



Lección Primera

Señores:

Honrado por el Ateneo con el diploma de sócio de número, he querido contribuir á las nobles miras de esta sociedad filantrópica, dando lecciones de una ciencia poco cultivada entre nosotros, y de la mas alta importancia para el acierto en la administracion pública, hablo del derecho administrativo, por cuya perfeccion se han hecho tantos esfuerzos en la Francia, hasta llegar á elevarlo á una teoría verdaderamente científica, estableciendo principios positivos, necesarios é incontestables, de que pudieran deducirse rectas y seguras consecuencias para el bien y mejora en la administracion de los pueblos. Cormenin y Macarel en 1818, han sido los primeros que han dirigido en Francia la práctica de este derecho, aquel en sus *Cuestiones de derecho administrativo*, y este en sus *Elementos de jurisprudencia*, Gerando en 1819, y Foucart en 1841, han dignamente abierto el camino á la enseñanza de este interesantísimo ramo del derecho, cuyos elementos, ántes esparcidos, ha sabido coordinar Laferriere, y cuyos principios ha procurado establecer Chaveau Adolphe, con claridad y precision, á fin de fijar esta ciencia bajo sus verdaderas bases.

El derecho administrativo, así considerado, es la ciencia de la *accion* y de la *competencia* del poder ejecutivo, de sus agentes, y de los tribunales administrativos, en relacion con los derechos é intereses de los ciudadanos, y con el interes general del Estado. ¿Mas cómo podría comprenderse la accion de un poder, sin conocerlo? ¿Ni cómo se conoceria si no se estudia su *organizacion*, sus atribuciones, y sus relaciones con los otros poderes sociales? La ciencia de los principios de la organizacion de la sociedad civil, es lo que constituye al derecho público, que aplicado á las atribuciones de los poderes constituidos de un Estado, forma el derecho constitucional del mismo. De aquí el íntimo enlace del derecho administrativo, con el público y constitucional. No quiere decir esto que el derecho administrativo no deba distinguirse realmente del derecho público. Esta distincion, dice Laferriere, es esencial. Basta reflexionar que el derecho público, es la ciencia de la *organizacion de los poderes* sociales, mientras que el derecho administrativo solo comprende la *accion* de uno de ellos, la del ejecutivo, para advertir desde luego que, si ambos derechos se apoyan en una misma base científica, á saber, la de los principios filosóficos nacidos de la naturaleza del hombre y de la sociedad, difieren esencialmente en su objeto y relaciones.

El derecho administrativo, considerado como ciencia, es de un origen moderno. En todas épocas, y donde quiera que haya habido un gobierno, ha habido instituciones administrativas. No puede concebirse gobierno sin administracion, ni ésta sin reglas destinadas á dirigir á los funcionarios en los diversos ramos administrativos. En todos tiempos y por los diversos gobiernos

de las naciones, se habrán formado reglamentos, expedidose órdenes, librádose circulares sobre los diversos objetos de la administracion pública; el conjunto de estas órdenes habrá formado las instituciones administrativas de los diversos pueblos; mas el derecho administrativo, no era aún constituido.

El célebre jurisconsulto Gallo, habra comentado el titulo *de publicanis* del edicto del pretor urbano; Callistrato habrá hecho un libro *de jure fiscali*; Ulpiano habrá formado algunos tratados acerca *Del ofissio del proconsul y de los censos*, y en el Digesto se encontrarán varios títulos acerca de las rentas del estado, de los caminos públicos, de los rios, y del régimen municipal, y sin embargo, Roma no ha tenido derecho administrativo, y en lugar de transmitirnos un cuerpo de doctrina, como en materia civil, nos ha transmitido algunas reglas que formó para ciertos objetos de administracion. Estas reglas no reposaban sobre principios del orden racional, base indestructible de la ciencia, sino que se derivaban de las instituciones políticas. Por eso cuando estas fueron destruidas por la invasion de los bárbaros, lo fueron también las leyes administrativas; mientras que el derecho civil, que era una ciencia, permaneció y llegó á ser primero la ley del vencedor, y luego la de casi todas las naciones de Europa.

En la Francia, durante la antigua monarquía, dice Laferriere, la ciencia del derecho administrativo no pudo constituirse. Ni la reunion sucesiva de las provincias, ni la intervencion de los Estados generales, ni la accion política de la monarquía, ni la accion administrativa de los parlamentos, del consejo de Estado, ni de otros tribunales, pudieron producir un sistema uniforme de administracion, y menos se reconoció un principio general, que pudiera llegar á ser la base científica del derecho administrativo.

Este comenzó verdaderamente en Francia, en la época de la asamblea constituyente. Estableciendo la unidad nacional, establecia igualmente la unidad administrativa, y proclamando los derechos del hombre y los principios de la razon que habian de ser realizados por las instituciones administrativas, zanjaba los fundamentos de la ciencia. El primer cónsul, aspirando despues á la centralizacion del poder, y restaurando el consejo de Estado, daba mayor fuerza y energía á la unidad administrativa. Y las cartas de 1814 y 1830, dando á reconocer los derechos políticos de los ciudadanos, establecian la alianza entre el poder público y los derechos de los particulares, y hé aquí las tres fuentes de que ha nacido el derecho administrativo en Francia, y al mismo tiempo los tres caracteres que lo han elevado al estado de ciencia.

Principios racionales, como fundamento del Derecho. Unidad como fundamento de la accion administrativa y combinacion de las atribuciones del poder público, en los intereses y derechos de los particulares, como el resumen de la ciencia. No son ya como en Roma, y en la antigua monarquía, las *instituciones* las que dominan; son los principios del orden racional apoyados en la naturaleza del hombre, y de la sociedad. Las *instituciones administrativas*, son la realizacion ó las consecuencias de los principios.

De los adelantos que esta ciencia ha hecho en Francia, ha comenzado á aprovecharse la España en estos últimos tiempos. En vano sería buscar la ciencia de este derecho en la administracion de los siglos medios; el feudalismo y la prepotencia de los señores era la base del sistema, los vasallos no sabian si tenían algunos derechos. Las municipalidades con sus fueros y los derechos y privilegios de las localidades, se sostuvieron despues contra las prerogativas de la corona, y no podía haber unidad en la administracion, que es una de las bases de la ciencia. Los esfuerzos de los reyes católicos por uniformar la legislación, y centralizar el gobierno, dándole una direccion marcada y fija, principiaron á dar á conocer las ventajas de la *unidad administrativa*. La adopcion de los gobiernos representativos, la organización de los poderes públicos bajo las bases de libertad, y el respeto debido á los derechos del hombre y del ciudadano, han debido necesariamente hacer conocer la necesidad de combinar la accion de los poderes públicos con los derechos reconocidos, y el Sr. Burgos, desempeñando el ministerio del interior, fué el primero que en 1834 ofreció en el Estamento de Próceres presentar un proyecto de ley que contuviese la organizacion de los *Tribunales administrativos*. Este pensamiento no se llevó á cabo, y hasta 1838 el Sr. Silvela, celoso diputado, presentó á las córtés un proyecto de ley sobre tribunales administrativos. Al fin, en 6 de Julio de 1845, se expidió el reglamento del consejo real, y en 1º de Octubre del mismo año el de los consejos provinciales que conocen de los negocios contenciosos de la administracion segun los principios de la ciencia. En 1847 el Sr. Rico y Amat ha dado á luz bajo el nombre de *jurisprudencia administrativa*, una coleccion de las competencias que sobre distintos puntos de administracion han sido ya decididas. Y el Sr. Pelaez del Pozo, en 1849, ha enriquecido á la ciencia con su *Tratado de procedimientos en materias contencioso-administrativas*. Entre nosotros se ha cultivado muy poco ó casi nada la ciencia del derecho administrativo, y nuestra administracion se resiente naturalmente de esta falta. Nuestras instituciones administrativas, ó lo que es lo mismo, nuestro derecho administrativo, se encuentra disperso en los diversos reglamentos, órdenes, decretos, circulares, oficios é instrucciones, espedidos por los gobiernos sobre los diferentes ramos de la administracion pública. En todos estos actos no dominan los principios fijos de la ciencia, y por esto se observan disposiciones contradictorias sobre un mismo objeto, segun las ideas del respectivo agente de la administracion, y segun las circunstancias políticas en que se han ejercido tales actos.

Confundidos los negocios contenciosos del órden administrativo con los del órden civil, se enerva la accion del gobierno, una autoridad estraña califica sus actos, y los poderes se embarazan recíprocamente en el ejercicio de sus atribuciones.

No distinguiéndose en los negocios de la administracion los que son puramente administrativos, de los contencioso-administrativos, los derechos de los ciudadanos se perjudican, sufren sus intereses, careciendo de remedios saludables, sin quedarles otro arbitrio que el inseguro, y por lo comun ineficaz, de

la responsabilidad; los errores de la administracion no se corrigen, y la energía en la accion del ejecutivo, es la ruina de aquellos sobre los cuales se ejerce.

En vano seria buscar en la legislacion vigente un recurso que proporcionara la reparacion de tan graves perjuicios. La ley 38, tít. 15, libro 2º Recop. Ind., reconoció el principio de que el mismo gobierno debia decidir si su negocio era de administracion, ó de justicia; mas la 35 del mismo título y libro, atribuye á las audiencias el conocimiento de la apelacion en aquella clase de negocios, confundiéndolos así con los de justicia. Y la misma confusion se hace en la cédula de 29 de Agosto de 1806, que reiterando lo dispuesto en las leyes citadas, concede á las audiencias la calificacion del grado en las apelaciones de los negocios *de gobierno*. La ordenanza de intendentes dividió los negocios de su conocimiento en causas de justicia, policía, hacienda y guerra; pero esta distinción de nada puede servir para el fin que se propone la ciencia del derecho administrativo, que es combinar en la accion del gobierno, el interes general con los intereses y derechos de los particulares. De suerte que, ciertos vislumbres, de derecho administrativo que se advierten en algunas disposiciones legales, sirven apenas para dar á conocer cuán atrasada se hallaba la ciencia en la época en que se dictaron.

Hecha nuestra independenciam, los actos de la Administracion se han ejercido *sin un plan fijo, sin un sistema general y uniforme, que basado sobre los fundamentos de la ciencia, abrazase los diversos ramos de la Administracion pública*. Y esta falta absoluta de los principios de la ciencia acerca de los objetos mas esenciales de la administracion, como son el tesoro público y los presupuestos, nos hubieran precipitado en un abismo, si el inminente peligro no nos hubiera hecho apelar á tales principios. La ley de 17 de Abril de 1850, es la primera que los ha reconocido espresamente. Por ella se mandó que la Corte de Justicia no pueda despachar mandamientos de ejecucion, ni dictar providencias de embargo contra las rentas públicas; y que el gobierno no verifique pagos, aunque se determinen por el poder judicial, si no están incluidos en el presupuesto. Por mas que esta ley se resienta todavía de las trabas que la constitución ha establecido sobre esta materia, y no haya podido adoptar por esto los principios administrativos en toda su estension y consecuencias, es á lo menos fuera de toda duda que ha fijado en este punto los límites del poder judicial, dejando libre y espedita la accion administrativa; y ha distinguido la discusion *judicial* sobre la deuda, del pago *administrativo* de ella.

Así es como la necesidad de la ciencia se hace sentir en los casos graves y complicados de la administracion. Debemos, pues, todos aspirar á su desarrollo, porque en él estamos todos interesados. No hay uno solo sobre el que no se haga sentir la accion de la administracion. Ni las personas, ni los bienes pueden estar escentos de ella. Administrar, es obrar, y la accion del gobierno se ha de ejercer precisamente sobre las cosas y los individuos. Combinar en la accion el interes público con los derechos é intereses de los particulares, de tal manera, que aquel prefiera sin herir ni ofender á estos, es el gran problema

de la Administracion, y su resolucion comprende toda la ciencia administrativa. Ciencia en que todos tenemos un grande y particular interes, porque de ella depende que el gobierno al administrar la cosa pública, lo haga sin atacar nuestros derechos, ni perjudicar nuestros intereses.

Por fortuna, el estado que guarda actualmente el Derecho administrativo no es el que en opinion de Cormenin guardaba en 1818 en Francia. “No es un amontonamiento incoherente de artículos, en que están mezclados los que es de principio, y lo que es de reglamento, lo transitorio y lo definitivo, lo derogado y lo vigente.” La opinion de este hombre eminente, ha sido calificada por Chaveau Adolphe como peligrosa y *exagerada*, y ha procurado demostrar en su obra de la Competencia y jurisdiccion administrativas, que el Derecho administrativo de Francia puede presentarse como una ciencia, marchar con sus teorías, sus principios incontestables, y aparecer á todos tan sencillo, y aun mas que las otras partes de la legislacion.

Nosotros siguiendo los principios de Adolphe, espondremos en estas lecciones la doctrina de la ciencia del Derecho administrativo bajo las dos bases de competencia y jurisdiccion. Siendo el Derecho administrativo la ciencia de la accion y de la competencia del poder ejecutivo, hablar de la medida del poder, que es la *competencia*, sin hablar de la jurisdiccion, que es el medio *de accion*, seria establecer el principio en abstracto sin práctica aplicacion; y querer hablar de la accion, sin suponer la competencia, seria pretender hacer la demostracion sin el principio. Así es que jurisdiccion y competencia administrativas, formuladas en principios de que se deduzcan rectas y claras consecuencias, revelarán el Derecho administrativo en estado de ciencia verdadera.

Y no omitiremos en cuanto nos sea posible, hacer aplicacion de los principios á nuestras disposiciones administrativas, á fin de que comparando la ciencia con la legislacion, pueda esta obtener alguna vez las mejoras reclamadas por aquella.

He concluido, Sres., por ahora, esponiendo el plan que me propongo seguir en estas lecciones; y me lisonjea la esperanza, que si fuere de vuestro agrado, asistireis á ellas, y las escucharéis con toda la benevolencia con que me habeis escuchado en la presente. —He dicho.