la *competencia de los agentes de la Administracion*, colocados al frente de cada una de las demarcaciones, en que esté dividido el territorio nacional. No siendo posible que la Administracion por sí sola atienda á los diversos objetos que le están encomendados, y se encuentran esparcidos por toda la extension del territorio de la nacion, la division de este territorio en demarcaciones, y la colocacion al frente de las divisiones y subdivisiones, de agentes directos que puedan igualmente expedir reglamentos sobre los objetos de su incumbencia, son los únicos medios de organizar la Administracion pública.

Los reglamentos, órdenes y decretos que para el cumplimiento y ejecucion de las leyes, expide el poder ejecutivo, son obligatorios en todo el territorio

nacional, así como se limitan á la respectiva demarcacion los de los agentes que las presiden.

Proveer á la *ejecucion* de las leyes por medio de reglamentos, es un acto que emana naturalmente de la cualidad misma del poder ejecutivo. Entre las atribuciones del legislador, que no debe descender nunca á detalles, y las del poder ejecutivo, que no debe invadir el dominio de la ley; delicada es la línea que las separa, y es sin embargo muy importante conocerla, porque ni los Tribunales judiciales, ni los administrativos, tienen obligaciones de obedecer á reglamentos ilegales. Para juzgar de la constitucionalidad del acto del poder ejecutivo, bastará atender á las atribuciones que le están concedidas, y á la materia que reglamenta. ¿Se trata de establecer impuestos, de determinar los límites del territorio, de arreglar el ejercicio de los derechos civiles y políticos, la posesion de los bienes, los efectos civiles de los convenios, ó de establecer penas? Objetos son estos que no son de la competencia administrativa, sino propios y exclusivos del poder legislativo.

¿Mas no se trata sino de velar por la seguridad, por el orden y salubridad públicas, procurando el cumplimiento de la constitucion, y la ejecucion de las leyes? Es el poder ejecutivo el que puede y debe hacer los reglamentos que obligan á todos los ciudadanos. Estos reglamentos, siguiendo los principios exactos de la division de poderes, no pueden establecer pena alguna: en el Código penal es donde deben determinarse las penas contra los infractores de las disposiciones reglamentarias.

Mientras mas grande sea la responsabilidad del Ejecutivo, mas libertad de accion debe acordársele; pero sin que pueda traspasar los límites *de la ejecucion* de las leyes. Suele el poder legislativo, como hemos indicado, encargar al ejecutivo que complete el sistema que se propone en la ley, expidiendo los reglamentos convenientes; así no es raro que el legislador use de esta locucion: “el gobierno provera á tales y cuales objetos especiales al reglamentar la presente ley”. No puede entonces el gobierno, al cumplir con tal encargo, traspasar los límites que se le señalan.

Mas ya sean que el ejecutivo expida los reglamentos por encargo especial del legislativo para completar la ley, ya sea que lo haga en virtud del deber que tiene de procurar su ejecucion, todos estos actos son propios del *poder ejecutivo puro*, y por lo mismo no admiten revision, reclamacion, ni recurso.

Establecerémos antes de concluir, dos importantes escepciones de la doctrina que acabamos de sentar. Sea la primera: todas las veces que un reglamento general, expedido no por encargo del legislador, sino en uso de las atribuciones naturales del ejecutivo; contiene una *disposicion especial* que ofende á un interes privado, ó hiere algun derecho, las partes quejasas tienen expedita la via graciosa ó el recurso contencioso, pues que en ambos casos el reglamento pierde el carácter de general.

Sea la segunda: que no deben confundirse las disposiciones de los reglamentos, con la ejecucion que de ellos hacen los agentes de la Administracion; pueden estos dar lugar á actos que sean reclamables por la via graciosa, ó por el recurso contencioso, aunque las disposiciones en general no puedan reclamarse.

En resúmen, los reglamentos generales para la ejecucion y cumplimiento de las leyes, no son actos administrativos, son actos del poder ejecutivo propiamente dicho; y por lo mismo no son susceptibles de recurso ni reclamacion alguna. La competencia administrativa no les conciente.

Al hacer aplicacion de estos principios á la Administracion de nuestra república federativa, debe distinguirse cuidadosamente la Administracion general de la federacion, de la Administracion particular de los Estados.

Reconocida la unidad nacional por nuestra constitucion,² está igualmente reconocida la unidad de su territorio, que comprende el de todos y cada uno de los Estados, Distrito y Territorios, que son las partes integrantes de la nacion³. Mas la administracion interior de los veintiun Estados de que se compone, se ejerce por sus respectivos poderes, en razon de ser los Estados, en todo lo que á ella toca esclusivamente, soberanos, libres é independientes⁴. La Administracion interior de los Territorios de Colima, Tlascalá y California, se arregla á los estatutos que expidan sus respectivas diputaciones⁵. Y la del Distrito federal, se halla exclusivamente bajo la jurisdiccion del gobierno general, ejerciéndose inmediatamente la autoridad política por el gobernador, y observándose la ley de 23 de Junio de 1813, en todo lo que no se halle derogada.⁶

Para la administracion general de los negocios de la federacion, se ha dividido la república en quince distritos de hacienda, sujetos á una seccion de la Tesorería general. Las atribuciones administrativas de los gefes de estos Distritos, son las mismas que tenian las comisarías, á escepcion de las relativas al servicio militar, para el que se ha establecido una comisaría general y cuatro sub-comisarías.⁷

El presidente de la república, gefe del poder ejecutivo, por medio del secretario del despacho del ramo correspondiente, expide todos los reglamentos y órdenes necesarias para la ejecucion de las leyes, en ejercicio de las atribuciones que le concede el artículo 102 de la constitucion. Los reglamentos que pueden formar los ministros para la mejor distribucion y giro de los negocios de su cargo, necesitan la aprobacion del congreso.⁸

Establecida así la division del territorio nacional, y la manera con que el poder ejecutivo ejerce sus atribuciones, se advertirá desde luego que la accion del *gobierno* se hace sentir en cada uno de los Estados de la federacion, por medio de los reglamentos con que procura en todos ellos la fiel y esacta ejecu-

cion de las leyes generales; y que la accion de la *administracion* general, se ejerce en todos y cada uno de los Distritos de hacienda, por medio de sus agentes, sin ofender la administracion interior de los Estados.

Pero aun no es tiempo de ocuparnos de los actos administrativos: en esta leccion solo hemos querido considerar los actos del *gobierno* que no admiten recurso, comenzando por los reglamentos. Otros actos hay todavia del poder ejecutivo que no son reclamables, como los tratados y convenciones diplomáticas que serán el objeto de la leccion siguiente.—HE DICHO.

NOTAS:

- 1 Art. 22 y 23 de la Acta de reforma.
- 2 Art. 1 y 2 de la Acta Constitutiva, 1 y 2 de la Constitución de 1824.
- 3 Artículos 1 y 7 de la Acta, 2 y 5 de la Constitucion.
- 4 Art. 6 de la Act. Const.
- 5 Leyes de 7 de Sept. de 849, y 25 de Abril de 1850.
- 6 Ley de 18 de Nov. 1824.
- 7 La ley de 12 de Febrero de 1851, y decretos de 19 y 24 del mismo.
- 8 Art. 122 de la cit. const.