

CAPITULO II.

INDEPENDENCIA DE LA ADMINISTRACION I CONFLICTOS DE JURISDICCION.

I.—Independencia de los poderes.—Responsabilidad administrativa.—II. Dos sistemas generales sobre esta responsabilidad.—Como se hace efectiva en Inglaterra, Estados Unidos, España, Francia, Bélgica i Alemania.—III. Responsabilidad ante los tribunales ordinarios.—IV. Responsabilidad ante los jurados o *cámara de sesiones*.—V. Condiciones para hacer efectiva la responsabilidad ante los tribunales ordinarios.—VI. Rapidez en los juicios de responsabilidad.—Tribunal de competencia especial.—VII. Consejo de Estado.—Fuero administrativo.—VIII. Conflictos de atribuciones.—Desinteligencias personales.

I

Del principio de la recíproca independencia de los tres poderes en que se fracciona la soberanía nacional, al ser delegada por el pueblo, se deduce que la administracion, como rama del Ejecutivo, debe tener una accion propia, independiente del poder legislativo i del judicial.

Esta independencia debe estar reglada de suerte que sean justiciables los individuos que ejercen las funciones públicas.

De los tres poderes públicos, el único irresponsable, es el legislativo. Para los actos de éste no hai mas sancion que la de la opinion.

La responsabilidad de los funcionarios del orden judicial, en obsequio a la independencia de los poderes, se hace efectiva ante los tribunales ordinarios.

De aquí se ha deducido la consecuencia de que la responsabilidad de los funcionarios administrativos debe hacerse efectiva ante el mismo poder ejecutivo.

Este principio tiene numerosos impugnadores. Lo examinaremos detenidamente.

II

Está universalmente admitido en los países constitucionales que la responsabilidad del jefe supremo de la nación i sus ministros se haga efectiva ante el poder legislativo.

Respecto a los funcionarios administrativos la jeneralidad de las naciones tiene establecida la jurisdicción de un tribunal administrativo, llamado, por lo jeneral, Consejo de Estado.

La Inglaterra i los Estados Unidos de Norte América tienen establecida, hasta cierto punto, la jurisdicción de los tribunales ordinarios, para acusar a los funcionarios administrativos.

Veamos cuál de estos dos sistemas es el que está en armonía con el principio fundamental de la independencia de los poderes, i con el de que todos los funcionarios públicos sean justiciables, a fin de que la lei sea respetada por administrados i administradores.

Pasemos en revista los sistemas establecidos en las principales naciones.

En Inglaterra está establecida la jurisdicción de la justicia ordinaria, respecto a los reclamos contra los actos administrativos.

En España, Francia i Béljica, los actos de la autoridad administrativa no pueden ser juzgados sin el consentimiento previo de una corporación administrativa tambien: el Consejo de Estado.

En Alemania hai establecidos, para este objeto, tribunales especiales de derecho administrativo.

En los Estados Unidos de Norte América hai casos que corresponden a la jurisdiccion ordinaria, i otros a tribunales especiales.

III

El sistema establecido en Inglaterra, de que todos los funcionarios sean justiciables ante los tribunales ordinarios, va ganando cada dia mas terreno, como que consulta garantías para hacer respetar las libertades legales.

Pero no debe echarse en olvido que este sistema es esencialmente aplicable a aquellos paises en que la justicia se administra por medio de jurados. Por eso lo vemos establecido en Inglaterra y Estados Unidos.

En efecto, someter los actos administrativos a la jurisdiccion ordinaria, es quebrantar la independendencia de la potestad administrativa y someterla a la judicial.

Esto es, por otra parte, incompatible con el réjimen de aquellas naciones en que los funcionarios administrativos están organizados por medio de cierto encadenamiento que los hace a todos dependientes del jefe supremo de la nacion, bajo cuya inspiracion deben obrar.

Si no se le deja al funcionario cierta independendencia, no puede éste responder de actos en que obra bajo la presion de órdenes o instrucciones superiores.

En tales casos, las resoluciones de la justicia hieren indirectamente al Ejecutivo, i éste entra en conflictos con el poder judicial.

Es, pues, la primera condicion que el funcionario administrativo tenga independendencia en sus actos.

La segunda es que los jueces no sean vitalicios, a fin de que el espíritu de cuerpo no los lleve, algun dia, a tomar participacion en la política militante, i hagan valer, de un modo funesto, su influencia sobre los funcionarios a quienes tienen la facultad de enjuiciar.

Otra cosa es cuando la justicia se administra por medio de jurados. En este caso la personalidad del tribunal desaparece inmediatamente despues de fallada la causa. No hai un personal judicial vitalicio que pudiera ejercer presion sobre el personal administrativo.

IV

Tocqueville dice, de los Estados Unidos, lo siguiente:

“Casi escusado seria, por ser tan natural la cosa, decir que en un pueblo libre, como son los americanos, tienen derecho todos los ciudadanos para acusar a los funcionarios públicos, ante los jueces ordinarios, i que todos los jueces lo tienen para condenar a los funcionarios.”

Estas palabras han dado lugar para que, jeneralmente, se crea que, en ese pais, no tiene límite la jurisdiccion ordinaria, sobre los actos administrativos.

Pero no se han tomado en cuenta las siguientes palabras del mismo autor, en que resume un capítulo que trata del juzgamiento de los funcionarios administrativos: “Así pues, para resumir en algunas palabras lo que acabo de esponer, diré que, si el funcionario público en Nueva Inglaterra comete un *crimen* en el ejercicio de sus funciones, los tribunales ordinarios son siempre llamados a hacer justicia de él, i si comete una *falta administrativa*, un tribunal puramente administrativo está encargado de castigarle.”

Este tribunal, llamado *cámara de sesiones*, i es directamente elejido por el pueblo.

El mismo autor que vamos citando, consagra varios capítulos a lo que él llama el *juicio político*, deducido de los artículos de la Constitucion, que autorizan al Senado para encausar a todos los funcionarios públicos, incluso los jueces, pudiendo retirarles sus funciones, pero nó pronunciarse sobre los delitos que hubiere podido come-

ter la parte acusada, los cuales quedan en todo caso sujetos a la jurisdicción ordinaria.

Vemos, pues, que en los países donde está sometido a la justicia ordinaria el conocimiento de los actos administrativos por reclamos o acusaciones de los administrados, la justicia se administra por medio de jurados cuyas formas, sencillas en los procedimientos, dan facilidades a todos los ciudadanos para encontrar amparo contra las ilegalidades o desmanes de la autoridad administrativa, i cuya organización, en forma de asambleas populares, ajenas a todo poder personal, no permite que se puedan levantar rivalidades perturbadoras de la armonía entre los poderes públicos, o influencias depresivas de la recíproca independencia en que deben obrar.

Podemos dejar establecido que solo en los países donde las autoridades administrativas gozan de cierta independencia del poder central, o donde los jueces no ejercen sus funciones vitaliciamente, está establecido el sometimiento de aquellas a la justicia ordinaria.

Esto es lo que sucede en la práctica.

Pasemos, ahora, a estudiar, a la luz de los principios del derecho público, cual es el sistema que indica la ciencia como más garantido para hacer efectiva la responsabilidad de las autoridades administrativas.

V

Desde el momento en que un individuo reclama contra alguna medida espedita por un funcionario administrativo, hai una contención entre el interés individual, por una parte, i el interés jeneral, por otra, representado por el funcionario público.

El mismo administrador no puede ser juez en este caso, porque seria, a la vez, juez i parte.

No podría, tampoco, serlo con buenas garantías, el je-

fe del administrador, porque la experiencia ha demostrado que el subalterno ha podido proceder obedeciendo a instrucciones o inspiraciones de su jefe.

Someter esta clase de asuntos a la justicia ordinaria, es quebrantar el principio de la independencia recíproca de los poderes.

Por otra parte, no es posible, en la práctica, la jurisdicción ordinaria sobre los actos administrativos, cuando los administradores de un orden subalterno están colocados bajo un régimen de dependencia que no les permite asumir, por completo, la responsabilidad de sus actos.

Desde que un funcionario está obligado a proceder obedeciendo órdenes superiores, es el superior el responsable i justiciable.

Para establecer la jurisdicción ordinaria sobre los actos administrativos, sería necesario principiar por reformar las leyes que ordenan al administrador proceder conforme a las instrucciones de sus superiores.

VI

Prescindiendo de la situación legal en que puede estar colocado el administrador en cada país, hai que tomar en cuenta que, como los administrados pueden sufrir vejaciones de funcionarios poco respetuosos de la lei, es necesario dar facilidades, especialmente a los pobres, para que, sin crecidos gastos i pesadas dilijencias, puedan hacer valer sus quejas.

Esto no se obtiene ante la justicia ordinaria, que no escusaría el cumplimiento de la tramitación lenta i dispendiosa, establecida en sus tribunales.

De aquí se orijinarían dos males: dificultad para los administrados de obtener pronta i cumplida justicia en sus reclamos contra las autoridades administrativas; perjuicios para el servicio público con la paralización del

ramo o asunto de interes jeneral, que permanecería en suspenso, miéntras dura el juicio ordinario.

Hai, en estos casos, una verdadera conveniencià en establecer tribunales de competencia especial, que no quebranten la independendencia de los poderes; que tengan una preparacion práctica para apreciar las materias de interes público, i que empleen un sistema de procedimientos, llamado para hacer rápidos, baratos i asequibles a todo el mundo los medios de reclamar contra los funcionarios administrativos, cuando sus medidas hieren algun interes de sus administrados.

Es innegable que las vías de la justicia ordinaria son un medio de que la jente pobre, i aun la medianamente acomodada, no puede echar mano para obtener reparaciones por los daños que les infiriera alguna medida administrativa.

VII

Al pronunciarnos por un tribunal especial, nos referimos al que tenga una organizacion independiente del Ejecutivo.

No aceptamos, para este objeto, el Consejo de Estado, como está establecido en muchos paises.

Lo aceptaríamos, sí, si éste no tuviera en su composicion elementos designados por el Ejecutivo.

Este Consejo, como cuerpo consultivo e ilustrativo del Jefe supremo de la nacion, bien puede i debe ser nombrado por el Ejecutivo, para no llevar elementos disolventes al seno mismo del Gobierno.

Como tribunal contencioso-administrativo i de conflictos de atribuciones, debe ser completamente ajeno a las influencias del Ejecutivo.

En cuanto a los casos en que el administrador público sea acusado de un delito comun, que no es un abuso

de atribuciones, ni un uso equivocado de sus facultades, sino un mero delito privado, no se divisa qué fundamentos tenga, ni qué clase de conveniencias haya para que, en algunos países, esté establecido que esos funcionarios no puedan ser acusados, mientras no haya hecho una declaración de desafuero el Consejo de Estado, para que puedan ser sometidos a la justicia ordinaria.

La sociedad tiene un interés especial en que no queden impunes los delitos; en que haya facilidades para perseguir a los delincuentes. Justo es también que el Gobierno tenga interés en que no sean sustraídos de la jurisdicción ordinaria aquellos de sus agentes que no corresponden a su confianza, i que dañan a la sociedad, en lugar de servirla, haciéndose reos de delitos comunes.

Si hai motivos de consideración especial para juzgar bajo una forma escepcional al administrador que aplica equivocadamente una lei sobre ensanche de caminos, o de medidas hijiénicas para combatir una epidemia, no las hai, de ningun jénero, para el que comete un hurto, viola una correspondencia privada o ejecuta actos vejatorios, abusando de las mismas atribuciones que le están confiadas para hacer de ellas, el amparo de los ciudadanos.

El administrador público que desciende de su puesto para convertirse en un reo comun, debe ser tratado como tal.

Las consideraciones especiales de su puesto son para los que se mantienen dentro de la esfera de la lei, con la dignidad propia de la autoridad administrativa.

VIII

No siempre es fácil distinguir, si un acto corresponde a la justicia ordinaria o a la administracion pública. Hai ocasiones en que es difícil distinguir los límites en que se tocan estos dos órdenes.

Por ejemplo, la construcción de un puente que atraviesa un camino, puede estimarse como contención judicial, sujeta al conocimiento de los tribunales ordinarios, en cuanto se relaciona con los propietarios de ambos lados del camino; i como materia administrativa, en cuanto interesa al tráfico público.

La apertura de un camino vecinal, invadido por los propietarios colindantes, entraña una cuestión de interés público, i de interés privado para los presuntos invasores.

En estos casos se presenta un conflicto de atribuciones, cuando, a la vez, quieren conocer del mismo asunto la autoridad judicial i la administrativa.

Para evitar el conflicto entre ambas potestades, lo natural es que ambas paralicen sus gestiones i acudan a un tercero en discordia.

El principio de la independencia de los poderes determina que este tercero no debe ser del orden judicial, ni del administrativo, sino una entidad ajena a los dos poderes, un tribunal como el de que hemos hablado para los reclamos contra los actos administrativos.

Hai conveniencia en que estos tribunales tengan establecidos procedimientos expeditos para resolver con rapidez los conflictos, que, raras veces, se forman sin alterar violentamente las relaciones entre ambos poderes o funcionarios, produciendo un malestar en la administración de los intereses locales, cuyo período mas agudo es aquel durante el cual el conflicto permanece pendiente ante el tribunal superior.

IX

Todas las recomendaciones parecen pocas para encarecer a los jueces i a los administradores la importancia de que, en los conflictos de atribuciones, conserven to-

da su serenidad de espíritu para evitar perturbaciones en sus relaciones entre sí, cuyas consecuencias son que los intereses de sus administrados se resentan de un malestar jeneral, contrario a la misión de la administración pública i a la de justicia.

Un conflicto de atribuciones no pasa de ser un caso en que el juez i el administrador, llevados por su celo de cumplir sus deberes, creen, a la vez, ser llamados a aplicar la ley en un mismo asunto.

No hai en ello nada que pueda ofender el amor propio de uno ni de otro. Las autoridades encargadas de dar a sus administrados ejemplo de cordura i de tino para desempeñar sus deberes, deben ser las primeras empeñadas en poner de relieve que dos personas ilustradas pueden abrigar diversas opiniones, sobre una misma materia, sin que esto sea motivo para quebrantar la buena armonía de sus relaciones personales i para espedirse con buena inteligencia en todos los demas asuntos.

Es necesario tener siempre presente que el primer deber, es que la administración i todos sus servicios marchen con regularidad.

Si uno de sus asuntos tropieza con algun obstáculo pasajero, no hai razon ninguna para reagrar el inconveniente, perturbando todo el mecanismo i haciendo sufrir a toda la localidad, por un asunto que interesa solo a dos individuos.

Comprometer el buen servicio de los intereses jenerales, dándoles a los conflictos de atribuciones un carácter de gravedad que no entrañan en sí, es faltar a uno de los deberes mas primordiales impuestos a la administración pública i a la de justicia.

