

59

17759

~~17759~~

88
506

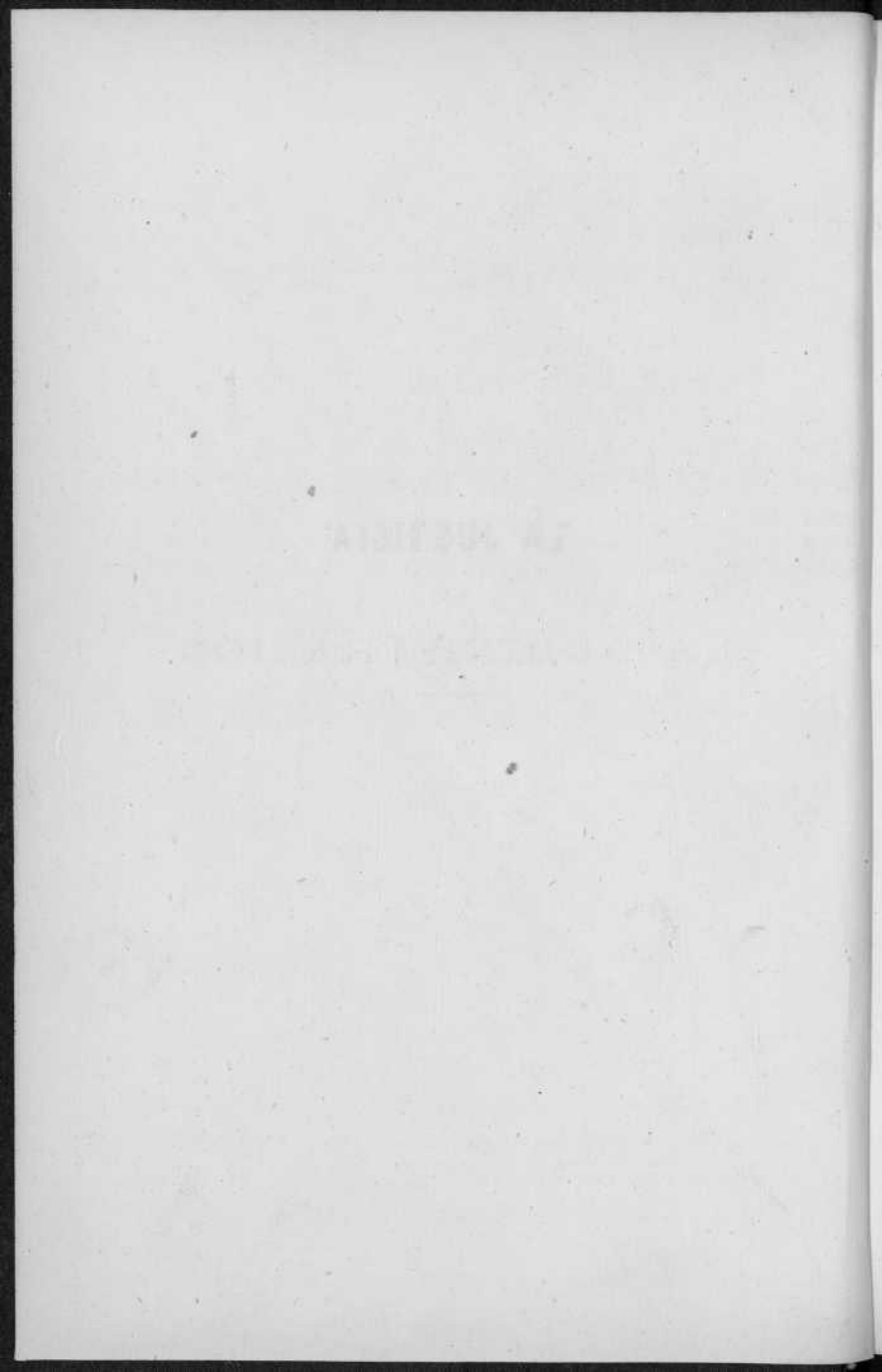


[Faint, illegible handwriting]

LA JUSTICIA

Y

LA ADMINISTRACION.



g

TRATADO

DE LAS COMPETENCIAS Y DE LA AUTORIZACION

PARA PROCESAR

A LOS EMPLEADOS ADMINISTRATIVOS,

por los Licenciados en Jurisprudencia

D. ANTONIO ALCÁNTARA Y PEREZ,

OFICIAL MAYOR

DE LA SECCION DE ESTADO Y GRACIA Y JUSTICIA
DEL CONSEJO DE ESTADO,

Y

D. JUAN DE MORALES Y SERRANO,

Oficial del mismo Consejo
y Abogado del Colegio de esta córte.

TOMO II.



MADRID.

IMPRENTA Á CARGO DE J. E. MORETE,
calle del Soldado, núm. 8, bajo.

1866



THE STATE

OF THE DISTRICT OF COLUMBIA

OFFICE OF THE

COMMISSIONER OF THE DISTRICT OF COLUMBIA

OFFICE OF THE DISTRICT OF COLUMBIA

OFFICE OF THE DISTRICT OF COLUMBIA

OFFICE OF THE DISTRICT OF COLUMBIA

OFFICE OF THE DISTRICT OF COLUMBIA

OFFICE OF THE DISTRICT OF COLUMBIA

OFFICE OF THE DISTRICT OF COLUMBIA

OFFICE OF THE DISTRICT OF COLUMBIA

OFFICE OF THE DISTRICT OF COLUMBIA

OFFICE OF THE DISTRICT OF COLUMBIA



OFFICE OF THE DISTRICT OF COLUMBIA

OFFICE OF THE DISTRICT OF COLUMBIA

OFFICE OF THE DISTRICT OF COLUMBIA

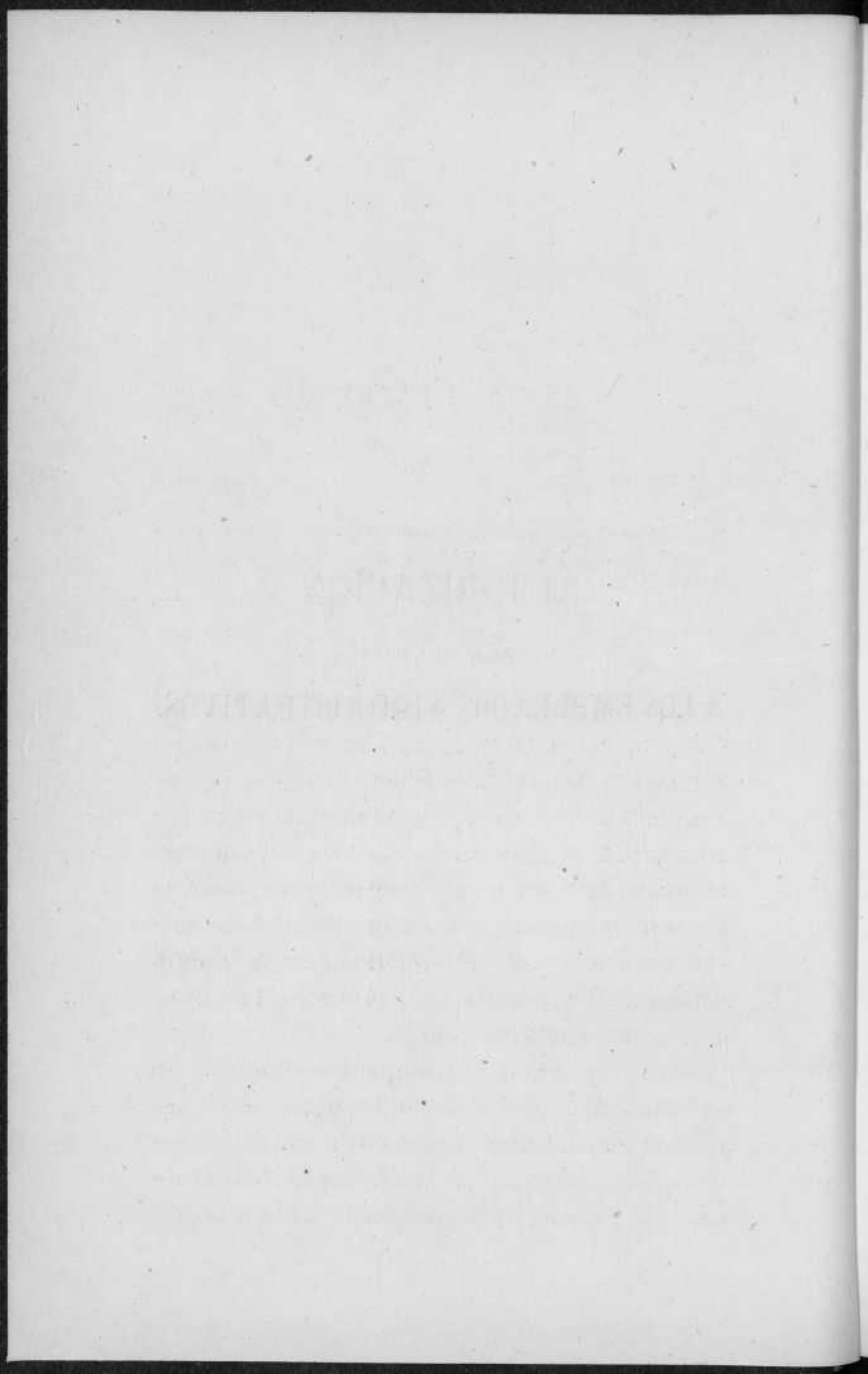
OFFICE OF THE DISTRICT OF COLUMBIA

OFFICE OF THE DISTRICT OF COLUMBIA

AUTORIZACION

PARA PROCESAR

A LOS EMPLEADOS ADMINISTRATIVOS.



CAPÍTULO PRIMERO.

Teoría general de la autorización para procesar á los empleados administrativos.—Su fundamento.—Su origen y vicisitudes.—Su decadencia.—Su porvenir mas probable.

La definicion de los poderes públicos, tal como la ha consagrado ya la ciencia administrativa en los modernos tiempos, segun hemos tenido ocasion de manifestar en la introduccion de esta obra, da lugar necesariamente á una serie de consecuencias tan importantes como lógicas, que vienen á constituir los principios fundamentales de la ciencia dirigida á la constante y protectora gestion de los intereses generales.

Una de esas consecuencias, emanadas de la desmembracion del poder, consiste en las relaciones indispensables que, segun hemos dicho ya, existen entre las diversas instituciones que, como otras tantas manifestaciones

del poder supremo, se dividen la direccion y la defensa de las fuerzas sociales, de los intereses generales, y de los derechos del individuo.

Así, pues, y sin que se entienda por ello menoscabado el principio que concede á cada uno de los poderes públicos una independencia absoluta, y una libertad completa para funcionar dentro de la esfera propia que de antemano les ha sido señalada, la accion del poder, en cada una de sus manifestaciones, lejos de ejercitarse aisladamente, y sin consideracion al movimiento armónico que deben guardar los elementos de fuerza y de autoridad que presiden la marcha del Estado, se subordina á las condiciones indispensables, para que por medio de ese movimiento acorde, pueda lograrse el alto y trascendental objeto de la vida social. De este modo, el poder, que es uno en su esencia, como es uno tambien el fin último á que se dirige, se divide en su ejercicio, pero sin desentenderse jamás de que la unidad de su origen impone á sus diversas representaciones la unidad de miras, debiéndose, por tanto, auxilio recíproco, si han de concurrir á la obra comun, que es el bienestar y mayor perfeccion de la sociedad.

Sentadas estas bases generales, no será

ya difícil dar una idea clara y concreta del punto que sirve de tema á nuestras reflexiones.

Hemos dicho que el poder administrativo, ó la Administracion, entendiendo esta voz en su significacion concreta, es libre en su accion, puesto que de otro modo no podría corresponder á la elevada mision que la está confiada; pero al mismo tiempo que es libre, es responsable de sus actos, y esta responsabilidad, que comenzando en el primer grado de la escala gerárquica formada por los diversos agentes administrativos, en quienes el poder central no ha podido ménos de delegar su accion, concluye en el último grado de esa misma escala, que es como el remate de la pirámide, puede exigirse por el poder judicial, que aunque de igual altura y de igual procedencia, se halla revestido de facultades de muy diversa índole, por estar llamado á realizar los fines de la vida social, por medios diferentes. El poder administrativo, pues, en su curso libre é independiente, como el judicial en su marcha desembarazada y regular, no pueden, no deben jamás confundirse ni hostilizarse con invasiones mútuas ó con impremeditados conflictos; pero como al mismo tiempo no deja de ser inevitable el contacto entre ambas potesta-

des, puesto que al moverse dentro de su órbita respectiva, según la bella expresión de un notable publicista francés, «se tocan sin oprimirse», y sin dificultar ó entorpecer su movimiento, este contacto inevitable, necesario y conveniente, esta relación inmediata entre los dos poderes, nos lleva lógicamente á la teoría de la autorización previa para procesar á las autoridades y agentes de la Administración.

El requisito de la previa autorización, es una preciosa garantía otorgada á todos los empleados de la Administración activa, mediante la cual el poder judicial, cuya acción independiente, inflexible y universal, no puede detenerse ni ceder ante linaje alguno de consideraciones ni circunstancias, queda en suspenso, cuando se dirige á perseguir un delito cometido en ejercicio de funciones administrativas, hasta que la Administración misma, representada en sus entidades superiores, y enterada del motivo que ha dado margen á la incoación del procedimiento, concede ó niega la facultad de su prosecución, dejando funcionar libremente á la Justicia, ó por el contrario, inutilizando por completo su acción, desde el momento en que comenzó á ejercerla.

Excepción de la regla ordinaria que es-

tablece la independencia omnímada de la potestad judicial, ese veto de la Administración, de tan graves consecuencias en la práctica, no ha podido ménos de dar ocasion á calorosos debates entre los publicistas modernos, cuyas opiniones se han dividido profundamente. Los unos ven en la garantía de la autorizacion previa, una rémora injustificada, que enerva y coarta la accion judicial, cuando no la anula por completo, con mengua y descrédito de la Justicia; un privilegio odioso, que si puede encontrar alguna defensa en razones de conveniencia pública, es sumamente peligroso en su aplicacion, por los grandes abusos de que es susceptible, abusos que con frecuencia pueden producir hasta la impunidad de los delincuentes; ven, en una palabra, los impugnadores de la garantía especial de que vamos hablando, una exencion anómala y perniciosa, que en el hecho de detener el brazo de la Justicia, suspendiéndolo unas veces, siquiera sea por un periodo mas ó menos largo, é inutilizando su accion por completo en otras ocasiones, no puede producir otro resultado que el desequilibrio de los poderes públicos, el desórden y la confusion en su respectivo ejercicio, y el descrédito en las instituciones, consiguiente á tan funestas causas.

Por el contrario, los defensores de la autorizacion previa abogan por su mantenimiento, fundándola, no solamente en la libertad de accion que la Administracion necesita para llenar su cometido, libertad que implica desde luego el principio de la responsabilidad ministerial consignado en nuestro Código fundamental, sinó en altas razones de organizacion, de necesidad y de conveniencia pública, que aconsejan imperiosamente prevenir el peligro de que la Administracion, salvaguardia de todos los intereses colectivos, no se encuentre jamás paralizada ó entorpecida en su marcha constante, por efecto de un proceso judicial repentino, y acaso inmotivado, que se inicie contra alguno de sus agentes. Privad, dicen, á la Administracion del derecho de responder de sus actos, de explicar su conducta, de interpretar las disposiciones que ella ha dictado, y cuya ejecucion por parte de sus agentes ha podido dar lugar á un delito ó falta, en el sentido estricto y riguroso de la ley penal, y habréis desconocido ú olvidado la naturaleza, la tendencia y los fines de la gestion administrativa; sujetad su accion á las reglas inflexibles é invariables que rigen á la Justicia, sin distincion de casos, circunstancias, ni categorías, y habréis esterilizado los esfuerzos del

poder administrativo, hasta el extremo de hacer imposible su mision, provocando conflictos terribles, que en momentos dados podrían comprometer los intereses mas altos de la sociedad.

Así se plantea esta importante cuestion por los publicistas mas eminentes; y aunque dados los términos de la polémica, habría campo bastante para prolongarla, explanando unos y otros razonamientos y optando despues por el parecer mas aceptable á nuestro criterio, como no es hoy nuestro propósito discutir en el terreno del derecho constituyente, y sí comentar el constituido, consignando las observaciones que su estudio y su aplicacion nos han sugerido, habremos de limitarnos á sentar como punto de partida el principio de la autorizacion previa, sancionado ya en nuestro sistema administrativo.

No nos dispensa esto, sin embargo, de analizar las razones que justifican aquel principio, y de consagrar tambien algunas reflexiones á los argumentos con que aquellas son impugnadas.

Tres son las bases fundamentales en que puede decirse estriba la teoría de la autorizacion, segun hemos indicado ya. La primera nace de la delegacion de facultades, que,

conforme á un principio constitucional, hace el poder ejecutivo en sus agentes, delegacion que no puede ménos de llevar inherente la responsabilidad de los delegados por los actos que en tal concepto ejecutan. De esta suerte, como en todo hecho lícito ó ilícito que el administrador efectúe, puede excusarse con su superior gerárquico inmediato, por órden del cual ha podido obrar, cabe llegar de grado en grado hasta la mas alta representacion del poder responsable, ó sea la responsabilidad ministerial. Esta sola consideracion sería bastante para comprender que los actos puramente administrativos no pueden subordinarse incondicionalmente á la accion de la Justicia, porque el empleado ú autoridad acusada, si ante el texto literal de la ley aparece alguna vez culpable, no lo será quizá si se examina su conducta con relacion á su carácter de subordinada á otra autoridad superior, ó con relacion á circunstancias excepcionales y supremas, en virtud de las cuales se haya visto obligada á traspasar el límite legal, en nombre del interés público. De aquí la necesidad de acudir á un medio que, suspendiendo el brazo amenazador de la Justicia, permita á la Administracion examinar previamente la conducta de su agente inferior, á fin de deducir,

en primer lugar, si hay verdadera responsabilidad criminal; en segundo lugar, si habiéndola, es imputable al presunto acusado, ó á algun otro funcionario superior suyo, de quien hubiere recibido el impulso.

Pero como no siempre las personas que ejercen oficio ú autoridad hacen uso de facultades delegadas, puesto que, si bien debe sobreentenderse la delegacion, siempre que el poder se ejerce por alguno que no sea el Jefe del Estado, hay autoridades revestidas de facultades propias, porque se supone que el poder supremo se desprendió definitivamente de una parte de su fuerza para depositarla en alguno de sus representantes; la teoría de la delegacion no constituye por sí sola y en todas sus fases, la base capital de la autorizacion previa. Un Gobernador, ó un Alcalde, puede ejercer actos de autoridad como delegado del Gobierno, cumpliendo órdenes superiores, directa y expresamente comunicadas; en este caso puede declinar su responsabilidad en el superior á quien obedió; pero como tambien al Gobernador y al Alcalde toca ejercer actos de proteccion, de impulsión, y de defensa en favor de sus administrados, y en uso de facultades propias que como administradores provinciales ó municipales (no como delegados directos

del poder supremo), les ha declarado la ley, y entónces obran por su propia cuenta, con entera libertad de accion, y por lo tanto bajo su responsabilidad personal, hay que apelar á nuevos racionios, que expliquen y legitimen la autorizacion previa en estos casos.

Esos nuevos racionios constituyen precisamente la segunda de las tres bases en que, segun dejamos indicado, descansa el principio de la autorizacion. No debe olvidarse ni por un momento, que las condiciones con que la Administracion funciona y se desenvuelve son: la libertad, la independencia, la rapidez y la continuidad; pues bien, desde el momento en que los agentes queden sometidos, como cualquiera ciudadano particular, á la obligacion comun de responder de los actos que como administradores hayan efectuado, la Administracion dejará de funcionar con independencia y con rapidez; su accion perderá uno de sus mas importantes caractéres, cual es la continuidad, y los intereses confiados á su custodia quedarán comprometidos, si no totalmente desamparados. ¿Qué otra cosa significaría la sumision incondicional del empleado á la accion de la Justicia, que conceder á esta el derecho de apreciar la conducta de aquel, bajo el punto de vista administrativo, y el

de interpretar las disposiciones que la Administracion dictó, y de cuya ejecucion mas ó menos acertada ha podido resultar el hecho justiciable? Si, pues, la Administracion ha de seguir su curso libre, expedito y constante; si sus determinaciones han de ser cumplidas con la rapidez y exactitud que la causa pública reclama; si su accion múltiple, universal, incesante, ha de producir los benéficos resultados á que los encargados del poder deben aspirar, es imprescindible proporcionarle todos los medios que para realizar su mision há menester.

Por lo tanto, aun á costa de concesiones peligrosas por lo singularísimas, á riesgo de tropezar en la práctica con inconvenientes de que apénas puede considerarse exenta doctrina alguna, cuando se la lleva al terreno de la aplicacion, donde el abuso, la ignorancia ó el error están siempre dispuestos á desnaturalizarla, parece incuestionable la conveniencia, la necesidad de otorgar á la Administracion, entre esos medios especiales de que há menester, la facultad de conceder ó negar el permiso para procesar á los agentes que dependen de ella.

Por último, hay otra razon no ménos poderosa que abona el privilegio de que se trata, y es el tercero de los fundamentos capi-

tales que enunciamos al principio. La persona ó corporacion que ejerce autoridad ó funciones públicas en el órden administrativo, suele ser el blanco de odiosidades bastardas, de rencores mal encubiertos, que con frecuencia originan descabelladas é injustas acusaciones, querellas criminales de deleznable fundamento, y en las cuales no es difícil descubrir ese espíritu de encono y de venganza que por lo comun suscita el ejercicio del poder en mayor ó menor escala, aun en las localidades que mas se distinguen por su sumision y respeto á la autoridad. Este espíritu de venganza ó rencor, nacido del imparcial cumplimiento del deber del funcionario, se observa mas frecuentemente, á medida que es mas estrecho el circulo en que el poder se ejerce, por lo mismo que allí es tambien donde mas se prodiga el abuso de autoridad. Pues bien; si el funcionario público ha de consagrarse al servicio con el celo é imparcialidad que deben distinguir todos sus actos; si su dignidad, su crédito, su fuerza moral han de conservarse en el nivel que requiere su investidura oficial, es preciso ponerle á cubierto de una falsa denuncia, es indispensable defenderle de una imputacion á todas luces calumniosa, es forzoso, en una palabra, que abrigue la confianza de que

su conducta oficial será previamente apreciada por sus superiores gerárquicos, cuando por virtud de denuncia, ó de oficio, intentare el poder judicial calificarla. De otro modo, como no siempre los que ejercen autoridad son personas de ánimo levantado, de energía á toda prueba, ó del temple vigoroso y decidido que fueran de desear para vencer el impulso de toda clase de sugerencias, existiría el peligro de que por temor de granjearse un enemigo formidable, dispuesto á buscar la satisfaccion de su agravio en una querrela amañada, la accion administrativa se ejerciera arbitraria y trabajosamente.

Tambien podría suceder que una vez fulminada la querrela, y comenzando á proceder la autoridad judicial con la actividad y desembarazo que la distinguen, sin que la Administracion tuviera conocimiento anticipado de tal determinacion, ni de su fundamento, además del peligro de que el procedimiento partiese de un error de hecho, que la Administracion podría señalar ó explicar inmediatamente, quedarían en los primeros momentos desamparados y huérfanos los altos intereses sociales; y no hay para qué insistir en las funestas consecuencias de que en cualquier tiempo, mucho mas en circunstancias críticas, quedase abandonada la defensa de los

asociados y sus intereses generales, por efecto de la suspension ó destitucion del funcionario encargado de ella, que es ordinariamente la primera consecuencia del procedimiento judicial.

De propósito nos hemos detenido en los fundamentos en que se apoya la garantía de la autorizacion, segun las teorías proclamadas por la ciencia administrativa moderna, porque importa mucho asentar sólida y claramente la naturaleza y fines de aquel principio, si han de ser perfectamente lógicas y consecuentes las deducciones que en el curso de nuestra taréa, y cuando se trate de ampliar y explicar el sentido de los textos legales, nos proponemos sostener.

Dediquemos ahora algunas breves reflexiones á los argumentos que contra la garantía emplean sus mas fuertes impugnadores.

Siguiendo un órden de ideas antitético, comienzan por asentar que la misma, si no mayor libertad é independencia que la Administracion reclama para sí, tiene derecho á exigir la Justicia. Genuina representacion del poder social, institucion acaso la mas alta de las que rigen los Estados, su accion pronta y enérgica, si ha de ser eficaz, no consiente impedimento que la suspenda, ni ménos razon

que la inhabilite ó anule; para su marcha magistosa é imponente no puede tener lindero ni barrera; contra sus fueros sagrados no ha de prevalecer privilegio ni singularidad. Si la ley penal á todos obliga y á todos impone sus severas prescripciones, si ella ha previsto y penado los abusos y los excesos que puedan cometer, lo mismo los ciudadanos particulares que las personas investidas de autoridad ú oficio público, ¿por qué esa monstruosa excepcion de la regla general, en favor de los agentes de la Administracion, que, perturbando el órden fundamental con que los poderes se hallan organizados, produce rivalidades y quejas entre las diversas clases sociales, desmoraliza á veces la clase á que se propone favorecer, y rebajando, por último, la institucion de la Justicia, tiene todos los caracteres de un privilegio odioso é irritante?

A la independencia y libertad de la gestion administrativa no ha de ser sacrificada la independencia y libertad de la protestad judicial, que tampoco puede vivir sin aquellas dos garantías esenciales á su modo de ser. La responsabilidad sucesiva, emanada de la delegacion de facultades, no puede ser razon suficiente para que la Justicia vea eludidos sus esfuerzos, contrarestadas ó por lo ménos entorpecidas sus gestiones, por obstáculos

que acaso cuando lleguen á ser removidos habrán hecho ilusorias la celeridad y la oportunidad, requisitos no ménos esenciales á la accion judicial, si ha de producir saludables consecuencias.

Esa responsabilidad del administrador, si nace de una infraccion positiva de la ley penal, por el tribunal que competa segun la clase del acusado, deberá ser exigida. Si nace de una omision ó falta, cuya correccion disciplinaria esté encomendada á la Administracion misma, así será declarado desde luego por la Justicia, que no tardará en sobreseer, participándolo á quien corresponda.

Ni es ménos débil, concluyen los impugnadores, el razonamiento que, para justificar la exencion, se funda en la proteccion personal que los empleados de la Administracion necesitan para llenar cumplidamente su mision. Además del funesto ejemplo de inmoralidad que ocasiona en la práctica el abuso que de esa proteccion suelen hacer los favorecidos, arguye un concepto desventajosísimo de las dotes de mando y de gobierno que supone en los funcionarios públicos; concepto que desde luego sería bastante á incapacitarles para el mando, porque deprime su autoridad. Pero no es esto solo; sabido es que ni la sim-

ple denuncia, ni la querrela, en virtud de la cual comienza la investigacion judicial, producen inmediatamente otro resultado que una presuncion de criminalidad mas ó ménos fundada, mas ó ménos racional, pero nunca bastante á privar desde luego al procesado de sus derechos civiles, miéntras perfeccionado el sumario no queda patente la existencia del delito, y descubierto el delincuente. Pues bien; si las primeras diligencias del sumario, aunque se dirijan contra un agente administrativo como presunto reo, no producen su inhabilitacion, á no ser que por la gravedad y notoriedad del hecho punible hubiese lugar á prision; si aun en este caso puede ser reemplazado inmediatamente el funcionario, por el que la ley llama á sustituirle; y finalmente, si en las primeras diligencias ha de haber ocasion en que el procesado explique su conducta al Juez, ya declinando la responsabilidad en el superior, ya invocando las circunstancias especiales que le movieron á obrar, todo lo cual puede la Justicia apreciar en su criterio, sobreseyendo, absolviendo ó condenando, y siempre con conocimiento de la Administracion, ¿en qué se menoscaba con este sistema regular y uniforme la independendencia del poder administrativo? ¿Cuándo ni cómo queda interrumpi-

da su accion, abandonados los intereses que representa, é indefensos sus representantes? ¿Por ventura la mera iniciativa de una investigacion judicial, prejuzga ó condena definitivamente, *ipso facto*, la conducta del procesado? ¿No ofrece la institucion de la Justicia garantías sobradas, lo mismo al particular que al funcionario, de que serán oidos sus descargos, estimadas sus excepciones y admitidos todos los medios de defensa de que un acusado puede valerse?

Luego ni en la teoría de la responsabilidad, ni en la de la independencia de los poderes públicos, ni en la proteccion y amparo que los agentes administrativos necesitan, se encuentra lógica y razonablemente defendida la garantía de la previa autorizacion.

Así discurren los que son abiertamente hostiles á ella. Y si bien es cierto que la mayor parte de sus racionios estriban en el culto que, digamóslo así, tributan á la institucion judicial, cuyas prerogativas encarecen hasta la exageracion, bien merecen, sin embargo, algunas de sus objeciones ser tenidas en cuenta, puesto que la experiencia ha venido á demostrar que no es fácil contestarlas victoriosamente.

Dirigiendo una mirada retrospectiva hácia el origen del requisito de la autorizacion,

y estudiando las vicisitudes por que ha pasado hasta llegar á su estado actual, no solo entre nosotros, sinó en las naciones europeas que la adoptaron, se adquiere bien pronto el convencimiento de que aquel principio, á semejanza de tantos otros del Derecho público, no ha podido conservarse inalterable con todas las condiciones de su primitiva aparición.

En efecto, si se considera que las máximas generales que sirven de norte á los Estados para su gobierno y su administracion, se derivan no tanto del derecho positivo como de la pública conveniencia, y del interés colectivo de los gobernados, no debe parecer extraño que ciertos principios generales proclamados en determinadas épocas, con el entusiasmo y la vehemencia consiguientes á la idea de que respondian á una necesidad perentoria, vayan con el trascurso de los tiempos perdiendo paulatinamente su primitiva autoridad y eficacia, modificando ó restringiendo su significacion, á medida que va menguando ó desapareciendo la situacion que les diera origen.

Esto es lo que cabalmente acontece con el principio de la previa autorizacion, si consultamos su historia.

Coetaneo al gran sacudimiento de la na-

cion vecina que á fines del siglo anterior produjo su regeneracion social y política, nació con la gran reforma administrativa de aquel país, y se sostuvo á grande altura, y con una extension considerable, miéntras se estimó imprescindible como medio de asentar sobre bases sólidas la separacion é independencia del poder administrativo. En esa garantía veian la defensa contra las continuas invasiones del poder judicial, que habituado á reasumir y ejercer ambas potestades en el régimen anterior, pugnaba por conservar sus antiguas funciones mixtas, provocando incesantes conflictos con su tendencia absorbente y perturbadora. Pero el mismo empeño y perseverancia con que se puso en práctica el principio, no tardaron en producir la reaccion que de ordinario sigue á todas las doctrinas, cuando por exagerarlas en su aplicacion vienen á quedar desnaturalizadas ó falseadas. Dióse tal ensanche al veto de la Administracion, y se recurrió á tales sutilezas para ejercerlo, que la parcialidad vino á ser manifiesta, y los legisladores y los gobernantes comenzaron á entrever el peligro de que la Justicia, desprestigiada, excarnecida, casi anulada en sus altas funciones, no pudiese cumplir su mision sagrada.

Entónces no pudo ménos de reconocerse

la necesidad de comenzar á relajar en pro de la Justicia el rigorismo del principio, y este fué uno de los primeros actos de la Restauracion en Francia, puesto que por la ley de 28 de Agosto de 1816 quedaron privados de la garantía los empleados de contribuciones indirectas, y poco despues los acusados de exacciones ilegales. En 1849 quedaron tambien fuera de la garantía los delitos electorales, pero la Constitucion de 1852 ha restablecido lo que existía antes de 1848, con las diferencias consiguientes al nuevo sistema político; por eso fué abolido el derecho de probar con testigos los hechos imputados á los funcionarios públicos, el jurado ha sido sustituido por los tribunales correccionales para los delitos de imprenta, y la excepcion de la garantía en cuanto á los delitos electorales no ha prevalecido tampoco.

Puede decirse, por tanto, que en el vecino Imperio se ha verificado un retroceso ó reaccion en favor de la Administracion, y en contra de los fueros de la Justicia; hecho digno de llamar la atencion, porque no está muy conforme con las tendencias del espíritu moderno ni con los adelantos de la ciencia. En cambio debe ser satisfactorio para nosotros que, á pesar de que nuestro país suele acoger con demasiada presteza las reformas

y doctrinas que en materias de Administracion ensayan nuestros vecinos, de quienes somos imitadores, no haya seguido en esta parte el ejemplo de la nacion francesa; pues léjos de ampliar el principio de la garantía, acaba de ser considerablemente restringido por nuestra reciente ley para el gobierno y administracion de las provincias, que ha suprimido aquel requisito para los delitos de imposicion de castigo equivalente á pena personal, arrogándose facultades judiciales, exaccion ilegal, cohecho en la recaudacion de impuestos, falsedad de listas cobratorias, percepcion de multas en dinero, y abusos en cualquier operacion electoral. De este modo ha quedado tan limitado el principio, que bien puede afirmarse que con esta modificacion se ha dado un paso de suma trascendencia, que permite augurar, para un tiempo quizá no muy lejano, la completa abolicion de la garantía. No abogaremos hoy nosotros porque este presagio se cumpla en un breve plazo; pero para prevenir la alarma que nuestra conjetura pueda causar en los apasionados defensores de la autorizacion previa, debemos consignar que cuando con el transcurso de los años veamos arraigadas en nuestra patria las modernas instituciones, cuando la experiencia nos demues-

tre que los poderes públicos funcionan con la debida regularidad, conteniéndose cada uno en los verdaderos límites de su respectiva esfera de accion, la garantía especial concedida hoy á la Administracion carecerá de razon de ser, y su abolicion será una medida tan necesaria como plausible. Buen ejemplo de esta verdad nos suministra la Bélgica, donde la garantía de la autorizacion ha sido derogada completamente.

CAPÍTULO II.

Autoridades á quienes compete conceder ó negar la autorizacion.—Funcionarios á quienes alcanza esta garantía.

Entre las importantes atribuciones que la ley confiere directamente á los Gobernadores de provincia, se cuenta la de conceder ó negar la autorizacion competente para procesar á los empleados y corporaciones de todos los ramos de la Administracion civil y económica de la provincia, por abusos perpetrados en el ejercicio de funciones administrativas. Segun esta regla general solo al Gobernador, como jefe superior de la Administracion provincial en todos sus ramos, como personificacion del poder administrativo, dentro de la esfera en que le es permitido agitarse con la independencia propia de su cargo, pero siempre bajo su responsabilidad,

incumbe resolver si ha de proseguir ó no el proceso incoado contra alguno de los funcionarios ó corporaciones sujetas á su inspeccion y vigilancia, por abusos perpetrados en el ejercicio de atribuciones de carácter administrativo.

Parece extraño, y hasta peligroso á primera vista, que el poder central se haya desprendido de esta importante facultad, cuyo ejercicio es de suyo delicado y de suma trascendencia; pero esta abdicacion se justifica perfectamente, teniendo en cuenta que el Gobierno supremo no se halla en situacion de apreciar inmediatamente por sí mismo con la urgencia que el asunto exige la conducta del subordinado que presta sus servicios á larga distancia y bajo las inmediatas órdenes de la autoridad provincial.

No es posible que el Gobierno, en su esfera elevada, desde el punto de vista general en que observa el movimiento complicado de la Administracion, descienda á esos detalles, y acuda con la debida eficacia á depurar los hechos, á calificarlos y á dictar su resolucion con la premura que exige la pronta Administracion de justicia, detenida ante este incidente. Por otra parte, el Gobierno, al delegar en el Jefe de la Administracion provincial la facultad de conceder ó negar la autorizacion

de que vamos hablando, no se ha desprendido de ella tan absoluta y completamente, que no haya conservado la inspeccion, vigilancia y autoridad que le competen, acerca del uso que de aquella facultad hagan sus delegados.

Merced á esa inspeccion superior y constante que caracteriza todos sus actos, el Gobierno retiene el derecho de conocer individualmente todas las resoluciones dictadas en expedientes de autorizacion, y lo que es mas, el de revocar esas mismas resoluciones, cuando por ser negativas entendiere que son improcedentes ó innecesarias. Y es tal la importancia de esta prerogativa, en virtud de la cual el Gobierno se ha reservado el derecho de revisar la decision del Gobernador, siempre que esta fuere negativa, que merece la consagremos algunas consideraciones.

Implica en la apariencia alguna contradiccion, que solo en caso de negativa, esté obligado el Gobernador á consultar su resolucion con la superioridad, así como el que las facultades del poder central, estén limitadas á conocer y decidir del asunto en aquel caso, pues versando siempre la cuestion sobre si la Justicia ha de proseguir ó no su comenzado camino, y habiéndose establecido la garantía de la autorizacion en favor de los agentes administrativos, no parece conve-

niente ni lógico, que cuando el Gobernador levante su veto y deje expedita la acción judicial, no pueda valorar el Gobierno supremo los fundamentos de aquella resolución, para revocarla ó confirmarla, según su superior criterio.

De este modo, además de evitarse procesos injustos combatiendo los errores de apreciación, ó la parcialidad de que puede adolecer la resolución afirmativa del Gobernador, se lograría que estos, viéndose obligados á someter su acuerdo á la aprobación superior, lo mismo que en los casos de negativa, meditarán más detenidamente el asunto, y procurarán buscar el acierto y la legalidad con mayor celo y eficacia.

No es difícil, sin embargo, desvirtuar la fuerza de este razonamiento, derivado, más bien de un equivocado concepto, que de la verdadera teoría fundamental de la garantía que nos ocupa, tal como la dejamos expuesta. Es cierto que para guardar consecuencia con el principio general que impone á las autoridades de inferior grado el deber de consultar ciertas resoluciones con la superioridad, ántes de que aquellas sean ejecutorias ó decisivas, no parece lógico eximir á los Gobernadores de esta obligación, cuando conceden por sí la autorización para que la Justicia

siga su curso; pero basta á nuestro juicio recordar algunas ideas de las que dejamos emitidas en el capítulo precedente, para justificar cumplidamente aquella distincion.

Es innegable que la garantía de la autorizacion ha sido establecida primeramente en interés de la Administracion, y secundariamente en favor de la persona del agente administrativo; pero es necesario tener muy en cuenta que ántes que esos dos intereses sagrados, existe otro mas sagrado aun, de preferencia absoluta sobre todos los demás, y ante cuya conservacion y defensa no debe prevalecer consideracion alguna; este interés es el de la recta administracion de justicia. De aquí el que si bien se ha relajado este principio en favor de la Administracion, por altas razones de pública conveniencia, no se haya hecho sinó con grandes restricciones, á fin de que la accion judicial sufra en su libre curso lo ménos posible; de aquí, por tanto, el que cuando la Administracion misma estima indefendible la conducta de su servidor, cause estado desde luego su acuerdo, y recupere inmediatamente la integridad de sus fueros la potestad judicial, sin mas dilaciones ni trámites.

Procuraremos condensar esta doctrina por medio del siguiente racionio: si el Gober-

nador interpone su veto, y por un acto arbitrario, erróneo ó malicioso que cause estado, extingue irrevocablemente la accion judicial, el delincuente quedará impune, la Administracion desacreditada, la vindicta pública escarnecida, la institucion de la Justicia vulnerada de tal suerte, que no quedará medio alguno de reparar su daño.

Por el contrario, si el Gobernador, penetrado de la certeza del hecho punible, y de la responsabilidad que por él puede alcanzar al presunto culpado, levanta su egida protectora y le abandona al poder judicial, por no hallar términos hábiles para defenderle en nombre de la ley, la Administracion ha salvado su prestigio, la Justicia se ha conservado ilesa, la vindicta pública ha sido desagraviada.

Hé aquí, pues, satisfactoriamente explicada por los diversos resultados de uno ú otro acuerdo del Gobernador, la razon de su diversa naturaleza revocable ó irrevocable. Cuando los tribunales siguen su curso por haber sido la autorizacion otorgada, todos los intereses quedan amparados bajo la salvaguardia de la Justicia; cuando el Gobernador denegase la autorizacion sin ulterior recurso, el castigo de los delitos quedaria á merced del criterio ó de la malicia de un agente de

la Administracion: en el primer caso ningun peligro para la Justicia, ningun peligro para el procesado inocente; en el segundo, riesgo de impunidad absoluta del delincuente, ofensa irreparable á la institucion judicial, des-crédito y degradacion de uno de los mas altos poderes del Estado. Y no se diga que dando el carácter de ejecutivo al acuerdo en que el Gobernador concede la autorizacion, queda comprometido é indefenso el procesado, porque no puede acudir al poder supremo, apelando de una resolucion arbitraria que merezca ser revocada en el órden administrativo. De este argumento suele hacerse uso frecuentemente contra el principio que venimos analizando y sosteniendo; y aunque á primera vista no deje de tener alguna importancia, pocas palabras serán suficientes para desvanecerlo.

Ya hemos dicho que la autorizacion es una especie de privilegio en cuya aplicacion debe procederse con gran parsimonia, con un espíritu siempre restrictivo, puesto que constituye una excepcion singularísima en la ley comun del procedimiento criminal. Pues bien, si solo es aplicable cuando la responsabilidad del funcionario fuese dudosa, y si ha sido establecida en interés de la Admlnistracion, ántes que en interés del procesado, cuando la

Administracion en su libre é imparcial criterio, abdica y reconoce los legítimos fueros de la Justicia, dejándola obrar libremente, no hay razon para prolongar con nuevas instancias la sustanciacion del incidente previo, por un exceso de consideracion y miramientos hácia el procesado. Los intereses y derechos de este (téngase muy presente esta circunstancia), no quedan en tal caso huérfanos ni desatendidos, toda vez que el tribunal los ampara, y ante él podrá siempre hacer patente su inocencia. Además, queda reservada al Gobierno en todo caso la facultad de exigir la responsabilidad al Gobernador.

Designadas ya las autoridades á quienes compete conceder ó negar la autorizacion, acaso debiéramos ocuparnos en discurrir acerca de las formalidades y trabas con que deben proceder al verificarlo, pero habiendo de darnos esta materia ocasion á extensas consideraciones, nos parece preferible aplazarla para mas adelante, y consagrar nuestra atencion en lo que resta del presente capítulo, á determinar cuáles sean los funcionarios á quienes alcance la garantía previa.

Punto es este, que atendido el texto literal de la ley, y la larga práctica que viene rigiendo, no parece debiera dar lugar á dudas ni ser objeto de controversia; y sin em-

bargo, son tales y de tanta importancia las cuestiones que envuelve el punto mencionado, y es de tal necesidad abordarlas y resolverlas, que no hemos vacilado en llamar sobre ellas la atención de los publicistas.

Segun el artículo 4.º párrafo 8.º de la ley de 2 de Abril de 1845, la autorizacion que al Gobernador incumbía conceder ó negar, se limitaba al caso en que el proceso se dirigiese contra los empleados y corporaciones dependientes de su autoridad, y el artículo 1.º del Real decreto de 27 de Marzo de 1850, primera disposicion que reglamentó entre nosotros esta materia, (1) reflejando fielmente el precepto legal entonces vigente, confirmó el mismo principio, repitiendo que «cuando hubiere de formarse causa á un empleado ó cuerpo dependiente de la autoridad del Gobernador... no pudiese el Juez dirigir las actuaciones inmediatamente contra el encausado... sin la autorizacion previa.»

Al tenor de estas dos prescripciones, legal la una, reglamentaria la otra, era indudable que todos los empleados ó corporaciones que por ejercer autoridad ó funciones de carácter administrativo *dependiesen de la autoridad del Gobernador* tenían derecho á la garantía.

Con levisima alteracion en la frase, aunque generalizando algo mas su sentido, la

nueva ley vigente de 25 de Setiembre de 1863 confirmó en su artículo 10 el principio de la autorizacion, en lo concierne á los empleados y corporaciones á quienes comprende, y que son los mismos que la ley anterior expresó (2).

A pesar de lo terminante y claro de esta regla, no dejó de suscitar dificultades y dudas su aplicacion, á causa de la diferente significacion que para los efectos de que se trata, cabe dar á la voz *empleado*; porque segun se tome en un sentido mas ó ménos lato, así podrá tener lugar en mas ó ménos ocasiones la garantía de la autorizacion.

Había que comenzar fijando lo que debe entenderse por *empleado* ó *corporacion* dependiente de la autoridad del *Gobernador* para los efectos de la garantía; y aunque nada era mas lógico y natural para conseguirlo, que aceptar como base segura la definicion que el Código penal adopta, cuando despues de determinar la responsabilidad criminal que los empleados contraen en el desempeño de sus cargos, en su artículo 331 explica la verdadera significacion de la palabra *empleado* para los efectos del mismo Código (3), todavía este medio, sin dejar de ser una guia importantísima siempre atendible, no fué bastante para hacer comprender con entera

exactitud la verdadera acepcion de la voz *empleado*, en el sentido lato en que la ley debió concebirla para los efectos de la autorizacion, y segun procuraremos demostrar.

Para averiguar la naturaleza y carácter esencial de un servidor del Estado, hay que recurrir, no solo á su nombramiento y denominacion oficial, sinó á las funciones señaladas al cargo que desempeña: limitarse á lo primero, como vulgarmente sucede, prescindiendo completamente de las funciones, es exponerse á un juicio equivocado; porque siendo muy frecuente que bajo una sola denominacion se hallen confundidas y acumuladas funciones de muy diversa índole, no siempre resulta entera conformidad entre el nombre del empleo y las funciones que le están asignadas. Bajo este aspecto, la definicion del Código, en el hecho de no atender sinó al fin último que en el empleado debe suponerse, no á su origen y procedencia, no puede ser mas filosófica ni mejor meditada; pero la misma vaguedad con que se expresa en cuanto á las funciones del empleado, es causa de vacilaciones y dudas cuando se trata de aplicar la garantía de la autorizacion.

Analicemos las circunstancias que deben concurrir en el empleado ó corporacion para que les comprenda la garantía. ¿Bastará que

se hallen ejerciendo funciones públicas bajo la dependencia del Gobernador? No, porque como probaremos cuando mas adelante discurremos sobre los casos en que la autorizacion procede, pueden los empleados y corporaciones dependientes del Gobernador ejecutar actos, por los cuales no há lugar á la garantía. ¿Será indispensable que las funciones públicas sean de carácter permanente? Tampoco, porque hay muchas ocasiones, como despues veremos, en que la garantía alcanza á servidores accidentales, de carácter transitorio, momentaneo si se quiere. ¿Bastará la simple investidura oficial que, en circunstancias dadas y en actos aislados, se confiere á un individuo ó corporacion, por razon de su título pericial, profesional ó científico? De ningun modo, porque hay casos en que esos individuos ó corporaciones no pueden acogerse á la garantía, si ha de guardarse consecuencia con el principio fundamental en que descansa. Luego si, ni las funciones públicas por sí solas, ni su carácter permanente, ni la investidura oficial momentanea derivada de títulos profesionales ó científicos, son bastantes á fijar el valor de la voz *empleado*, en la acepcion necesaria para la aplicacion de la garantía, la definicion del Código, fuente la mas genuina y fecunda á

donde podemos acudir, por mas que nos ilustre poderosamente ayudándonos en nuestras investigaciones, no salva todas las dudas ni previene todas las dificultades.

No era posible por otra parte, que en su concision y en su espíritu sintético se detuviese el Código en explicar aquella definicion en los términos mas conducentes á evitar toda duda; y mucho ménos podia esperarse así, si se tiene en cuenta que para la cuestion de que vamos hablando, mas bien que á reglas inflexibles y concretas, hay que atenerse las mas veces á un criterio razonado, pero discrecional, que derive su fuerza de los principios generales que en la materia rigen.

¿Cuáles serán, pues, los mas sólidos fundamentos del raciocinio, para determinar con exactitud y dentro del espíritu de la ley, la clase de empleados y corporaciones que disfrutan de la garantía? No pueden ser otros que la naturaleza de las funciones, la forma y tiempo en que se ejercen, y el fin último á que se encaminan. Con arreglo á estas bases podemos ya deducir sin temor de ser desmentidos, que la autorizacion comprende: 1.º á todos aquellos que directamente dependen de la Administracion y forman parte de ella: 2.º á aquellos que aunque no se hallen revestidos de atribuciones administrativas perma-

nentes, desempeñen de orden de la autoridad alguna comision ó encargo, cuyo cumplimiento constituya directa é inmediatamente un servicio público.

En el primero de los dos conceptos indicados há lugar á sostener con absoluta seguridad, que todas las personas y dependencias que forman la Administracion provincial y local en sus diferentes ramos, cualquiera que fuere su nombramiento, denominacion, categoría y sueldo, con tal que se hallen sujetas á la inspeccion mas ó ménos inmediata del Gobernador de la provincia, gozan de la garantía respecto á los actos que con carácter oficial ejecuten. En el segundo concepto, si bien es mas difícil formar un exacto juicio, puede asentarse sin temor, que toda persona particular en quien transitoriamente delegare la autoridad administrativa provincial ó local, comision ó encargo, mediante una retribucion ó gratuitamente, cuyo cumplimiento consista directa é inmediatamente en un servicio á la causa pública, disfruta de la garantía durante el desempeño de aquel servicio y por la responsabilidad que en él contraiga, cualesquiera que fueren la denominacion del encargo y las condiciones del nombramiento.

Como prueba de las dificultades que ofre-

ce el fijar la verdadera significacion ó inteligencia de la voz *empleado público* y *autoridad pública*, ya sea en sentido genérico, ya para los efectos de la garantía previa, no podemos ménos de recordar aquí algunas de las reflexiones que á este punto han consagrado escritores distinguidos. Dalloz, al sentar como principio general que la garantía en Francia solo alcanza á los funcionarios que pueden ser considerados como *agentes del Gobierno*, procura definir lo que se entiende por estos, y fundado en la jurisprudencia del Consejo de Estado, dice: «que son aquellos
»que, depositarios de una parte de su autoridad (la del Gobierno), obran directamente en
»su nombre, y hacen parte del poder público;
»y que en el sentido del artículo constitucional que establece la autorizacion previa,
»*agentes del Gobierno* deben entenderse los individuos designados por el Gobierno para ejercer una porcion cualquiera de autoridad pública... Se debe entender por *agentes del Gobierno*, no solamente los administradores
»propriamente dichos, sinó aun los dependientes de las administraciones financieras,
»tales como registros, contribuciones directas é indirectas, aduanas, etc., los agentes diplomáticos, en fin, los agentes destinados á los servicios tan diversos que

»responden á las necesidades de la sociedad» (4).

Si por ejercer *una porcion cualquiera de autoridad pública* se ha de entender una parte del poder público, ó sea esa facultad directamente coercitiva que forma el carácter esencial del poder, la doctrina expuesta por Dalloz envolvería cierta contradicción, en el hecho de comenzar limitando la garantía á los que ejercen autoridad pública, y de concluir ampliándola á otra numerosa clase de funcionarios que realmente no ejercen autoridad, en el sentido concreto que ántes se ha supuesto.

Pero nosotros creemos que las palabras *autoridad pública* tienen diversas acepciones cuando se aplican á los funcionarios del Estado, porque unas veces significan la delegación del poder público, conferida directamente por el Gobierno para conservar el orden y amparar los intereses generales y particulares, y otras veces significan la investidura oficial concedida con el fin de cooperar á la acción administrativa, por medio de servicios intelectuales ó materiales, en los diferentes ramos que tienen por objeto subvenir á las necesidades de la sociedad. En el primer caso, la idea *autoridad* es absoluta; en el segundo, es relativa, porque se limita á la ór-

bita determinada del ramo especial confiado al funcionario, lo cual no obsta para que aun así, el empleado, el *oficinista* (para expresarnos con toda la claridad posible) ejerza autoridad, cuando desempeña sus funciones públicas, lo mismo que el alcalde, el concejal ó el inspector de policía, aunque en distinto concepto que estos.

Esta opinion la vemos en cierto modo confirmada en una obra que goza de gran crédito entre nosotros por la respetabilidad é importancia de sus autores. Al analizar en ella la palabra *autoridad*, se recuerda un párrafo escrito por el Sr. Pacheco, en su comentario al Código penal, que dice así: «No creemos necesario decir qué es lo que se entiende por *autoridad*. Todo el mundo sabe que este nombre corresponde, no á cualquier empleado, sinó al que ejerce poder público. No es autoridad un administrador de provincia, pero sí un subdelegado de rentas. No lo es un oidor del tribunal del territorio, pero sí un juez de primera instancia. Y sobre todo, son esencialmente autoridades, primero que ningunas otras, las del orden gubernativo, los jefes políticos, los corregidores y los alcaldes.» A lo cual observa el comentador que nosotros invocamos ahora: «El comentario anterior es al párrafo terce-

»ro del artículo de faltas citado. Extender á
»otro caso la clasificacion de autoridades que
»en dicho comentario se hace, induciria á er-
»ror. Los subordinados de un administrador
»de provincia están obligados á obedecerle, y
»es para ellos autoridad; y lo es para todos
»los ciudadanos en el caso de atentado ó des-
»acato, como lo es el magistrado de un tribu-
»nal y todos los empleados en lo que concier-
»ne al ejercicio de sus funciones. En el len-
»guaje oficial y doctrinal, se usan promiscua-
»mente las palabras *autoridades*, *funcionarios*
»*públicos*, *empleados públicos* y aun *agentes del*
»*poder*, *de la Administracion*, *agentes del Gobier-*
»*no*: la propiedad ó impropiedad de tales de-
»nominaciones, en el sentido de *autoridades*,
»ha de determinarse por los principios gene-
»rales que dejamos asentados, y las circuns-
»tancias especiales de cada caso.» (5)

CAPÍTULO III.

Si la autorizacion alcanza á los empleados de la Administracion central.

Continuando el estudio que nos hemos propuesto hacer del art. 4.º de la ley de 2 de Abril de 1845, sustituido hoy por el 10 de la de 25 de Setiembre de 1863, en lo referente á determinar cuáles son los empleados y corporaciones á quienes la autorizacion comprende, no es el escollo que acabamos de señalar el único ni el mas grave en que se tropieza al aplicar el precepto legal.

En efecto, échase de ver que tanto la ley de 2 de Abril de 1845, como la vigente, en el hecho de proponerse por único objeto el régimen y administracion provincial, tocando incidentalmente algunos puntos de la municipal en lo concerniente á las relaciones

que necesariamente existen entre una y otra, no podian sin extralimitarse, extender su accion á otra esfera distinta. De lo cual ha venido á resultar que miéntras las necesidades de la Administracion provincial y local, respecto al principio de la autorizacion, han sido previstas y atendidas por dichas leyes, el personal de la Administracion central ha quedado preterido en tales términos, que hoy prevalece ó adquiere por lo ménos gran preponderancia, la opinion que reputa notoriamente excluida de la garantía á la indicada clase.

No es ciertamente imputable á las leyes mencionadas, volvemos á decir, la omision ó el vacío que acabamos de señalar: ya hemos dicho que tratándose de un punto concierne á la Administracion central, en manera alguna debía contenerse en los límites de la ley para el gobierno y administracion de las provincias. Pero como ni simultaneamente, ni con posterioridad á la aparicion de aquellas leyes orgánicas, ha venido ninguna otra disposicion soberana á completar el sistema, bien dando reglas sobre la aplicacion de la garantía á los empleados y corporaciones de la Administracion central, bien declarando á esta clase, expresa y terminantemente excluida de aquella preroga-

tiva, de aquí la cuestion grave, trascendental, práctica, que no puede ménos de surgir diariamente, y cuya solucion ofrece tanto interés como dificultad.

Atendidos la letra y el espíritu de nuestra legislacion actual, y los principios generales de nuestro sistema administrativo, ¿alcanza la garantía á los empleados y corporaciones que forman la Administracion central? Hé aquí los términos en que se presenta á nuestro exámen esta grave cuestion, á la cual no han prestado atencion hasta ahora nuestros publicistas, ni nuestros legisladores, siendo ya una verdadera y urgente necesidad, estudiarla y resolverla en uno ú otro sentido, si han de evitarse los funestos resultados de una jurisprudencia incierta y contradictoria.

Si recorremos una por una todas las disposiciones que constituyen nuestra legislacion sobre la garantía, encontraremos consignado el principio en todas partes; pero en ninguna desenvuelto y explicado con la extension y fijeza de que realmente es susceptible, y que sería de apetecer para marchar con entero desembarazó en la aplicacion. Así se observa que por expresarse unas veces de un modo concreto y taxativo, y otras en una forma demasiado vaga, en cuanto al princi-

pio fundamental, las disposiciones dictadas hasta ahora con el fin de desarrollar la teoría iniciada por vez primera en la ley de 2 de Abril de 1845, parece que han circunscrito sus miras á la Administracion provincial y local, contentándose con establecer reglas precisas para la sustanciacion, en vez de desenvolver por completo la teoría, con la debida amplitud y bajo un punto de vista general. Ya que no fuese lugar oportuno de subvenir á esta necesidad la ley de 2 de Abril de 1845, en el Real decreto de 27 de Marzo de 1850, que aunque encaminado principalmente á reglamentar el principio consignado en el art. 4.º de aquella ley, tiene el carácter de una disposicion general, hubiera podido lograrse aquel propósito; pero se limitó á explicar el principio, tal como la ley lo establece, y ni una sola frase encontramos que nos suministre luz, sobre si la garantía es aplicable á los empleados que no dependen del Gobernador de la provincia, salva la excepcion que en favor de esta misma autoridad hacen la ley y el Real decreto.

La ley orgánica del Consejo de Estado promulgada en 17 de Agosto de 1860, acaso pudiera proporcionarnos algun dato interesante para ilustrar nuestro criterio, y hasta llegar á una conclusion lógica y segura; pues-

to que las frases de *empleados superiores administrativos* que usa en el párrafo 11 del artículo 45, y la de *empleados públicos* contenida en el párrafo 4.º del 48 y en el 52, parece que resuelven la cuestion, en el hecho de atribuir al Consejo en pleno la facultad de consultar sobre la autorizacion que el Gobierno deba conceder para encausar á las autoridades y funcionarios superiores administrativos, así como á la seccion de Gracia y Justicia el deber de informar sobre la autorizacion referente al procesamiento de los *empleados públicos*, no comprendidos en el párrafo 11 del art. 45 (6). Quedando así abarcada toda la Administracion, en sus tres esferas, debiera desaparecer la duda que nos asalta en esta materia; pero como el primero de los dos artículos de la ley que acabamos de citar contiene la frase «con arreglo á las leyes» y no hay ley alguna que otorgue la garantía, ni á los empleados superiores, ni á los inferiores de la Administracion central, este reparo ha podido ser bastante para no estimar cumplida y claramente resuelta la cuestion por la ley orgánica del Consejo. La objecion, por otra parte, es muy débil, pues ya sea que el legislador aludiese en el artículo citado á leyes que no existen, pero que necesariamente han de dictarse, ya sea que alu-

diese á leyes modales ó de procedimiento, en ninguna de las dos hipótesis creemos que puede deducirse lógicamente de la falta de leyes secundarias llamadas á completar y desenvolver principios y doctrinas fundamentales de nuestro sistema político, una interpretacion tan restrictiva como la que sería preciso dar á los artículos 45 y 48 de la ley de 17 de Agosto de 1860.

La duda, sin embargo, subsiste, y es por tanto inútil empeño buscar en la legislacion escrita, ni en la anterior, disposicion expresa que directa y claramente resuelva el punto que nos ocupa; en este concepto, si la cuestion hubiera de quedar encerrada en tan estrechos límites, no habría para qué detenerse en resolverla en el sentido negativo que en la práctica se viene haciendo ordinariamente. Aun penetrando el espíritu de la legislacion vigente cabría sostener en el terreno legal, siquiera sea por analogía, una excepcion en favor de los empleados superiores de la Administracion, ó sea los altos funcionarios de la Administracion central; pues consignada y reconocida por la ley la garantia para los Gobernadores de provincia, y cometido al Supremo Tribunal de Justicia el conocimiento de los procesos que contra ellos se promuevan, en concepto de altos funciona-

rios del Estado, hay una razon perfectamente inductiva, para suponer comprendidos en la misma regla á los otros funcionarios cuya superior elevacion, por hallarse inmediatos al poder central, no solamente lleva consigo las mismas consideraciones y derechos, sinó que hace todavía mas necesaria la previa calificacion de su conducta por el poder administrativo, ántes de que la Justicia proceda.

Ateniéndose, pues, á la letra de la legislacion actual y de la precedente en materia de autorizacion previa, resulta que la Administracion central ha sido preterida. Pero aunque esta pretericion, tan cierta como inexplicable, haya sido, y continúe siendo para muchos hombres pensadores é ilustrados, razon plausible para estimar hoy positivamente excluidos de la garantía á todos los empleados y corporaciones de la Administracion central, doctrina que ha prevalecido en el Consejo de Estado con motivo de un caso práctico no remoto, nosotros, léjos de asentir á este parecer, abrigamos convicciones opuestas.

Dícese que siendo la garantía una excepcion singularísima, y habiendo de procederse con mucha parsimonia en su aplicacion, como sucede con todos los privilegios, hay que sujetarse estrictamente al tenor literal de la

ley; y como allí donde la ley nada dijo, no es lícito suplirla, modificarla ni ampliarla, porque cuando se trata de privilegios concretos no debe acudirse á la interpretacion extensiva, es evidente que la autorizacion no alcanza sinó á aquellas clases que el legislador menciona. No negaríamos la exactitud de este raciocinio, si para el estudio y planteamiento de la doctrina hubiéramos de limitarnos al rigorismo de la frase; pero cuando se trata de un principio que forma parte integrante de nuestro sistema político, y que por emanar de consideraciones generales y complejas, solo pudo concebirse en términos genéricos, si sus fines habian de lograrse, no es posible desentenderse de esta circunstancia, y sacrificar la razon, la jurisprudencia y el buen sentido, al rigorismo, ó á la omision, tal vez indeliberada, de los textos legales.

Si el principio de la autorizacion germinó y nació con la Administracion misma, que veía en él uno de sus elementos de vida y de defensa, ¿podrá dudarse que germinó y nació abrazando todas las gerarquias y esferas de los agentes de la Administracion? Las mismas razones que abonan el principio en la esfera provincial y en la municipal, concurren evidentemente en la region central administrativa; aun podremos afirmar, sin in-

currir en exageracion, que hablan mas alto aquellas razones, tratándose de funcionarios que sirven á las inmediatas órdenes del poder supremo; porque siendo la teoria de la responsabilidad ministerial uno de los principales fundamentos de la garantía, no puede haber casos en que con mas oportunidad y justicia, haya lugar al recurso de la responsabilidad ministerial, que aquellos en que fueran acusados de abuso los empleados y corporaciones que reciben directamente el impulso del Ministro respectivo, y suelen estar identificados con su propio pensamiento.

Los apasionados impugnadores de la garantía, en su afán de mermarla cuanto sea posible mientras se logra su total extincion, rebuscan argumentos en todos los terrenos, y por eso explotan como una de sus mas poderosas armas el silencio de la ley, ó mas bien la falta de una ley.

Muy deplorable es en verdad que el principio no haya sido desenvuelto en leyes oportunas, con la extension y claridad que el asunto requiere, pero por lamentable que sea este vacío nunca le hemos reputado causa bastante para resolver la cuestion, dejando á un lado consideraciones y racionios de un orden mas elevado y trascendental.

Proclamada la garantía en términos gené-

ricos como uno de los principios de nuestro derecho público, porque de otro modo no descansaría en las bases que le hemos supuesto, en vano se esforzaran sus adversarios, agotando todos los recursos de la dialéctica, para restringir en la práctica los casos de aplicación de la garantía. Mientras el legislador no la borre de nuestras instituciones, fuerza es aceptarla con todas sus consecuencias. Aquí no hay término medio, ni transacción posible; ó se aborda resueltamente la supresión ó la modificación del principio, ó una vez admitido y sancionado, es fuerza ser lógicos en su aplicación. Comprenderíamos sin dificultad la abolición completa; pero respecto á la modificación nada consideramos más ilógico, que buscar el criterio para realizarla, en la jerarquía ó en el cargo del agente administrativo, en lugar de recurrir á la índole del acto punible y á sus consecuencias, que es la regla más racional y la que ha sido adoptada últimamente por la ley de 25 de Setiembre de 1863.

Y no se diga que debiendo la autorización ser aplicable solamente á los funcionarios que ejercen autoridad, entendiéndose por tal una parte del poder público, en manera alguna puede alcanzar á los empleados de la Administración central, cuya mayor

parte son simples servidores del Estado, des-
tituidos de esa autoridad permanente y di-
recta que tiene por objeto la conservacion del
orden, y la defensa de los intereses generales
y particulares. Esta opinion cuenta muchos
mantenedores y es realmente muy aceptable
en teoría; pero bajo el punto de vista prácti-
co, si no bastase para refutarla recordar el
sentido que en el capítulo precedente hemos
dado á la palabra *autoridad*, en nuestra cons-
tante jurisprudencia administrativa encon-
trarémos la mas concluyente contestacion al
argumento que nos ocupa. Recórranse las de-
cisiones de autorizacion pronunciadas desde
que rige este principio entre nosotros, y lo
veremos aplicado, lo mismo al Alcalde, al ins-
pector de vigilancia y al sereno, que al sim-
ple concejal, al contador de Hacienda, al se-
cretario de Ayuntamiento y al estanquero.
¿Podrá decirse que estos últimos ejercen auto-
ridad en el sentido estricto que se supone á
la palabra?

Aun admitida la hipótesis de que solo á
los empleados que se hallan revestidos de
una parte del poder público alcanza la garan-
tía, tampoco esto daría por consecuencia
exacta la exclusion de todos los empleados
de la Administracion central: basta que haya
algunos que ejercen autoridad en el sentido

absoluto de que hablamos, como sucede á los Subsecretarios y á los Directores generales, que tienen facultades propias, además de las que el Ministro pueda delegarles, para que la excepcion no deba prevalecer en términos genéricos.

Tambien habrá quien invoque contra nuestra doctrina el ejemplo del vecino Imperio, donde la jurisprudencia administrativa en este punto ofrece alguna oscuridad; á esto podemos contestar: primeramente, que si bien nuestra Administracion en principio, está calcada sobre la francesa, con leves excepciones, en su organizacion difiere mucho de ella, por lo cual no es posible siempre seguir fielmente sus huellas. En segundo lugar, es digno de notarse que miéntras en Francia están excluidos de la garantía los Consejeros de Estado, porque no se les considera llamados á ejercer la accion administrativa, aunque sí á dirigirla (7), y los oficiales y demás empleados del mismo Consejo de Estado, comprende la autorizacion á los agentes diplomáticos, y á los Cónsules (8). De aquí há lugar á deducir dos consecuencias: 1.^a que respecto á los agentes del gobierno que pertenecen á la Administracion central ó general, no es absoluta en Francia la exclusion de la garantía, y 2.^a que la dis-

tincion que se advierte entre agentes del Gobierno ó autoridades, y empleados ú *oficinistas* que solo dirigen la accion administrativa, pero no la ejercen, sería una razon muy atendida, si no viéramos contradicha la teoría en la Administracion provincial y municipal de Francia, donde la garantía alcanza á toda clase de subalternos de muy diversos ramos.

Parece, pues, incuestionable, que en el estado actual de las cosas, y sin que por ello deba creerse que cedemos á un entusiasmo irreflexivo por el principio, puesto que ya digimos ántes que consideramos conveniente su limitacion progresiva, y hasta lo creemos llamado á desaparecer, la garantía alcanza hoy á la Administracion central, en los propios términos y condiciones que á la provincial y municipal.

No de otro modo se explican los arts. 45 y 48 que hemos citado, de la ley orgánica del Consejo de Estado, ni de otro puede sostenerse la teoría de la autorizacion, tal como la presentan y defienden los mas ilustrados publicistas, y tal como nosotros la dejamos planteada. Nuestra conviccion se corrobora más y más, cuando pensamos que lo que únicamente falta para que así sea entendida la teoría, es, como ya hemos dicho, prescribir el modo de proceder respecto á los emplea-

dos y corporaciones de la Administracion central, y volvemos á repetir que no creemos que la falta de una disposicion puramente modal, sea razon concluyente para eliminar de plano á la indicada clase, incurriendo en un verdadero contrasentido.

De estas reflexiones deducimos que el estado de incertidumbre y oscuridad en que este punto se encuentra, es insostenible y perjudicial á la causa pública; la jurisprudencia vacila, las opiniones se dividen; lo mismo los depositarios del poder que las corporaciones consultivas del Estado, fluctúan y caminan sin rumbo cierto en este laberinto, y creemos llegado el momento de esclarecer este interesante punto, dictando las declaraciones correspondientes. Ningun lugar mas oportuno se ofrece para hacerlo, que la ley general de empleados esperada con tanta ansiedad por todas las clases sociales. Hemos abrigado la esperanza de que en ella podría consignarse el principio con la extension que deba tener, dejando para un reglamento el detalle de la sustanciacion, y completando el pensamiento en la ley orgánica de tribunales, que está ya sobre el tapete, y en la del enjuiciamiento criminal. Pero la aparicion del nuevo reglamento orgánico de las carreras civiles, donde no vemos un

solo artículo dedicado al asunto en cuestion, si bien no ha defraudado enteramente nuestra esperanza, porque ya hemos dicho que el asunto es materia de ley, nos hace temer la misma pretericion para el dia en que veamos traducida en un hecho la proyectada ley general de empleados públicos; por ello nos creemos obligados desde ahora á encarecer la necesidad imperiosa de que se fije clara y distintamente la doctrina que parezca mas acertada.

The first part of the book is devoted to a general
introduction of the subject and a description of the
method used in the investigation. The second part
contains a detailed account of the experiments
conducted and the results obtained. The third part
is a discussion of the results and a comparison
with the results of other investigators. The fourth
part is a summary of the work and a list of
references. The fifth part is an appendix
containing some additional data and a list of
figures. The sixth part is a list of
symbols and abbreviations used in the text.

CAPÍTULO IV.

Casos en que se requiere la autorizacion.—Deslinde necesario entre la personalidad privada y la pública del empleado.—Ejemplos prácticos.

Explicado ya cuáles son los empleados y corporaciones á quienes alcanza la garantía, resta examinar la segunda y mas importante condicion indispensable para que sea aplicable aquel principio. Nos referimos á los actos que por su naturaleza gozan de la garantía de la autorizacion, segun la letra y el espíritu del precepto legal.

El art. 4.º, párrafo 8.º de la ley de gobiernos de provincia de 2 de Abril de 1845, estableció que la autorizacion competía, siempre que el proceso versare *sobre hechos relativos al ejercicio de las funciones* del empleado. El artículo 1.º del Real decreto de 27 de Marzo de 1850, reprodujo fielmente esta fra-

se, y últimamente el art. 10, párrafo 8.º de la ley vigente de gobiernos de provincia, y el 30 del reglamento para su ejecucion, concretando un poco mas la idea, aunque no con la precision que fuera de desear, confirman aquella doctrina, declarando que la autorizacion es indispensable, siempre que hubiere de formarse causa á algun empleado ó corporacion de cualquier ramo de la Administracion civil y económica, por *abusos perpetrados en el ejercicio de sus funciones administrativas*. ¿Podrá decirse que esta locucion sea tan exacta y adecuada como fuera de apetecer, para prevenir dudas, y alejar dificultades en la aplicacion del principio? Seguramente no, y vamos á demostrarlo.

Bajo el punto de vista teórico la frase de que la ley y el reglamento se valen para expresar quiénes y en qué casos gozan de la garantía, es oportuna y propia, porque aun encerrada en estrechos límites, con la concision que exige el precepto legal, guarda perfecta armonía con el principio fundamental de la materia, y expresa clara y sencillamente la idea genuina ó abstracta. Pero así como la inteligencia de las palabras *empleados dependientes del Gobernador*, suscitaba ántes graves dudas, segun hemos tenido ocasion de manifestar en el capítulo precedente, así

tambien las suscita en el terreno de la aplicacion y acaso con mas frecuencia, y de mayor entidad, la verdadera inteligencia de la frase *por abusos perpetrados en el ejercicio de sus funciones administrativas*, clave sin la cual es de todo punto imposible determinar con acierto si cabe ó no la garantía previa.

Dicho se está que habiendo de suponerse en el empleado dos personalidades enteramente diversas, á saber: la privada, y la pública ú oficial, solamente cuando obra con este último carácter, y por ello comete un acto punible, segun el Código penal, procederá la previa intervencion de la Administracion, para decidir si el proceso ha de continuar ó no. Pero es tan difícil á veces señalar el límite de esas dos personalidades, ó de sus actos; suele ser tan imperceptible la línea que los separa, que no es de extrañar ciertamente la confusion de ideas y los equivocados juicios á que da lugar esa calificación, cuyo acierto exige un profundo estudio de la ciencia administrativa, no solo en sus principios fundamentales sinó en sus detalles mas minuciosos.

Es tal la múltiple variedad de hechos ilícitos, ó de abusos que un empleado ó corporacion puede perpetrar dentro del círculo de sus funciones públicas, y participan á veces

esos abusos de un carácter tan incierto, tan vago, tan incoloro, si se nos permite esta expresión, que no puede ménos de ofrecer gran dificultad la calificación del acto punible, ya porque se trata de apreciar las facultades, los derechos, y los deberes con que la Administracion, ó sus agentes se desenvuelven en todas sus ramificaciones, ya porque existen abusos, que por su índole especial, ó por el doble carácter oficial de que se halla investido su autor, participan de una naturaleza mixta, que no permite definirlos con la fijeza y precision necesarias para deducir una conclusion absoluta y firme, en uno ú otro sentido.

Oigamos con cuanta precision y claridad se expresa sobre este punto un distinguido escritor francés: «El verdadero carácter de los hechos relativos á las funciones, dice, es que constituyan un abuso de la funcion, un empleo ilegal ó fraudulento del poder que se ha delegado en el agente. Este, ya sea infiel á su delegacion y engañe la confianza de la Administracion, ya se sirva de la autoridad de que está investido para ejercer vejaciones sobre los ciudadanos, hace de sus funciones un instrumento de delito, abusa de ellas»... «Conforme á estos principios, se ha declarado que por delito relativo á las funciones no

»se puede entender un hecho de funciones,
»(ninguna funcion autoriza á cometer un de-
»lito), se debe entender que el hecho imputa-
»do sea, precisamente, un hecho cometido con
»ocasion del ejercicio de las funciones que el
»agente está llamado á desempeñar.» (9)

Estamos perfectamente conformes con estas ideas, y para hacerlas mas palpables, nos parece oportuno citar algunos ejemplos que ciertamente no hemos tenido necesidad de inventar.

Un guarda rural de un municipio recorre armado de su carabina el territorio que ha sido encomendado á su custodia, y encuentra á su paso á un convecino, con quien tiene motivos de odio y de venganza; prevaleciéndose el guarda de la superioridad que le dan su oficio, sus armas y la ocasion, acomete al paisano y le hiere ó le mata, disculpando despues su conducta ante la autoridad judicial, con la alegacion de que el paisano desconoció la autoridad del guarda, invadiendo el monte con el objeto de extraer leñas clandestinamente, y revolviéndose contra el mismo guarda, cuyas intimaciones repetidas desatendió.

Un alguacil de ayuntamiento recibe orden del Alcalde para rondar por el pueblo de noche y conservar el orden; comienza á eje-

cutar el mandato y recorre las calles, ostentando su carácter de delegado de la autoridad, y tomando las disposiciones oportunas para evitar desórdenes y escándalos; pero en medio de su ocupacion, oye el alegre bullicio de un baile ó fiesta, que se celebra en el portal de una casa con el mayor orden y compostura; siente el alguacil el natural deseo de participar de la comun alegría, penetra en el baile, y olvidándose allí, aunque por breve rato, de la comision que iba desempeñando antes de entrar, promueve un altercado con uno de los concurrentes á la fiesta, y por cuestion de amor propio, de celos ó de amoríos, el altercado se convierte en riña y el alguacil causa una lesion á su contrincante, diciendo despues que obró en defensa de su persona y en nombre de la autoridad que representaba, la cual había sido desconocida y atropellada por el paisano.

Hé aquí dos casos en que, si los hechos aparecen claramente tales como los hemos supuesto, ó por lo ménos suministrasen las actuaciones indicios vehementes para estimarlos así, es manifiesto á todas luces que los dos procesados están fuera de la garantía, porque obraron como simples particulares, por mas que al presentar su exculpacion quisieran explotar de mala fé su investi-

dura de empleados públicos administrativos (10).

Pero no siempre se halla tan depurada la verdad en las primeras diligencias, que pueda conocerse desde luego el hecho en toda su extension, ni ménos formarse una idea exacta de los móviles de las acciones, de los antecedentes que las prepararon, y de otros detalles de sumo interés, que deciden á veces el resultado de un proceso, y que por desgracia no se llegan á averiguar sinó al fin del sumario, ó tal vez en el plenario.

Podría, pues, suceder fácilmente, que en esos dos casos mismos que acabamos de mencionar, por no aparecer claro el carácter privado del acto punible, ó por haber indicios, que, aunque falsos ó amañados, favorecieran al parecer el descargo de los acusados, presentando como probable el hecho de que estos, al perpetrar el delito, obraron en el ejercicio de sus funciones públicas, porque contra ellas se verificó la agresion; se entendiese necesaria la previa autorizacion, confundiendo las ideas, desnaturalizando el principio y trastornando la jurisprudencia.

Un concejal de un Ayuntamiento, considerándose desacatado en la calle por un transeunte, que de palabra ó de obra le injuria, se apresura á reprimir el desman, imponien-

do en el acto multa ó arresto al culpado, en la equivocada creencia de que el carácter de Regidor que ostenta, le autoriza para reprimir por sí delitos ó faltas, como sustituto legal y ordinario del Alcalde. Denunciado el proceder del Regidor en el concepto de exaccion ó detencion ilegal, ¿será necesaria la previa autorizacion? Prescindiendo de la excepcion que respecto á las exacciones ha introducido la nueva ley de gobiernos de provincia, y fijándonos, no solo en la detencion, sinó en la forma y circunstancias con que el Regidor la decretó, el caso ofrece aspectos muy diversos.

Hay que comenzar calificando la naturaleza del acto que consumó el Regidor, y para ello es indispensable que le consideremos obrando en uno de los tres conceptos en que pudo haber obrado en el caso propuesto, á saber: 1.º, como agente de la Administracion; 2.º, como delegado de la autoridad judicial; 3.º, como simple particular.

No cabe el primer supuesto, porque estando definidas por la ley las atribuciones propias de un Regidor, y hallándose estas limitadas á tomar parte en las deliberaciones de la corporacion municipal, y á desempeñar las comisiones ó encargos que el Alcalde ó Teniente le confiera directa y expresamen-

te (11), no hay términos hábiles para reputar al concejal investido de la autoridad competente, para reprimir por sí propio y con el carácter de agente administrativo, un agravio inferido á su persona. Si, pues, no pudo adoptar la medida represiva, en uso de sus facultades propias, ni por otra parte había obtenido delegacion expresa de la potestad coercitiva que reside en el Alcalde y sus Tenientes, claro es que el Regidor no obró en el ejercicio de sus funciones administrativas. ¿Obraría en concepto de delegado de la autoridad judicial? Solo á los Alcaldes y á sus Tenientes dan las leyes este carácter, y en el hecho de estar declarados agentes del poder judicial en el primer grado de la escala gerárquica de la institucion, en materia criminal, se entienden virtual y constantemente delegados, no solo para la prevencion de los sumarios é instruccion de las primeras diligencias, sinó para tomar medidas represivas de cierto género, é imponer penas dentro de los limites que les han sido señalados. Y si bien esta misma facultad puede recaer en un Regidor, cuando por ausencia, ocupacion, ó incapacidad del Alcalde y Teniente fuera llamado á sustituirlos en el mando, como para que así suceda es necesario que la delegacion se verifique de un modo expreso, tampoco

cabe suponer funciones judiciales en un Regidor, mientras no se encuentre debidamente revestido del carácter de Alcalde accidental ó sustituto.

Luego, si en el concepto legal no pudo obrar el Regidor, en el ejercicio de funciones administrativas, ni ménos como delegado de la autoridad judicial, fuerza es calificar su conducta, no como un abuso de autoridad pública que en aquel momento no podía ejercer, porque carecía de ella, sinó como un acto meramente privado, que no está sujeto á la garantía de la previa autorizacion (12).

Otro de los casos que ocasiona errores en la práctica, es el que se refiere á los servicios que son llamados á prestar de órden de la Administracion, las personas que ejercen una profesion libre en virtud de título pericial ó científico.

Un perito agrimensor, por ejemplo, recibe encargo de medir y tasar un terreno que pertenece al Estado, y va á ser objeto de pública licitacion; despues de haber prestado su servicio el perito, libra la certificacion correspondiente, y resulta posteriormente motivo fundado para imputarle el delito de falsedad, ya por el modo con que verificó la tasacion y mensura, ya por la inexactitud con que prestó su declaracion. ¿Podrá

obrar libremente la Justicia sin necesidad de la previa autorizacion? Seguramente sí; porque si á primera vista es indudable que el perito prestó un servicio á la Administracion, no dependía directamente de ella, ni en el desempeño de su cometido tuvo que subordinarse á prescripciones determinadas que la Administracion le dictase, ni el abuso, por tanto, fué de tal naturaleza que reflejase en los agentes superiores administrativos, en términos que pudiera llegarse de grado en grado hasta la responsabilidad ministerial. El perito, libre en el ejercicio de su profesion, obró de su propia cuenta y bajo su exclusiva responsabilidad, puesto que la Administracion no le mandó, ni le podía mandar, que en el desempeño de su trabajo facultativo se atuviese á estas ó las otras reglas.

Lo mismo puede decirse de los arquitectos, ingenieros, médicos, etc. en los casos en que son llamados á auxiliar á la Administracion con sus conocimientos científicos ó profesionales; pero hay que tener en cuenta, sin embargo, que esta regla puede tener sus excepciones.

Cuando el auxiliar facultativo, al servir á la Administracion, delinque en la esfera puramente profesional y con relacion á la inteligencia, á la oportunidad, ó á la malicia con

que aplica sus conocimientos, su criterio es independiente, su responsabilidad es exclusiva, y no cabe considerarle sinó como un testigo calificado que la Administracion utiliza, del mismo modo que un particular en los debates jurídicos; por eso debe responder de sus actos desde luego á la autoridad judicial, sin trabas ni restricciones (13). Pero si el arquitecto, el ingeniero, el médico municipal, que se hallan bajo la dependencia de la Administracion y por ella están retribuidos, infringen, al prestar sus servicios facultativos, preceptos é instrucciones, que por via de precaucion, consignó la Administracion en sus reglamentos, entónces la autorizacion previa será necesaria, porque á la Administracion toca examinar si el reglamento ha sido ó no observado, y si hay alguna circunstancia que releve de responsabilidad al presunto reo.

CAPÍTULO V.

Dificultades para calificar los actos de los empleados que tienen doble carácter.

Existen también hechos punibles, que por el carácter mixto ó complejo de sus perpetradores, son difíciles de calificar para el efecto de la garantía previa. Los conflictos que en este concepto ocurren con mayor frecuencia, se refieren á los Alcaldes y á sus Tenientes, quienes á causa del dualismo que la ley les confiere, ejecutan actos, ya con el carácter de autoridad local administrativa, ya como delegados de la judicial, en lo concerniente á la materia criminal.

No es dudoso que cuando un Alcalde ó Teniente se extralimita en la prevención de un sumario, en la instrucción de diligencias que expresamente le comete el Juez de pri-

mera instancia, ó en cualquier otro servicio, que en virtud de leyes ó reglamentos terminantes está obligado á prestar directamente á la administracion de justicia, no le alcanza la garantía de la autorizacion; puesto que no pudiendo suponerse que en tales casos obra en ejercicio de funciones administrativas, y sí dentro de la esfera de las judiciales que la ley le ha conferido, falta el requisito mas esencial para que tenga lugar la garantía. Pero el Alcalde no solamente sirve á la Justicia directamente, y en la forma que acabamos de referir; puede y debe servirla de un modo mas indirecto, mas transitorio, aunque no por eso ménos eficaz, y entónces suele ofrecer suma dificultad el deslindar el concepto en que la autoridad local procede, para los efectos de la autorizacion. Cuando un Alcalde, por ejemplo, ó un Teniente decreta la detencion preventiva, momentanea de una persona, no con ánimo de prevenir un sumario criminal, porque no lo considera necesario, sinó con el de precaver algun peligro inminente, ó con el de evitar la evasion del culpable, proponiéndose remitirlo en un breve término á disposicion del tribunal competente, ¿obra como autoridad administrativa ó como funcionario del órden judicial? Hé aquí una de las cuestiones mas interesantes que

se derivan de la materia que vamos examinando, y cuya solucion ofrece tales dificultades, que no ha logrado todavía formarse verdadera jurisprudencia por el Consejo de Estado, ni por el Gobierno, que viene resolviendo este punto con un criterio discrecional y variable.

Nace principalmente la duda de no haberse deslindado todavía entre nosotros con la debida precision y claridad, la índole y efectos de lo que se entiende por la policia preventiva que incumbe á la Administracion, y la índole y efectos de lo que se llama policia represiva, que corresponde á la autoridad judicial. Siendo esencialmente diversas la naturaleza y extension de la una y de la otra, importa mucho no confundirlas, y sin embargo vienen confundiéndose entre nosotros con una frecuencia deplorable, dando lugar á juicios erróneos y á consecuencias absurdas; error que en parte parece excusable, si se atiende á que, como ya hemos dicho, no existiendo la policia judicial debidamente organizada en nuestro pais, se ve obligada la autoridad judicial á valerse de los mismos agentes encargados de la policia preventiva.

De aquí resulta esa confusion de atribuciones que en la práctica se advierte, en daño de la buena doctrina, y esa incertidumbre y

falta de fijeza con que se viene resolviendo cada caso, con diferente criterio, según la apreciación de las circunstancias.

Aplicando en todo su rigor los principios fundamentales del derecho público, sostienen los que pretenden interpretar más rectamente la ciencia administrativa, que la policía preventiva, encomendada á la Administración, jamás alcanza á la facultad de privar de su libertad á persona alguna, cualquiera que sea el concepto en que lo verifique, y el tiempo que dure la detención.

Considerando esta como una de las medidas que determinan el límite divisorio entre la policía preventiva y la represiva, allí donde la detención tiene lugar, comienza, según los mantenedores de este principio, la policía judicial, porque la Administración por sí y en uso de la potestad que representa, jamás puede imponer la privación de libertad, ni por una hora, en concepto de medida preventiva, y mucho menos en concepto de pena; y sin embargo de presentar esta doctrina como elemental, puesto que la derivan de los principios más firmemente proclamados por los publicistas, ya sea porque su rigurosa aplicación lucha con abusos, tradiciones y costumbres inveteradas en nuestros pueblos, ó ya porque los textos legales

que debieran consagrarla no se hallan concebidos en términos tan claros y precisos que no dejen lugar á dudas, es lo cierto que hasta ahora no ha sido interpretada uniforme y constantemente en el sentido propuesto.

En efecto, dista mucho de ser unánime la manera de entender las reglas 27.^a y 29.^a de la ley provisional para la aplicación del Código penal (14), pues mientras los unos sostienen que la facultad, ó mejor dicho, la obligación que en ellas se impone á las autoridades y sus agentes, de detener ó mandar detener á los presuntos reos de delitos ó de faltas, con la precisa condición de poner al detenido á disposición del tribunal competente dentro de 24 horas, ó á lo mas dentro de tres dias, supone en las autoridades gubernativas, cuando desempeñan este servicio, el carácter de subordinados á la Justicia como auxiliares que dependen de ella; otros rechazan enérgicamente esta interpretación, y no ven en la autoridad gubernativa, cuando detiene á un delincuente para entregarlo al poder judicial, sinó á un agente de la Administración, que sin perder este carácter, coadyuva á la persecución de los delitos por los medios que están á su alcance, cumpliendo así un deber que las leyes imponen, no solo

á los que ejercen autoridad, sinó á todos los ciudadanos.

Meditando sobre los fundamentos de tan opuestos raciocinios, no vacilamos en acoger como la teoría mas conforme á los buenos principios, la que no consiente en los agentes de la Administracion la facultad de detener sinó en el concepto de delegados de la administracion de justicia; pero la admission de este principio, en un sentido tan absoluto y riguroso, ofrece inconvenientes de tal naturaleza, que aceptado sin restriccion ni reserva, nos conduciria en la práctica á consecuencias insostenibles.

Una vez establecida como doctrina inconcusa, que los funcionarios del órden administrativo, en todas sus gerarquías, cuando coadyuvan á la administracion de justicia, deteniendo y entregando los delincuentes á los tribunales, son delegados del poder judicial, están subordinados á él, y á él deben responder exclusivamente de su conducta, como si formasen parte del mismo órden judicial; resultará que desde el Gobernador de provincia hasta el último celador de policía municipal, cuando mandan detener ó detienen á un criminal, dejan de ser lo que son, y se convierten en dependientes de la Justicia, representada por el juzgado de pri-

mera instancia, que podrá multarlos, aperebirlos, procesarlos y sentenciarlos con absoluta independencia, como que son sus inferiores. Así, de consecuencia en consecuencia, y encadenados por una serie de raciocinios perfectamente lógicos, nos veremos obligados á proclamar una teoría, que en el hecho de reputar subordinados á la autoridad judicial á todos los funcionarios de la Administración, sin distincion de categorías, cuando sirven á los intereses de la Justicia, es completamente inadmisibile, porque envuelve la perturbacion del órden y concierto con que los poderes públicos deben funcionar, y daría por resultado una confusion lastimosa de atribuciones y derechos de muy diversa naturaleza.

¿Cuál será, pues, la solucion mas prudente, mas práctica, que sin apartarse de los principios genuinos de la ciencia administrativa, ni de la letra de los textos legales, pueda conciliar de un modo satisfactorio, los dos opuestos sentidos en que se interpretan los servicios que la Administracion presta á la Justicia? Para hallar esta solucion importa mucho tener presente que una cosa es secundar las miras de una institucion, coadyuvar sus gestiones y prestarle auxilio, y otra es formar parte integrante de esa mis-

ma institucion, y por lo tanto estar dentro de ella. El mero hecho de prestar un servicio á la institucion, no puede ser fundamento suficiente para suponer que el funcionario de diverso ramo que lo prestó quedó por ello sometido á autoridad extraña, y obligado á responder ante ella de su conducta, como si hubiese dejado de ser repentinamente lo que era.

La autoridad judicial, por ejemplo, pide á la militar ó á la eclesiástica un dato, una noticia, un documento, un auxilio personal: ¿podrá dudarse que al responder á esta excitacion la autoridad militar, ó la eclesiástica, prestan un servicio á la administracion de justicia? Y sin embargo, ¿no sería un contrasentido suponer que en tales casos la autoridad militar ó la eclesiástica dependen de la autoridad judicial? Pues este mismo raciocinio es aplicable á la Administracion, cuando por medio de sus agentes sirve á los intereses de la Justicia, ya sea denunciándole actos punibles, ya suministrándole informes y noticias interesantes sobre personas y cosas, ya, en fin, deteniendo á los criminales, ó á los sospechosos, para entregarlos al Juez competente en la forma prescrita por las leyes.

Porque si bien la policia preventiva que

la Administracion ejerce, no alcanza, como ya hemos dicho, á privar de su libertad al ciudadano, esto ha de entenderse en el sentido de que la Administracion por sí no puede imponer la detencion como pena, ni puede alzarla, despues de haberla llevado á efecto; pero puede, ó mas bien debe ejecutarla, como medida indispensable para evitar la impunidad de un hecho ilícito, la evasion del delincuente, y el agravio de la Justicia. La detencion en este caso, por parte de la Administracion, no significa otra cosa que la suspension de libertad, durante el tiempo absolutamente necesario para conducir el detenido á la autoridad competente que ha de resolver sobre su situacion, y en este concepto no repugna á los buenos principios, ántes bien parece conforme con el mas razonado criterio, el sostener que cuando un agente administrativo detiene de improviso á un delincuente, y con las formalidades y reglas establecidas lo pone á disposicion de la autoridad judicial, ya se considere este acto como medida preventiva, ya como represiva, siempre resultará que ha prestado un servicio á la Justicia, sin perder por ello su carácter de agente administrativo, puesto que no se excluyen ambas ideas.

Así entendemos nosotros la índole de la mision que la Administracion tiene que lle-

nar como coadyuvante de la potestad judicial, creyendo, por tanto, que no es lógico, como se pretende por algunos, excluir en términos absolutos de la garantía de la autorizacion, á todos los individuos que pertenecen al órden administrativo, cuando prestan un servicio á la administracion de justicia. Es de advertir, además, en corroboracion de nuestro juicio, que la ley de 25 de Setiembre de 1863, en el párrafo 2.º, núm. 8.º de su art. 10, dice que «tampoco será necesaria la autorizacion, cuando *sin órden expresa del Gobernador*, detengan los empleados administrativos á alguna persona y *no la entreguen en el término de tres días al tribunal competente;*» de cuyas palabras há lugar á deducir forzosamente, que cuando los mismos agentes de la Administracion *procedan de órden del Gobernador, y entreguen el detenido dentro de los tres días* al tribunal competente, entónces no pueden ménos de gozar de la garantía. La razon de esta distincion no puede ser otra que el suponer en el primer caso tan flagrante y notoria la extralimitacion, que no permite dilatar un momento la accion de la Justicia, bajo el pretexto de indagar si en efecto hubo motivo para exigir la responsabilidad criminal; al paso que en el segundo, ya porque los funcionarios procedieron de órden superior, y ya

porque al detener, se sujetaron al parecer á las reglas prefijadas, cabe dudar sobre su verdadera criminalidad, y debe ser su conducta examinada previamente por la Administracion.

Conviene, sin embargo, establecer una importante excepcion en la doctrina expuesta, para ser consecuentes con los principios que hemos sustentado, y para dejar á salvo otros preceptos legales de que no es lícito prescindir. Ya hemos hablado ántes del dualismo de atribuciones que nuestra legislacion confiere á los Alcaldes y Tenientes; no es de este lugar exponer ni comentar los conflictos, los abusos y los errores á que da lugar en la práctica ese doble carácter de que se hallan revestidas nuestras autoridades locales. Limitándonos á consolarnos con la esperanza de una reforma inmediata sobre este punto, no podemos ménos de consignar que mientras subsista el actual sistema, mientras el reglamento provisional en sus artículos 31 y 33, el de juzgados de primera instancia en los 105 y 106, y la ley provisional para la aplicacion del Código penal declaren Jueces en lo criminal, con atribuciones propias, á los Alcaldes y sus Tenientes (15), estos están subordinados á la autoridad judicial y ante ella deben responder, sin

restriccion alguna, de todo lo que en materia de delitos ó faltas, que no sean susceptibles de represion gubernativa, hicieren ó dejaren de hacer.

En efecto, una vez declarado explicitamente por las leyes que la autoridad local es el Juez de primer grado para lo criminal, con la obligacion consiguiente de adoptar todas las disposiciones preventivas ó represivas, que competen á la autoridad judicial, luego que tiene conocimiento de la perpetracion, ó del proyecto de un delito ó falta, ya no cabe atribuir en tales casos al Alcalde y Teniente otras funciones que las judiciales, por mas que el mismo interesado, trocando unas facultades por otras, por error, por malicia ó por ignorancia, se proponga hacer uso de las administrativas, y disculpe despues su proceder, sosteniendo que obró como administrador. Desde el momento en que se le denuncia un hecho ilícito ó que en su presencia se cometiere, ya puede decirse que desaparece el funcionario administrativo y aparece el judicial, con cuyo carácter exclusivo y único debe obrar, á no ser que se tratara de una falta susceptible de correccion gubernativa.

Acaso se nos arguya preguntando: ¿qué diferencia existe entre el comisario, el ins-

pector de vigilancia, ó el sereno, que para prevenir un peligro, ó para coadyuvar á la persecucion de los delitos, detienen á un delincuente, entregándolo á la Justicia y un Alcalde ó un Teniente que, con el mismo fin y con iguales circunstancias, prestan un servicio idéntico, deteniendo tambien á una persona, para llevarla á donde pueda ser legalmente juzgada? Existe la diferencia esencialísima de que el Alcalde ó el Teniente, por haber recibido de la ley las atribuciones judiciales, de que no puede desentenderse cuando llega el caso de ejercerlas, no es dueño de limitarse á las medidas momentaneas y transitorias, que los demás agentes administrativos adoptan, sinó que está obligado á obrar con toda la extension y diligencia que las circunstancias le permitan, preparando el proceso judicial, tomando declaraciones, y adquiriendo todos los datos que en los primeros momentos son de sumo valor, para el curso ulterior del procedimiento. Y como esta obligacion es siempre inexcusable, lo cual no sucede con el inspector, el celador ó el sereno, porque estos nunca son Jueces ni delegados de la autoridad judicial, dedúcese necesariamente que el Alcalde y el Teniente en materia de delitos y faltas que no puedan ser corregidas gubernativamente, á diferen-

cia de todos los demas agentes administrativos, no cumplen debidamente su cometido, verificando simplemente la detencion, y llevando el detenido ante la Justicia, sinó que están obligados á observar las prescripciones que las leyes y reglamentos para la administracion de justicia les designan. En este concepto, para la calificacion de sus acciones ú omisiones, no pueden ménos de ser siempre reputados como Jueces, quedando *ipso facto* excluidos de la garantía de la autorizacion.

Además de los Alcaldes, hay otras clases de funcionarios públicos, cuyo doble carácter hace sumamente difícil determinar la índole de sus actos en ocasiones dadas. Los alcaides de cárcel, por ejemplo, á la vez que son empleados de la Administracion en todo lo concerniente á la policia, conservacion y custodia del establecimiento penal, segun la ley de prisiones de 26 de Julio de 1849 (16), son agentes auxiliares de la administracion de justicia, y dependen de los Jueces de primera instancia, en lo relativo á la custodia y seguridad de los presos con causa pendiente, su tratamiento, comunicacion, etc., segun el reglamento de juzgados de 1.º de Mayo de 1844 (17). En su virtud, cuando se verifica la evasion de un preso, con circunstancias que demuestran con claridad la verdadera

causa de la evasión, no es difícil calificar el concepto en que pudo contraer responsabilidad el alcaide, según que el hecho proviniese de negligencia, malicia ó fraude del empleado, con relación á la persona del preso evadido, ó de negligencia ó imprudencia, con relación á la inspección y vigilancia que el alcaide está obligado á ejercer sobre la seguridad del edificio. Pero sucede muy frecuentemente que la evasión se ha llevado á efecto por ambas causas, y aparece entónces confundido é involucrado de tal modo el doble carácter oficial del alcaide, que no es posible deslindar con exactitud si faltó á sus deberes como agente de la Administración, ó como dependiente de la Justicia.

En tal conflicto, la solución que parece más prudente y más lógica es declarar excluido de la garantía al alcaide, porque según las máximas de la más recta interpretación, nunca, en caso de duda, debe prevalecer la excepción sobre la regla general, y sabido es que la libertad de acción en la Justicia es la regla, y el requisito de la autorización es la excepción.

The following is a list of the names of the persons who have been admitted to the office of the Secretary of the Board of Education since the last meeting of the Board.

1. Mr. J. H. Smith

2. Mr. W. B. Jones

3. Mr. C. D. Brown

4. Mr. E. F. Green

5. Mr. G. H. White

6. Mr. I. J. Black

7. Mr. K. L. Gray

8. Mr. M. N. Blue

9. Mr. O. P. Red

10. Mr. Q. R. Purple

11. Mr. S. T. Yellow

12. Mr. U. V. Orange

13. Mr. W. X. Green

14. Mr. Y. Z. Blue

15. Mr. A. B. Red

16. Mr. C. D. Purple

17. Mr. E. F. Yellow

18. Mr. G. H. Orange

19. Mr. I. J. Green

20. Mr. K. L. Blue

21. Mr. M. N. Red

22. Mr. O. P. Purple

23. Mr. Q. R. Yellow

24. Mr. S. T. Orange

25. Mr. U. V. Green

26. Mr. W. X. Blue

27. Mr. Y. Z. Red

28. Mr. A. B. Purple

29. Mr. C. D. Yellow

30. Mr. E. F. Orange

31. Mr. G. H. Green

32. Mr. I. J. Blue

33. Mr. K. L. Red

34. Mr. M. N. Purple

35. Mr. O. P. Yellow

36. Mr. Q. R. Orange

37. Mr. S. T. Green

38. Mr. U. V. Blue

39. Mr. W. X. Red

40. Mr. Y. Z. Purple

41. Mr. A. B. Yellow

42. Mr. C. D. Orange

43. Mr. E. F. Green

44. Mr. G. H. Blue

45. Mr. I. J. Red

46. Mr. K. L. Purple

47. Mr. M. N. Yellow

48. Mr. O. P. Orange

49. Mr. Q. R. Green

50. Mr. S. T. Blue

51. Mr. U. V. Red

52. Mr. W. X. Purple

53. Mr. Y. Z. Yellow

54. Mr. A. B. Orange

55. Mr. C. D. Green

56. Mr. E. F. Blue

57. Mr. G. H. Red

58. Mr. I. J. Purple

59. Mr. K. L. Yellow

60. Mr. M. N. Orange

61. Mr. O. P. Green

62. Mr. Q. R. Blue

63. Mr. S. T. Red

64. Mr. U. V. Purple

65. Mr. W. X. Yellow

66. Mr. Y. Z. Orange

67. Mr. A. B. Green

68. Mr. C. D. Blue

69. Mr. E. F. Red

70. Mr. G. H. Purple

71. Mr. I. J. Yellow

72. Mr. K. L. Orange

73. Mr. M. N. Green

74. Mr. O. P. Blue

75. Mr. Q. R. Red

76. Mr. S. T. Purple

77. Mr. U. V. Yellow

78. Mr. W. X. Orange

79. Mr. Y. Z. Green

80. Mr. A. B. Blue

81. Mr. C. D. Red

82. Mr. E. F. Purple

83. Mr. G. H. Yellow

84. Mr. I. J. Orange

85. Mr. K. L. Green

86. Mr. M. N. Blue

87. Mr. O. P. Red

88. Mr. Q. R. Purple

89. Mr. S. T. Yellow

90. Mr. U. V. Orange

91. Mr. W. X. Green

92. Mr. Y. Z. Blue

93. Mr. A. B. Red

94. Mr. C. D. Purple

95. Mr. E. F. Yellow

96. Mr. G. H. Orange

97. Mr. I. J. Green

98. Mr. K. L. Blue

99. Mr. M. N. Red

100. Mr. O. P. Purple

101. Mr. Q. R. Yellow

102. Mr. S. T. Orange

103. Mr. U. V. Green

104. Mr. W. X. Blue

105. Mr. Y. Z. Red

106. Mr. A. B. Purple

107. Mr. C. D. Yellow

108. Mr. E. F. Orange

109. Mr. G. H. Green

110. Mr. I. J. Blue

111. Mr. K. L. Red

112. Mr. M. N. Purple

113. Mr. O. P. Yellow

114. Mr. Q. R. Orange

115. Mr. S. T. Green

116. Mr. U. V. Blue

117. Mr. W. X. Red

118. Mr. Y. Z. Purple

119. Mr. A. B. Yellow

120. Mr. C. D. Orange

121. Mr. E. F. Green

122. Mr. G. H. Blue

123. Mr. I. J. Red

124. Mr. K. L. Purple

125. Mr. M. N. Yellow

126. Mr. O. P. Orange

127. Mr. Q. R. Green

128. Mr. S. T. Blue

129. Mr. U. V. Red

130. Mr. W. X. Purple

131. Mr. Y. Z. Yellow

132. Mr. A. B. Orange

133. Mr. C. D. Green

134. Mr. E. F. Blue

135. Mr. G. H. Red

136. Mr. I. J. Purple

137. Mr. K. L. Yellow

138. Mr. M. N. Orange

139. Mr. O. P. Green

140. Mr. Q. R. Blue

141. Mr. S. T. Red

142. Mr. U. V. Purple

143. Mr. W. X. Yellow

144. Mr. Y. Z. Orange

145. Mr. A. B. Green

146. Mr. C. D. Blue

147. Mr. E. F. Red

148. Mr. G. H. Purple

149. Mr. I. J. Yellow

150. Mr. K. L. Orange

151. Mr. M. N. Green

152. Mr. O. P. Blue

153. Mr. Q. R. Red

154. Mr. S. T. Purple

155. Mr. U. V. Yellow

156. Mr. W. X. Orange

157. Mr. Y. Z. Green

158. Mr. A. B. Blue

159. Mr. C. D. Red

160. Mr. E. F. Purple

161. Mr. G. H. Yellow

162. Mr. I. J. Orange

163. Mr. K. L. Green

164. Mr. M. N. Blue

165. Mr. O. P. Red

166. Mr. Q. R. Purple

167. Mr. S. T. Yellow

168. Mr. U. V. Orange

169. Mr. W. X. Green

170. Mr. Y. Z. Blue

171. Mr. A. B. Red

172. Mr. C. D. Purple

173. Mr. E. F. Yellow

174. Mr. G. H. Orange

175. Mr. I. J. Green

176. Mr. K. L. Blue

177. Mr. M. N. Red

178. Mr. O. P. Purple

179. Mr. Q. R. Yellow

180. Mr. S. T. Orange

181. Mr. U. V. Green

182. Mr. W. X. Blue

183. Mr. Y. Z. Red

184. Mr. A. B. Purple

185. Mr. C. D. Yellow

186. Mr. E. F. Orange

187. Mr. G. H. Green

188. Mr. I. J. Blue

189. Mr. K. L. Red

190. Mr. M. N. Purple

191. Mr. O. P. Yellow

192. Mr. Q. R. Orange

193. Mr. S. T. Green

194. Mr. U. V. Blue

195. Mr. W. X. Red

196. Mr. Y. Z. Purple

197. Mr. A. B. Yellow

198. Mr. C. D. Orange

199. Mr. E. F. Green

200. Mr. G. H. Blue

201. Mr. I. J. Red

202. Mr. K. L. Purple

203. Mr. M. N. Yellow

204. Mr. O. P. Orange

205. Mr. Q. R. Green

206. Mr. S. T. Blue

207. Mr. U. V. Red

208. Mr. W. X. Purple

209. Mr. Y. Z. Yellow

210. Mr. A. B. Orange

211. Mr. C. D. Green

212. Mr. E. F. Blue

213. Mr. G. H. Red

214. Mr. I. J. Purple

215. Mr. K. L. Yellow

216. Mr. M. N. Orange

217. Mr. O. P. Green

218. Mr. Q. R. Blue

219. Mr. S. T. Red

220. Mr. U. V. Purple

221. Mr. W. X. Yellow

222. Mr. Y. Z. Orange

223. Mr. A. B. Green

224. Mr. C. D. Blue

225. Mr. E. F. Red

226. Mr. G. H. Purple

227. Mr. I. J. Yellow

228. Mr. K. L. Orange

229. Mr. M. N. Green

230. Mr. O. P. Blue

231. Mr. Q. R. Red

232. Mr. S. T. Purple

233. Mr. U. V. Yellow

234. Mr. W. X. Orange

235. Mr. Y. Z. Green

236. Mr. A. B. Blue

237. Mr. C. D. Red

238. Mr. E. F. Purple

239. Mr. G. H. Yellow

240. Mr. I. J. Orange

241. Mr. K. L. Green

242. Mr. M. N. Blue

243. Mr. O. P. Red

244. Mr. Q. R. Purple

245. Mr. S. T. Yellow

246. Mr. U. V. Orange

247. Mr. W. X. Green

248. Mr. Y. Z. Blue

249. Mr. A. B. Red

250. Mr. C. D. Purple

251. Mr. E. F. Yellow

252. Mr. G. H. Orange

253. Mr. I. J. Green

254. Mr. K. L. Blue

255. Mr. M. N. Red

256. Mr. O. P. Purple

257. Mr. Q. R. Yellow

258. Mr. S. T. Orange

259. Mr. U. V. Green

260. Mr. W. X. Blue

261. Mr. Y. Z. Red

262. Mr. A. B. Purple

263. Mr. C. D. Yellow

264. Mr. E. F. Orange

265. Mr. G. H. Green

266. Mr. I. J. Blue

267. Mr. K. L. Red

268. Mr. M. N. Purple

269. Mr. O. P. Yellow

270. Mr. Q. R. Orange

271. Mr. S. T. Green

272. Mr. U. V. Blue

273. Mr. W. X. Red

274. Mr. Y. Z. Purple

275. Mr. A. B. Yellow

276. Mr. C. D. Orange

277. Mr. E. F. Green

278. Mr. G. H. Blue

279. Mr. I. J. Red

280. Mr. K. L. Purple

281. Mr. M. N. Yellow

282. Mr. O. P. Orange

283. Mr. Q. R. Green

284. Mr. S. T. Blue

285. Mr. U. V. Red

286. Mr. W. X. Purple

287. Mr. Y. Z. Yellow

288. Mr. A. B. Orange

289. Mr. C. D. Green

290. Mr. E. F. Blue

291. Mr. G. H. Red

292. Mr. I. J. Purple

293. Mr. K. L. Yellow

294. Mr. M. N. Orange

295. Mr. O. P. Green

296. Mr. Q. R. Blue

297. Mr. S. T. Red

298. Mr. U. V. Purple

299. Mr. W. X. Yellow

300. Mr. Y. Z. Orange

CAPITULO VI.

Si es necesaria la autorizacion para proceder en juicio de falta contra empleados administrativos.

Debemos consagrar algunas reflexiones á otra cuestion, que sin embargo de no haber fijado hasta ahora la atencion de los publicistas, no deja de ofrecer interés. ¿Se extiende la garantía de la autorizacion á las faltas cometidas por empleados administrativos y penables forzosamente en juicio verbal? Si nos atenemos al principio fundamental en que descansa la garantía, parece inquestionable que debe tener lugar, lo mismo cuando se trata de delitos que de faltas, siempre que hayan sido penadas por el Código, y que para su represion sea indispensable la celebracion de un juicio; pues basta que se trate de un hecho ilícito, comprendi-

do en las prescripciones de la ley penal general, para que tengan aplicacion casi todas las razones que justifican la necesidad de la garantía previa, en los casos de procedimiento criminal, sin que obste la mayor ó menor importancia del hecho ilícito.

En la region abstracta de la teoría, no es fácil desconocer la exactitud de este raciocinio; pero como la verdadera inteligencia y extension de los principios generales que sintetizan una doctrina, suele suscitar dudas muy graves cuando, llegado el caso de la aplicacion del principio, hay que desenvolverlo entrando en detalles y dándole forma práctica, segun hemos visto al tratar de la detencion provisional, nosotros encontramos tales obstáculos y dificultades en la aplicacion de la garantía á los juicios de faltas contra empleados, que no vacilamos en considerarla improcedente é inútil, despues de haber examinado la cuestion en el terreno doctrinal y en el legislativo vigente.

Por mas que en materia de infracciones legales, que producen responsabilidad penal, nada signifique el mas ó el ménos, ante la necesidad social de reprimir la accion ilícita, sea cual fuere su gravedad, es imposible desentenderse de que la índole y consecuencias del acto que la ley ha calificado de

falta, en manera alguna permiten nivelar, ni aun siquiera asimilar en sus resultados ese acto con los que el legislador ha calificado de delitos. La escasa importancia de las penas señaladas á las faltas, la celeridad del procedimiento, la facultad discrecional, arbitraria, que el decreto de 18 de Mayo de 1853 concede al Alcalde, para optar en determinados casos por la via gubernativa ó por la judicial, son otras tantas circunstancias que demuestran bien claramente la inmensa diferencia que existe entre las consecuencias de un proceso criminal, dirigido contra un agente de la Administracion, y las de un juicio de faltas contra ese mismo agente.

Además de ser remoto el peligro de que la accion administrativa se paralice ó entorpezca, y de no ser necesario dispensar proteccion al denunciado, si se atiende á que va á ser juzgado por una autoridad del propio órden, que muchas veces será su mismo jefe, hay tambien consideraciones de mayor entidad, que contradicen abiertamente la extension de la garantía á los juicios de faltas.

Es sabido que cuando se procede criminalmente contra un empleado ó corporacion, no puede solicitarse la autorizacion para proseguir la causa, hasta que por las primeras actuaciones aparecen motivos fundados para

cerciorarse de la existencia del delito, y para presumir racionalmente la responsabilidad del empleado. Ahora bien: dada la sustanciacion que se observa en los juicios de faltas, cuya rapidez y simplificacion son bien notorias, ¿en qué estado del juicio procederá solicitar la autorizacion? ¿Será inmediatamente despues de presentada la denuncia? No: porque la mera denuncia de un hecho ilícito no se ha considerado jamás motivo bastante para suponer la existencia de aquel y la responsabilidad del denunciado, circunstancias que deben preceder á la solicitud de la autorizacion. ¿Deberá pedirse esta despues de comenzado el juicio, cuando el Alcalde haya tenido tiempo de adquirir datos bastantes para convencerse de la culpabilidad del denunciado? En este caso habría que suspender el juicio y esperar la resolucion superior, que no tardaría ménos de tres meses, quedando así frustrado el objeto que el legislador se propuso al establecer la celeridad del procedimiento para las faltas. ¿Deberá pedirse, por último, la autorizacion cuando el asunto haya pasado en apelacion al juzgado de primera instancia? De ningun modo, puesto que en tal hipótesis, cuando la sentencia del Alcalde fuese ejecutoria, por no apelar ninguna de las partes, no se

hallaría ocasion de cumplir con aquella formalidad. Luego ni la importancia del hecho, ni la forma en que se procede para su repression, ni los efectos del procedimiento, toleran, ni ménos exigen la previa autorizacion.

Veamos ahora si dentro de la legislacion vigente encontramos argumentos en pró de la opinion que en este punto sustentamos.

La ley de gobiernos de provincia, de 25 de Setiembre de 1863, al consignar en el párrafo 8.º de su artículo 10, el principio de la autorizacion, dice que compete... «*por abusos*» perpetrados en el ejercicio de funciones administrativas;» y como en la palabra *abusos* pueden comprenderse los delitos y las faltas, cabría deducir de aquella frase la extension de la garantía á los juicios de faltas, puesto que el reglamento, para la ejecucion de la ley, ha copiado literalmente las mismas palabras; para desvanecer esta objecion que á primera vista no carece de fuerza, debemos recordar lo que disponía el Real decreto de 27 de Marzo de 1850 en su artículo 1.º, disposicion que por ser la primera que desenvolvió y reguló en España el principio de la autorizacion, puede decirse que ha servido de base al nuevo reglamento con respecto á esta materia.

Decia el referido artículo que, cuando hubiere de formarse causa... por algun hecho re-

lativo al ejercicio de funciones administrativas, no podrá el Juez *dirigir las actuaciones* contra el encausado, *ya recibiéndole declaración indagatoria*, ya decretando su arresto ó prisión, ó de otro modo que le caracterice de presunto reo, sin la autorizacion, etc. Estas últimas frases se encuentran reproducidas en la ley vigente para el gobierno de las provincias (18); y aunque apelando á la mas rigurosa interpretacion del sentido técnico de las palabras, se quiera suponer que la voz *causa* comprenda en términos jurídicos toda clase de proceso que la autoridad judicial, en cualquiera de los grados que forman su escala, instruya con el fin de reprimir una infraccion legal, (prescindiendo así, de que no solamente el uso comun, sinó los juristas mismos entienden ordinariamente por la palabra *causa* el proceso criminal que tiene por objeto la averiguacion y castigo de un delito), no podemos ménos de fijar la atencion en las frases restantes del artículo que acabamos de citar.

Obsérvese que no se prohíbe al Juez proceder, en sentido genérico y absoluto, contra el empleado, ni adoptar respecto á él medida de ningun género, sin que preceda la autorizacion; lo que se le prohíbe expresamente, es *dirigir las actuaciones* contra el *encausado*,

ya recibíéndole *la indagatoria*, ya decretando su *arresto ó prision*, ó de otro modo que le caracterice de presunto reo. Pues bien; si propiamente hablando, no cabe suponer que en un juicio verbal de faltas existe lo que en el lenguaje jurídico se entiende por *actuaciones judiciales*; y si es igualmente indiscutible, que en la sustanciacion del juicio verbal no hay indagatoria, ni arresto ó prision preventiva, ni ninguna otra medida que caracterice al denunciado de presunto reo durante el juicio, está demostrado, en nuestro concepto, que no cupo en la mente del legislador, al dictar aquel precepto reglamentario, extender la garantía á los juicios de faltas.

Sin embargo de nuestras convicciones en este punto, y de verlas confirmadas prácticamente, puesto que no tenemos noticia de un solo caso en que la autoridad local haya solicitado autorizacion, para castigar en juicio verbal faltas de algun empleado, creemos muy conveniente una declaracion explicita sobre este punto por parte del Gobierno, pues basta que el principio fundamental de la garantía, considerado especulativamente, se preste en buena lógica á una interpretacion contraria, para que el legislador se apresure á explicar la verdadera inteligencia de un principio que afecta tan esencialmente al ór-

den y concierto de los poderes públicos. Finalmente, es tanto mas necesaria la declaracion susodicha, cuanto que habiéndose tocado incidentalmente esta cuestion con motivo de una competencia suscitada entre el Gobernador de la provincia de la Coruña y el Juez de primera instancia de la capital, único ejemplar de que tenemos conocimiento, el Consejo de Estado, al decidirla, sostuvo la doctrina de que un Alcalde, para proceder en juicio de faltas contra un capataz caminero, debió solicitar autorizacion del Gobernador; y aunque el negocio se encontraba á la sazón pendiente de apelacion en el juzgado, acordó el Consejo por separado que se diesen instrucciones al Gobernador, á fin de que requiriese inmediatamente al Juez para que le pidiera la correspondiente autorizacion, con cuya consulta se conformó el gobierno de S. M. (19).

CAPÍTULO VII.

Forma en que se inicia el expediente de autorizacion.—Facultades, derechos y obligaciones que en su sustanciacion competen á la autoridad judicial.

Siendo el punto relativo a la garantía previa un incidente que surge en el curso del procedimiento criminal, es consiguiente que no pueda ménos de iniciarse en el juzgado mismo. Allí comienza el primer periodo de la tramitacion, por consecuencia del auto en que el Juez resuelve llenar aquel requisito, despues de oir al Promotor fiscal y de haber adquirido la conviccion de que en el hecho justiciable concurren todas las circunstancias que hacen necesaria la venia de la Administracion, ántes de tratar como presunto reo al empleado administrativo, á no ser que aquel fuere hallado *in fraganti*, ó el delito fuere de los que el Código califica de gra-

ves, únicos casos en que el Juez puede proceder desde luego á la prision ó arresto, á calidad de pedir la autorizacion dentro de las veinticuatro horas siguientes (20).

Obsérvase, sin embargo, que no siempre interpretan acertadamente los Jueces de primera instancia ni los Promotores fiscales las prescripciones de la ley y del reglamento, en cuanto al momento oportuno de solicitar la autorizacion. Tomando en un sentido extremadamente restrictivo, la prohibicion de entablar el procedimiento contra un empleado, sin que preceda aquel requisito, se consideran tan coartados algunos Jueces y Promotores en el ejercicio de sus funciones, que solamente por una simple denuncia desnuda de toda justificacion, é insuficiente por tanto para conocer si hay verdadero delito, y mucho ménos á quién alcanza la responsabilidad criminal, se creen obligados á suspender toda diligencia de investigacion y se apresuran demasiado en pedir la venia para continuar las actuaciones.

Fácil es deducir los deplorables efectos de semejante modo de proceder, porque como la simple denuncia es un dato demasiado vago para servir de regla de criterio, ni el Promotor puede formar idea exacta del hecho punible para calificarlo debidamente

con arreglo al Código, ni el Juez puede presentar á la consideracion del Gobernador de la provincia, con la claridad y precision necesarias, las razones que le mueven á pedir la autorizacion; de lo cual suele resultar que la Administracion, mal informada, ó la niega desde luego, porque no encuentra méritos que la justifiquen, ó cuando mas, devuelve el expediente al juzgado, para que lo amplie y depure los puntos dudosos, ocasionándose con esto dilaciones lamentables, contrarias al espíritu y letra de la ley misma.

El Consejo de Estado no podía mirar con indiferencia que tan equivocadamente viniese interpretándose por las autoridades judiciales, y por el Ministerio fiscal, el art. 1.º del Real decreto de 27 de Marzo de 1850, sustituido hoy en la sustancia (aunque no en la letra, por desgracia) por el 30 del reglamento de 25 de Setiembre de 1863 (21).

Así fué que por consecuencia de las diferentes acordadas que, el Consejo pleno unas veces, y otras la seccion de Estado y Gracia y Justicia, dirigieron al Gobierno de S. M., con el celo que distingue á aquel alto Cuerpo, se dictaron importantes aclaraciones contenidas en la circular de 23 de Setiembre de 1858, reiterada en 7 de Febrero de 1861, y reproducida nuevamente con mayor efica-

cia y severidad en 18 de Octubre de 1864. Pero donde mas señaladamente y en términos mas concretos aparece explicada la verdadera inteligencia del precepto reglamentario que nos ocupa, fijando las reglas á que los funcionarios de la administracion de justicia *deben* ajustarse, es en la circular de 17 de Junio de 1863 (22).

Segun ella, los Jueces no solo *pueden* legalmente, sino que *deben* practicar, ántes de pedir la autorizacion, cuantas diligencias sean indispensables para comprobar la existencia del delito, y recoger los datos que fueren bastantes para presumir racionalmente la culpabilidad del empleado. De suerte que solo cuando las actuaciones suministren fundamentos para inducir la presuncion de ambos extremos, habrá llegado el caso de pedir la autorizacion, puesto que hasta entónces no ha tenido el Juez necesidad de proceder directamente contra el empleado, *tomando la indagatoria, decretando su arresto ó prision, ó de otro modo que le caracterice de presunto reo*; palabras que, si bien no ha reproducido, como en nuestro sentir debiera haberlo hecho, el art. 30 del reglamento vigente para la ejecucion de la ley de gobiernos de provincia, conservan todo su vigor, puesto que la misma las ha adoptado, aun-

que con alguna alteracion en el penúltimo párrafo del núm. 8.º de su art. 10.

En otro error, ó abuso de no ménos trascendencia que el que acabamos de señalar, ha incurrido é incurre todavía alguna vez la autoridad judicial, y principalmente el Ministerio público, al instruir los expedientes de autorizacion. Así como ciertos Jueces, segun acabamos de indicar, aplican á veces en un sentido extraordinariamente restrictivo las disposiciones vigentes, en cuanto á considerarse inhabilitados desde el principio para acumular los datos mas indispensables á la comprobacion de la existencia del delito, y de la persona al parecer responsable, hay otros Jueces y Promotores, que despues de formadas las primeras diligencias con la extension suficiente para que en ellas pudiera fundarse la solicitud de la autorizacion, se consideran incapacitados de analizar el hecho punible, y de entrar en razonamiento alguno sobre su importancia jurídica, limitándose el Promotor á decir lisa y llanamente que por tratarse de un delito, y por atribuirse su perpetracion á un empleado, debe pedirse la autorizacion; á lo cual accede el Juez, conformándose literalmente con el dictámen fiscal, sin mas ampliacion ni detalles.

En este modo de obrar, há lugar á presumir dos móviles de diversa naturaleza, aunque igualmente dignos de censura, pues ó los funcionarios de la administracion de justicia aplican la disposicion reglamentaria, en su sentido puramente literal y estricto, porque les es mas fácil y mas expedito desentenderse de la cuestion principal, eludiendo las dificultades que frecuentemente ocurren para presentar con claridad los fundamentos que legitiman la solicitud de la autorizacion, ó lo hacen en el equivocado concepto de que no es necesario ni prudente examinar la cuestion fundamental del proceso, anticipando el Promotor en cierto modo la acusacion formal sin datos suficientes, y el Juez los fundamentos de una sentencia prematura. En el primer caso, la conducta de los que tal hicieren, por falta de celo, constituye un abuso reprehensible; en el segundo, demuestra un error, no ménos inexcusable, tratándose de letrados que tienen el deber de interpretar las leyes, penetrando en su espíritu y estudiando sus tendencias y propósitos.

Es cierto que las primeras diligencias de un sumario no suelen suministrar, por lo comun, todos los datos suficientes para que, ni el Juez, ni el Promotor, formen un juicio seguro sobre la responsabilidad del presunto

reo, ni sobre la índole del hecho denunciado; pero en este caso, ó debieran aquellos formar sus racionios utilizando los datos que resultaren acumulados, si los estimaren bastantes para fundar un juicio mas ó ménos aproximado, ó deberán abstenerse de acordar que se solicite la autorizacion, continuando las investigaciones, hasta poner el expediente en estado de proveer oportunamente sobre este extremo. Suponer que es innecesario ó impropcedente analizar el hecho y calificarlo, en cuanto sea indispensable para aplicar el principio de la autorizacion, aunque sea prematuramente, sin perjuicio de las averiguaciones ulteriores, y por lo tanto, en un sentido hipotético que nada prejuzga definitivamente, es desconocer la buena doctrina.

El espíritu del legislador, al exigir el dictámen fiscal, y la remision del expediente en compulsa cuando haya de pedirse autorizacion, no pudo ser otro sinó que se planteara la cuestion con toda la instruccion posible, á fin de que el Gobernador pudiera dictar su acuerdo con pleno conocimiento de causa.

Para sostener esta buena doctrina y poner coto á la increíble preponderancia que la contraria iba adquiriendo de dia en dia entre los funcionarios de la administracion de justicia, publicóse la circular de 23 de Setiembre

de 1858 (23), documento notable, que por lo bien meditado en su fondo y por lo preciso y claro en su forma, hace tanto honor al Ministro que lo suscribe, como al alto Cuerpo que lo propuso.

Y sin embargo de prescripcion tan terminante y razonada, cuya infraccion está conminada hasta con la destitucion del funcionario, y á pesar de haber sido reproducida con mayor eficacia en 7 de Febrero de 1861 y en 18 de Octubre de 1864 (24), segun hemos dicho en uno de los párrafos anteriores, aunque generalmente hablando se haya logrado reformar el criterio judicial y fiscal en este punto, todavía ¡doloroso es decirlo! no faltan ejemplares frecuentes en que el Consejo de Estado, al examinar expedientes de autorizacion, encuentra omisiones graves del género de las que nos ocupan, imputables no solamente á los juzgados de primera instancia, sinó á los tribunales superiores y al Ministerio público en todas sus gerarquías.

El Consejo, firme en su propósito, se vé obligado por ello á reparar aquellas omisiones, bien llamando la atencion del Gobierno por medio de repetidas acordadas, ó bien devolviendo el expediente sin informar para que se subsane la irregularidad, cuando por lo dudoso del caso considera inevitable

hacer constar los razonamientos de la opinion fiscal, y los fundamentos de la autoridad judicial.

Pero no siempre que la Real jurisdiccion ordinaria se dirige contra un empleado, tiene necesidad de obtener para ello el permiso de la Administracion, pues ya hemos visto que hay muchos casos en que la garantía no tiene lugar, bien porque falten las condiciones esenciales que la justifiquen, bien porque la ley expresamente la niega en determinados hechos.

Aun en estos casos, el Juez, al dirigir inmediatamente el procedimiento contra el empleado, está en el deber de dar aviso al Gobernador, *sin suspender el curso del proceso*, manifestándole el hecho punible, y los fundamentos que hubiere tenido presentes para no considerarlo relativo al ejercicio de funciones administrativas (25).

Si el Gobernador acepta el criterio judicial, y así se lo comunica en un término dado, queda terminado el incidente, y no hay medio de volver á él; pero si hay discordia entre las apreciaciones de la autoridad judicial y las de la administrativa, há lugar entonces á una verdadera contienda, especie de competencia de atribuciones, en que los dos poderes pretenden mantener la integri-

dad de sus facultades, invocando su independencia. No se discute entónces sobre el fondo de la cuestion, esto es, sobre si la autorizacion debe concederse ó negarse; la discusion versa sobre una cuestion preliminar, mas interesante quizá que la principal, puesto que para decidir si el caso es ó no de los comprendidos en la garantía, es preciso analizar muy detenidamente las circunstancias del hecho, recurrir á los principios fundamentales de la materia, y aplicar con razonado criterio la doctrina legal, para deducir la conclusion mas acertada. Por eso el legislador, teniendo presente la importancia de esta discusion eminentemente doctrinal, ha establecido una tramitacion especial y solemne, por cuyo medio puede esclarecerse cumplidamente el negocio.

Nótese que mientras para acordar el Juez que se pida la autorizacion, no está obligado á consultar su auto con el tribunal superior, en el momento en que forma un juicio contrario á la garantía, por suponerla innecesaria, si el Gobernador no se muestra conforme con este juicio ya no causa estado la providencia judicial, á no ser que la Audiencia la confirmase; y una vez confirmada, todavia el Juez, escudado con la sancion de su superior gerárquico, y el Gobernador con el dictámen

del Consejo provincial, deben elevar separadamente los expedientes respectivos al Gobierno supremo, por conducto del Consejo de Estado, para que previa la consulta de este alto Cuerpo, recaiga la resolucion última de la contienda (26).

En el caso propuesto, luego que el Juez es requerido por el Gobernador, dentro de los diez dias en que está obligado á hacerlo, para que le pida la autorizacion, debe aquel proveer, despues de oir precisamente al Promotor fiscal, consultando siempre el auto al tribunal superior, como ya hemos dicho; y si la Audiencia declarase no ser necesaria la autorizacion, el Juez, dentro de los seis dias siguientes á la devolucion de los autos por el tribunal superior, ha de elevar al Presidente del Consejo de Estado copia íntegra testimoniada de aquellos, y una exposicion razonada, en que planteará la cuestion en términos claros y sencillos, recopilando las circunstancias del hecho, haciéndose cargo de las objeciones aducidas por el Gobernador contra la providencia judicial y explanando ó reforzando, en fin, los fundamentos de la misma providencia. Del cumplimiento de este trámite, y en el mismo acto de su ejecucion, habrá el Juez de dar conocimiento al ministerio de Gracia y Justicia y al Gobernador

de la provincia; formalidad de suma importancia y trascendencia, porque afecta esencialmente á la computacion de los plazos improrogables establecidos para la sustanciacion de estos expedientes, punto interesante que examinaremos en el siguiente capítulo.

Para concluir este, nos resta exponer breves consideraciones que deberán tener muy presentes los funcionarios de la Justicia, si quieren proceder con celo y acierto en la instruccion del incidente que nos ocupa.

No falta quien repunte superflua ó innecesaria la obligacion en que está el Juez de participar inmediatamente al Gobernador el hecho de haber comenzado á proceder contra el empleado; pues no teniendo lugar este trámite sinó cuando el delito es ageno á las funciones administrativas, ó está expresamente exceptuado de la garantía, y no produciendo tampoco efecto alguno en el curso del procedimiento, puesto que no debe este suspenderse, suponen que no hay razon que justifique aquel acto de mera deferencia, en el cual pudiera verse un homenaje que la autoridad judicial rinde sin necesidad á la administrativa. Este raciocinio, sin embargo, solo puede ser formado y acogido por los que no hayan estudiado maduramente los fundamentos de la garantía.

Léjos de ser un acto de mera deferencia el aviso del Juez al Gobernador, es una formalidad absolutamente indispensable, segun hemos tenido ocasion de observar en algunos casos prácticos. En primer lugar, debe tenerse en cuenta que el criterio del juzgado de primera instancia no es infalible, y tratándose de una cuestion grave sobre atribuciones de dos poderes independientes, sería altamente peligroso someter libremente al criterio de la autoridad judicial la aplicacion de la garantía, sin contar con la aquiescencia ó conformidad de la Administracion, en cuyo favor ha sido aquella establecida. En segundo lugar, aun en la hipótesis inadmisibile de que jamás se equivocase el Juez al formar su opinion sobre el punto de que se trata, fáciles son de apreciar las consecuencias funestas que la Administracion tocaría, si prevaleciese la doctrina de procesar, sentenciar y llevar á cabo la ejecutoria que recayese contra agentes administrativos, sin previo conocimiento de su superior gerárquico; llegaría el caso de encomendar á un Alcalde, á un comisario de vigilancia, á un celador etc., el cumplimiento de un servicio importante y perentorio, y encontrarse con que el agente en quien el Gobernador había depositado su confianza, y á quien suponía en

plena libertad de accion, acababa de ser encarcelado ó estaba suspenso en el ejercicio de su cargo.

El Gobernador, pues, debe saber siempre con la debida oportunidad, cuáles son y por qué causa aquellos de sus dependientes que han caido bajo la accion de la Justicia criminal. En este concepto, la disposicion reglamentaria que hoy rige, es á todas luces prudente y previsorá, creyendo nosotros deber recomendar muy especialmente su observancia á los Jueces y Promotores, ya porque á pesar de ser tan clara y terminante, no siempre la hemos visto cumplida, ya porque su infraccion, una vez advertida por el Gobernador de la provincia, suscita necesariamente una reclamacion por parte de esta autoridad, reclamacion que no puede ménos de ser atendida por la potestad judicial, cualquiera que sea el estado del proceso, puesto que produce la nulidad de todo lo actuado anteriormente; siendo este caso la única excepcion de la regla general que dejamos fijada respecto á que la iniciativa en el expediente de autorizacion siempre ha de partir de la autoridad judicial.

Por otra parte, este deber impuesto al Juez de dar conocimiento del proceso al Gobernador, cuando es evidente la inaplicacion

de la garantía, está muy prudentemente compensado por la ley misma, con el fin de dejar siempre á salvo el interés de la Justicia, pues así como cuando el Juez determina pedir la autorizacion, ó sostener que es innecesaria contra la opinion del Gobernador, está obligado á suspender inmediatamente el procedimiento, hasta que el incidente quede definitivamente resuelto, así tambien cuando juzga desde luego que no es aplicable la garantía, su deber se limita á participarlo al Gobernador, pero *sin suspender el procedimiento*, mientras no se le requiera provocándole la contienda. Es el único caso en que se quebranta otra de las reglas generales establecidas en esta materia, pues sabido es que la primera consecuencia de la iniciacion del incidente de la garantía, es la suspension absoluta de las actuaciones en cuanto tengan por objeto tratar como presunto reo al empleado, hasta el punto de que ni aun el sobreseimiento puede recaer mientras aquel penda de decision.

Por último, al señalar á los funcionarios de la Justicia la línea de conducta que en nuestro concepto habrán de seguir para cumplir con acierto las prescripciones vigentes en la materia, salvando toda responsabilidad, nos parece tambien oportuno llamar muy particularmente su atencion sobre el exacto

y riguroso cumplimiento que por su parte deben dar á la disposicion contenida en el párrafo último del artículo 10 de la ley de 25 de Setiembre de 1863 para el gobierno de las provincias (27).

En esa disposicion estriba una de las mejores y mas eficaces defensas otorgadas á la administracion de justicia para contrarestar el abuso que la autoridad administrativa pudiera cometer, dilatando mas allá de lo justo por negligencia ó por malicia, una resolucion que por su naturaleza no permite otro aplazamiento que el absolutamente indispensable para enterarse del asunto. Por ello deben vigilar muy cuidadosamente los Jueces para alzar la suspension de las actuaciones, inmediatamente que trascurra el término de un mes sin que el Gobernador haya comunicado su acuerdo, concediendo ó negando la autorizacion solicitada, debiendo obrar de igual modo cuando el Gobernador, en el caso de haber pedido al Juez ampliacion ó aclaracion de algun extremo dudoso, no le comunicare su acuerdo dentro de los diez dias siguientes al en que llegare á manos del Gobernador la contestacion de la autoridad judicial.

CAPÍTULO VIII.

Sustanciacion del expediente en el Gobierno de provincia.—Facultades y derechos de la autoridad administrativa.—Reglas que debe observar.—Computacion y efecto de los plazos fatales que coartan el procedimiento.

Llegada á manos del Gobernador de la provincia la atenta comunicacion en que el Juez, refiriéndose á las diligencias que haya practicado, y que deberá acompañar en compulsa, solicita la autorizacion para proseguir las interrumpidas actuaciones, la primera determinacion de la autoridad administrativa en todo caso, es pasar el asunto al Consejo provincial para que emita su parecer.

Si este es favorable desde luego á la autorizacion, y el Gobernador lo acepta, dicta su acuerdo concediéndola; lo participa al Juez en el preciso término de un mes, contado desde el dia en que llegó á manos del Gobernador la solicitud de autorizacion, y remite

además al Consejo de Estado copia del expediente en el término de ocho días, con una comunicación razonada de que dará traslado al ministerio de que dependa el procesado, con lo cual queda definitiva é irrevocablemente terminado el incidente.

Si á propuesta del mismo Consejo provincial ó *motu proprio*, después de haber emitido su informe dicho cuerpo consultivo, creyera conveniente el Gobernador oír las explicaciones y descargos del presunto reo, ántes de resolver sobre si merece ó no ser procesado, puede pasar la oportuna comunicación al interesado para que por escrito alegue sus exculpaciones, señalándole al efecto el término que juzgue prudente; pero teniendo en cuenta que este término no ha de entenderse como próroga del mes, dentro del cual ha de resolver el Gobernador, sinó que ha de computarse dentro del mismo mes, y por lo tanto debe ser tan breve como lo exija la perentoriedad del plazo prefijado para la resolución principal (28).

Conviene hacer aquí algunas advertencias interesantes, sobre la índole y efectos de esa audiencia, que en algunas ocasiones se concede por la autoridad administrativa al interesado, y sobre la forma en que ha de tener lugar.

Primeramente es de notar que esta determinacion es un acto puramente discrecional del Gobernador, quien segun su libre criterio puede acordar esa diligencia previa cuando así lo creyere conveniente; por lo tanto, no estando obligado á hacerlo en todos los casos, jamás puede el presunto reo reclamar este trámite como un derecho establecido en su favor.

En segundo lugar, no debe perderse de vista que la audiencia del presunto reo en la esfera administrativa no puede tener el carácter de una verdadera defensa juridica, razonada y comprobada con la extension y la documentacion que se acostumbra en el debate judicial, es puramente un acto de carácter informativo, que para ilustrar su juicio y satisfacer su conciencia acuerda el Gobernador, mas bien con el fin de que se rectifique alguna apreciacion equivocada, ó algun error de hecho, que con el propósito de que se haga una refutacion formal y solemne de los fundamentos de la querrela ó denuncia criminal, y de los razonamientos judiciales.

Algunos Gobernadores, interpretando en muy diverso sentido el texto legal, han crei- que podía y debía darse á la alegacion de descargos que el presunto reo presenta á la autoridad administrativa, toda la amplitud

que el interesado tuviera por conveniente, no solamente en cuanto á los raciocinios y observaciones, sinó en cuanto á los documentos que por via de prueba pidiere ó presentare para que surtan los oportunos efectos en el expediente.

Ha habido casos en que, conforme á esta doctrina, se han admitido y estimado por los Consejos provinciales y por los Gobernadores certificaciones relativas á hechos y documentos, cuya inexistencia constituía precisamente el fundamento capital de la culpabilidad del presunto reo. De suerte que á dar entero crédito á tales certificaciones (expedidas las mas veces con fecha posterior á la incoacion del procedimiento judicial, y por lo tanto, diestramente acomodadas al propósito del que las presentaba) la cuestion era sumamente clara y sencilla, el Promotor y el Juez habían partido de supuestos inexactos, la inocencia del empleado que estaba *sub judice* era una cosa demostrada é incontrovertible, y por lo tanto el Gobernador no debía vacilar un momento en negar resueltamente la autorizacion solicitada.

Otras veces no se limitaban los Gobernadores á admitir de buena fé la documentacion en los términos expuestos, sinó que tambien, con la misma buena fé sin duda,

pero llevando su celo y su error hasta un extremo deplorable, excitaban á los mismos interesados á que adujesen pruebas escritas de sus alegaciones, promoviendo así, y ayudando por su parte á formar un nuevo expediente de investigacion y de prueba, especie de contra-sumario gubernativo, encaminado á impugnar, ya que no á desvirtuar por completo los efectos del sumario judicial, que servía de fundamento á la solicitud de la autorizacion. En estos casos, no solamente se les permitía traer certificaciones y traslados de documentos, sinó que se mandaba de oficio que se les suministrasen por las respectivas oficinas, y hasta se mandaba practicar informaciones testificales, ó por lo ménos se aceptaban las que el Alcalde, el Regidor ó el Secretario de Ayuntamiento á quien se trataba de procesar, habían practicado por su cuenta, despues de haberles invitado el Gobernador á que defendieran ó explicaran su conducta.

El Consejo de Estado ha combatido siempre, con la mayor firmeza y perseverancia; doctrina tan errónea como la que acabamos de enunciar, por considerarla manifiestamente absurda y opuesta á los buenos principios. Si fuese lícito á la autoridad administrativa ampliar los límites de la audiencia del pro-

cesado en los términos que algunos Gobernadores lo han practicado, y aun practican, apenas se daría un caso en que procediese conceder la autorizacion; porque, disponiendo el acusado de los medios é influencias que para sincerar su conducta le suministra su posicion oficial dentro del órden administrativo, nada mas fácil que desvirtuar los cargos judiciales, destruyendo en un solo momento el resultado del sumario con documentos, alegaciones y pruebas verificadas á completa satisfaccion del interesado, y sin la menor intervencion ni conocimiento de la autoridad judicial.

En muy repetidas ocasiones, ya por medio de acordadas, ya en los *considerandos* mismos de las decisiones publicadas en la *Gaceta*, la seccion de Estado y Gracia y Justicia del Consejo ha sustentado la buena doctrina, reputando siempre nulas y sin efecto alguno las informaciones testificales presentadas en el Gobierno de provincia contra las diligencias judiciales, así como los documentos cuyo contenido infundía sospecha de haber sido amañados, bien por haberse confeccionado con fecha posterior á la denuncia ó querrela, ó bien por aparecer vehementes indicios de falsedad.

Ha procurado, pues, la indicada seccion

del Consejo, explicar y definir de un modo indirecto los límites que debe tener la audiencia del interesado, según la interpretación más recta y natural que en su concepto cabe hacer del texto legal en este punto. Y aunque todavía suelen ocurrir ejemplos que demuestran cuán difícil es extirpar radicalmente y de una sola vez errores antiguos y prácticas viciosas, el Consejo de Estado puede lisonjearse hoy con justicia, de que á su celo constante y á su infatigable gestión en defensa de los buenos principios de Administración y de Derecho, se deba el que sea ya rarísimo el ejemplar de dar un ensanche indebido al escrito de descargos, que por disposición del Gobernador presenta el empleado á quien se trata de procesar.

Volviendo ahora á fijarnos en el curso del expediente de autorización, mientras se encuentra en el Gobierno de provincia, diremos que si el Gobernador, conforme con el Consejo ó apartándose de su dictámen, deniega la autorización que el Juez le ha pedido, está obligado á elevar directamente al Consejo de Estado el expediente íntegro, acompañando una comunicación razonada en que manifieste al presidente del mismo Consejo los fundamentos que le han inducido á dictar la resolución negativa en el asunto (29).

Estos fundamentos solo pueden ser admisibles cuando se deriven de cualquiera de estas dos consideraciones: 1.^a que no resulte comprobada en las actuaciones judiciales la existencia de un verdadero delito, penado por el Código ó por ley especial. 2.^a que aun resultando la perpetracion de un delito, no alcance responsabilidad alguna en él al empleado ó corporacion designados por el Juez, como presuntos culpados.

Cualquier otro razonamiento del Gobernador que deje de apoyarse en una ú otra de las dos conclusiones que acabamos de apuntar, será ineficaz é improcedente, debiendo por tanto abstenerse la autoridad administrativa de recurrir á argumentos y reflexiones de otra naturaleza, ó á sutilezas mas ó ménos sofisticas, encaminadas á justificar la negativa; pues ni la imparcialidad y rectitud con que debe obrar en asunto tan grave, le permiten desnaturalizar la cuestion, sacándola de su verdadero terreno, ni el Consejo de Estado, supremo regulador en la materia, aunque con el carácter de asesor del Gobierno de S. M., puede tomar en consideracion fundamentos y alegaciones que no sean conformes á los buenos principios.

Uno de nuestros mas ilustrados jurisconsultos contemporáneos sostiene con notable

lucidez esta misma doctrina en los términos siguientes:

«El prestigio de la autoridad puesta en
»manos de los funcionarios (dice) y la inde-
»pendencia de su carácter público, exigen
»que no puedan suscitarse contra ellos pro-
»cedimientos criminales, sinó por hechos
»graves fundados en reclamaciones legíti-
»mas. Este es el objeto de la garantía, pero
»nada mas. Su efecto no ha de ser sustraer
»al culpable de la accion legítima de la Jus-
»ticia, sinó solamente á las acusaciones te-
»merarias. Subiendo la responsabilidad que
»se pretende exigir del inferior al superior
»que la toma sobre sí, cambia la persona so-
»bre quien pesa la imputacion, pero no los
»derechos de la Justicia. Allí donde se ha co-
»metido un crimen, tiene la sociedad dere-
»cho á exigir reparacion, cualquiera que sea
»el culpable. De lo cual se sigue que toda la
»garantía del empleado debe limitarse, á
»que la Administracion se asegure de la ver-
»dad de los hechos imputados, y los aprecie
»en sus relaciones con los derechos y deberes
»del cargo respectivo. Si los hechos denun-
»ciados son inexactos, si no están fuera de
»las atribuciones del funcionario que los ha
»ejecutado, si no constituyen un delito pre-
»visto por la ley; en fin, si la responsabili-

»dad de estos hechos no debe pesar sobre el
»agente acriminado, no puede emprenderse
»el procedimiento: tal es la garantía del fun-
»cionario. Pero si los hechos imputados me-
»recen la calificación de delito; si aparecen
»probados, si son un abuso de autoridad,
»debe seguir su curso la causa: tal es el de-
»recho de la Justicia» (30).

No olviden tampoco los Gobernadores, que cuando las actuaciones judiciales no condenan claramente la conducta del empleado, y por otra parte no aparece tampoco con la misma claridad la irresponsabilidad del mismo empleado, entónces exige el interés de la Justicia que la autorizacion se conceda, porque en caso de duda debe quedar expedida la accion del poder judicial, para depurar por todos los medios posibles la certeza de la persona responsable.

En el término de un mes, contado desde el dia en que el Gobernador recibió las actuaciones judiciales, debe remitir al Consejo de Estado, y no al Ministro de la Gobernacion como se practicaba ántes de la promulgacion de la última ley de gobiernos de provincia, el expediente de que vamos hablando, con la comunicacion razonada que debe acompañarle. De esta determinacion debe el Gobernador dar conocimiento al Juez inmediatamen-

te; y es tal la importancia de la puntualidad con que el Gobernador ha de guardar las dos reglas de resolver dentro del mes, y participar sin demora la resolución á la autoridad judicial, que no podemos dispensarnos de llamar muy vivamente la atención de los Gobernadores acerca de este extremo, exponiendo las gravísimas consecuencias que sobrevendrán, y de ello hay ejemplares recientes, si por parte de la autoridad administrativa no se cumplen aquellas dos formalidades con la debida exactitud.

Basta recordar, que habiendo querido el legislador prevenir el riesgo de que la Administración entorpezca maliciosamente la acción judicial con dilaciones indebidas, abusando así de la facultad excepcional que le ha sido otorgada, ha señalado plazos fatales para resolver el incidente, y como estos plazos se han establecido en beneficio de la Justicia, á ella toca velar porque sean guardados, y á ella se ha conferido por lo mismo la facultad de obrar libremente, desde el momento en que el plazo ha transcurrido, sin que la Administración haya hecho uso de su derecho. De suerte, que si el Gobernador no resuelve en tiempo hábil, y se trata de un hecho en que á todas luces no procede conceder la autorización, como el Juez queda en liber-

tad de continuar el proceso, resultará que por negligencia, ignorancia ó malicia del Gobernador, sigue su curso un procedimiento criminal que debiera morir en su origen, causándose de este modo al procesado vejaciones, molestias y perjuicios que nunca debió sufrir, y de que no se verá realmente indemnizado, ni aun por una sentencia absolutoria.

Pues supongamos que el Gobernador resuelve en tiempo oportuno, y si bien remite oportunamente tambien el expediente al Consejo, omite dar al Juez conocimiento de ello ó se lo participa mucho tiempo despues de trascurrido el plazo fatal; entónces el conflicto tendrá mayores proporciones, pues ademas de tocarse las mismas consecuencias que acabamos de enunciar en el primer caso, sucederá que creyéndose el Juez autorizado para continuar la causa en vista del silencio del Gobernador, y desconociendo el Consejo de Estado esta circunstancia, á causa de no aparecer en el expediente que se le haya remitido, miéntras el juzgado sustancia el proceso, el Consejo despachará el expediente, en el supuesto de que aquel está en suspenso, siendo muy de temer que con la sentencia de 1.^a ó de 2.^a instancia, condenando al procesado, coincida el Real decreto de S. M. denegando la autorizacion.

Podemos citar un ejemplo muy reciente de semejante conflicto, ocurrido en la Audiencia de esta corte; y añadiremos tambien, que sometido el caso á consulta de la seccion de Estado y Gracia y Justicia del Consejo de Estado, no titubeó en proponer al Gobierno que la única solucion procedente era dejar sin efecto el Real decreto que denegaba la autorizacion, puesto que había sido expedido sin pleno conocimiento de causa, y partiendo de un equivocado supuesto.

Véase, pues, cuán trascendentales son los efectos de la inobservancia de los plazos improrrogables prefijados á la Administracion, en la materia que nos ocupa. Y aunque nosotros estamos muy léjos de censurar la rigidez del principio que la ley ha sancionado en este punto, sin embargo, reconociendo, como no podemos ménos de reconocer, la conveniencia notoria de que la Administracion se vea apremiada á obrar en un término dado, y que la Justicia recobre su independencia inmediatamente que el precepto legal no ha sido cumplido, observamos en esta doctrina un inconveniente que merece llamar la atencion del legislador.

Consiste en que, caducando la garantía de la autorizacion, cuando por culpa de la Administracion no se resuelve el incidente

dentro del plazo debido, recae el perjuicio sobre el interesado, el cual, ageno de todo punto al motivo de la caducidad, es víctima, sin embargo, de una falta ó de un abuso imputable solamente al jefe superior que debiera protegerle. Es cierto que habrá lugar en tales casos á exigir al Gobernador la responsabilidad correspondiente; pero este recurso en nada altera las consecuencias lamentables que para el procesado tuvo la conducta ilegal del Gobernador.

Vamos ahora á llamar la atencion sobre un caso extraordinario que puede suscitar dudas en el ánimo del Consejo provincial ó del Gobernador, al deliberar sobre la autorizacion.

Sucede á veces que el delito en cuyo concepto la pide el juzgado, ó no aparece bien calificado, ó no está comprobado lo bastante para que la autorizacion se conceda; pero al mismo tiempo aparece evidente otro delito distinto, de que el Promotor y el Juez se han desentendido por completo, ¿qué deberá hacer en este caso la autoridad administrativa? ¿Prescindirá del error ó inadvertencia del poder judicial, y concederá la autorizacion para perseguir el delito cuya existencia aparece demostrada, ó se limitará á examinar la cuestion dentro de los términos en que

el juzgado la planteó, dictando acuerdo negativo? La segunda solución es la que parece desde luego más conforme á la buena doctrina, porque según los principios fundamentales en que descansa la garantía, cuales son la separación é independencia de los poderes públicos, carece la Administración de facultades para suplir ó enmendar los errores que el criterio judicial cometa al aplicar la ley penal calificando un acto punible.

Limitadas, por tanto, las atribuciones de la Administración á resolver, como hemos dicho antes, si el delito, tal como el Juez lo ha definido, existe ó no, y si por él há lugar á presumir racionalmente responsabilidad en el empleado, á estos dos puntos se circunscribe la competencia del Gobernador, sin que le incumba desviarse de la línea trazada por el criterio judicial, con más ó menos acierto. Pero para que el error se subsane oportunamente por quien corresponda, parece lo más prudente que el Gobernador procure en el caso propuesto consignar con precisión y minuciosidad los *resultandos*, y dejar entrever indirectamente en los *considerandos* que si la autorización se deniega, con relación al delito para cuya persecución se ha pedido, no por eso ha de deducirse que el empleado no deba responder de otro delito

diverso, si en su día estimara la potestad judicial que habia lugar á proceder, lo cual debe tener lugar en otro juicio diferente.

Réstanos ya tratar de la conducta que la autoridad administrativa habrá de seguir, cuando por no estar conforme con la judicial en cuanto al carácter con que el empleado delinquirió, surge la cuestion preliminar sobre si la autorizacion es ó no necesaria. Como en el capítulo precedente hemos tenido ya ocasion de explicar la naturaleza é importancia de esta contienda, breves palabras bastarán para completar nuestras observaciones en este punto, indicando los deberes que á la autoridad administrativa toca cumplir por su parte, para mantener la integridad de sus atribuciones y evitar que por una mala inteligencia, ó por erróneas apreciaciones, quede la Administracion desamparada y sus servidores injustamente privados de la garantía.

Cuando el Juez participa al Gobernador que está procediendo libremente contra un funcionario, no puede alegar otro fundamento para obrar así, que el tratarse de un delito expresamente exceptuado de la garantía por la ley, ó de un hecho ilícito, pero ajeno al ejercicio de funciones administrativas. En el primer supuesto, siendo tan explícitas

las excepciones contenidas en el núm. 8.º, art. 10 de la ley de gobiernos de provincia vigente (31), el Gobernador, despues de oír al Consejo provincial, debe limitarse á contestar al Juez en el término de diez dias que queda enterado, y remitir copia del expediente al Consejo de Estado en los ocho dias siguientes; pues aunque, si no estuviere conforme con la aplicacion de la excepcion que el Juez haya hecho, puede provocar discusion formal para que en su dia resuelva el gobierno de S. M., es muy raro que así suceda hoy, atendida la precision y claridad con que la ley vigente se halla concebida; no sucede otro tanto cuando el Juez considera el asunto ajeno al ejercicio de funciones administrativas, porque como entónces se trata de apreciaciones científicas, doctrinales, ocasionadas á error, y por lo tanto susceptibles de controversia, cabe poner en duda los fundamentos del criterio judicial, y há lugar á provocar la discusion en los términos que expusimos en el capítulo anterior.

Suscitada, pues, la duda en el ánimo del Gobernador, tiene en primer lugar el derecho de pedir al Juez en el término de diez dias, que le aclare ó amplie en todo ó en parte la comunicacion primera en que dió aviso de estar procediendo; y una vez eva-

cuado este trámite, resolverá el Gobernador en pró ó en contra; pero si desde luego, y oido el Consejo provincial, conceptúa destituida de fundamento ó insostenible á todas luces la opinion judicial, debe requerir al Juez por medio de una comunicacion razonada para que con suspension del procedimiento le pida la autorizacion (32).

No se expresa en la ley ni en el reglamento de 25 de Setiembre de 1863 el término dentro del cual debe efectuarse el requerimiento, pero estando marcado el plazo de diez dias para que el Gobernador manifieste su conformidad, nos parece lógico, y así se observa en la práctica, que rija el mismo plazo para hacer el requerimiento.

Por último, luego que el Gobernador tiene conocimiento oficial de haber recaído sentencia firme en que la autoridad judicial desestima la reclamacion de la administrativa, y de que los autos han sido elevados al Consejo de Estado, remitirá dentro de tercero dia el expediente original al mismo Cuerpo consultivo.

Puede tambien ocurrir que por inadvertencia ó impericia del juzgado se proceda contra un empleado administrativo, y se omita la formalidad de dar aviso de ello el Gobernador; en este caso, bien sea á instan-

cia de parte, bien de oficio, está obligado á requerir inmediatamente al Juez, para que con suspension del procedimiento le manifieste lo que haya sobre el particular, y le pida la autorizacion en su caso. Y aquí conviene llamar la atencion de los Gobernadores para que en los réquerimientos que hagan á los Jueces procedan con la mayor madurez y circunspeccion, deliberando muy detenidamente sobre los hechos y circunstancias, á fin de que no hagan requerimientos indebidos, ni confundan lo que es materia de competencia de jurisdiccion y atribuciones, con lo que es objeto de autorizacion.

Preocupados á veces con la llamada *cuestion previa*, cuando se trata de competencia, y de la cual nos hemos ocupado ya en la primera parte de esta obra, suelen algunos Gobernadores calificar y sustanciar como incidente de autorizacion lo que es realmente una competencia y viceversa, dando lugar con este modo de proceder á una lamentable confusion de ideas y de principios. Así sucede que cuando se trata de un abuso que por su índole toca á la Administracion exclusivamente reprimir, en vez de requerir de inhibicion al Juez, para que se abstenga por completo de seguir conociendo, ó de lo contrario tenga por provocada la competencia,

se limita el Gobernador á exigir que se le pida la autorizacion, y cuando se trata de un asunto, que por versar sobre materia notoriamente criminal, jamás puede ser objeto de competencia, es sin embargo requerido de inhibicion el Juez, sin tenerse en cuenta que solo hay motivo para ventilar si procede ó no con la previa autorizacion.

Es de advertir, ademas, que no basta para requerir de inhibicion en materia de abusos, la circunstancia de versar estos sobre infracciones reglamentarias de la Administracion, ó sobre materia peculiar de la misma, como algunos Gobernadores pretenden, y para que el requerimiento sea fundado en estos casos, es indispensable que el abuso esté penado expresamente por alguna ordenanza ó reglamento administrativo, con una correccion igual en intensidad y en índole á la que el Código le señale en su libro III; pues si resultare comprendido el hecho entre los que el mismo Código califica de delitos, ó la pena que el Código imponga á la falta fuere mas rigorosa, ya no puede regir la penalidad administrativa, porque no siendo lícito imponer dos castigos por una misma falta debe prevalecer la ley comun contra la especial, cuando entre ambas no exista perfecta conformidad.

Por otra parte, no deja de sorprendernos la frecuencia con que los Gobernadores niegan resueltamente la autorizacion, alegando que supuesta la perpetracion del hecho denunciado, y dada la responsabilidad que contra el empleado aparezca, la represion incumbe solamente al jefe administrativo, porque la índole del abuso ó de la infraccion no es bastante á constituir delito, y sí una falta susceptible de correccion disciplinaria. Sin duda puede darse algun caso en que este razonamiento sea admisible y acertado, procediendo entónces el requerimiento de inhibicion además de la negativa de la autorizacion; pero dada la extension y minuciosidad con que el Código vigente abarca en materia de delitos y faltas los hechos, abusos é infracciones reglamentarias de todas clases, en los términos que demuestran el art. 313, y el 480 (33) y todo el libro III, fácil es comprender cuán raro será el caso en que se trate de un abuso ó de una infracion no prevista por el Código, ó penada por los reglamentos administrativos con idéntica sancion.

Concluiremos ya el presente capítulo, expresando la última indicacion que consideramos conveniente hacer á los Gobernadores, para que puedan llenar cumplidamente sus deberes en la sustanciacion de los expedien-

tes de que se trata. Segun el art. 10, número 8.º, párrafo 3.º de la ley para el gobierno y administracion de las provincias, «se entiende concedida la autorizacion cuando el »Gobernador, conaudiencia del Consejo provincial, remita el tanto de culpa al juzgado »para que proceda contra algun empleado ó »corporacion.» A pesar de precepto tan terminante y claro, algunos Gobernadores, despues de haber pasado al tribunal ordinario las actuaciones gubernativas que contenian datos bastantes para presumir culpabilidad respecto de un empleado, han intentado recuperar el conocimiento é intervencion en un asunto de que espontáneamente se habían ya desprendido. Al obrar así esos Gobernadores pretenden justificar su proceder, alegando que al remitir las actuaciones al juzgado, nunca fué su ánimo abdicar de las facultades que la ley les confiere sobre la concesion de la previa autorizacion; y otros, obrando con mas premeditacion y sagacidad, creen conciliar el precepto de la ley con la retencion de la facultad administrativa, expresando al remitir al Juez el tanto de culpa, que lo hacen «sin perjuicio de la facultad que corresponde al Gobernador de conceder ó negar en su dia la autorizacion, para proceder criminalmente contra el empleado.» Ambos medios son

igualmente ineficaces, é igualmente inadmisibles. Cuando la Administracion acuerda pasar el tanto de culpa á los tribunales ordinarios para que procedan en justicia, fuerza es suponer que lo hace por haber reconocido su incompetencia manifiesta para entender en el asunto, y por haberse cerciorado de que no hay razon alguna de interés público, ante la cual deba detener su curso la jurisdiccion ordinaria.

Es incuestionable, por tanto, que en el caso mencionado la Administracion abdica irrevocablemente de sus facultades, porque de otro modo implicaría contradiccion flagrante el poner en manos del juzgado las diligencias que han de formar la base de un procedimiento criminal, y pretender despues arrancar el mismo proceso de la esfera judicial, so pretesto de que tácita ó expresamente quiso el Gobernador reservarse este derecho. De aquí se infiere la madurez y circunspeccion con que los Gobernadores y Consejos provinciales deben deliberar ántes de adoptar ó proponer el acuerdo á que nos hemos referido.

120

THE

PROGRESS OF

THE

SCIENCE OF

THE

ARTS

AND

MANUFACTURES

IN

ENGLAND

FROM

THE

REIGN OF

CHARLES II.

TO

THE

PRESENT

TIME.

BY

MICHAEL ADDINGTON.

ESQ.

OF

THE

BAR.

LONDON,

PRINTED BY

R. CLAY AND COMPANY,

11, BUNYARD LANE, ST. PAULS CHURCH-YARD.

1857.

CAPÍTULO IX.

Reglas del procedimiento en el Consejo de Estado.—Concepto en que este Cuerpo propone la decision.—Plazos fatales para despachar el expediente.—Dificultad que ofrece en algunas ocasiones el modo de computarlo.

Hemos visto cómo nace y se forma el expediente á que da lugar la previa autorizacion; hemos seguido paso á paso su curso, exponiendo la doctrina legal y deteniéndonos en aquellos puntos dudosos cuya aplicacion ofrece en la práctica serias dificultades.

Continuando, pues, nuestras investigaciones, y constantes en nuestro propósito de someter á los hombres de la ciencia y á los encargados de aplicar las leyes el fruto de nuestros estudios sobre la materia, vamos á entrar en el mas interesante período del expediente de autorizacion. Período solemne y digno de muy especial exámen, en razon á que, teniendo por objeto preparar convenien-

temente la resolucion suprema, irrevocable del negocio, necesariamente da lugar á una nueva y mas amplia discusion. En ella se analizan muy detenidamente, así los hechos denunciados, como las apreciaciones y fundamentos que la Administracion provincial tuvo presente para dictar su acuerdo, se dilucida la cuestion en la alta esfera de los principios y de la jurisprudencia, y se revoca ó se confirma la resolucion del Gobernador.

Semejante al recurso de la apelacion en los debates judiciales y en armonía con el principio consagrado en nuestro procedimiento criminal, conforme al cual la sentencia definitiva del inferior no causa ejecutoria mientras el tribunal superior, á quien debe ser siempre consultada, no la confirma; este periodo del expediente de autorizacion exige ciertamente mucha madurez, no solo bajo el punto de vista del mayor ó menor acierto en la decision particular de cada caso, sinó por lo que influye cada una de esas decisiones en que llegue ó no á consolidarse una jurisprudencia general, uniforme y bien razonada.

Ya sabemos que el Gobernador, luego que acuerda negar la autorizacion, está obligado á comunicarlo al Juez de primera instancia y á remitir *inmediatamente* al Consejo de Estado el expediente con una exposicion razo-

nada acerca de la determinacion. Una vez en el Consejo el expediente, el primer trámite de que allí es objeto consiste en señalarle un turno, para que conste el día en que ha de empezar á correr el plazo de los treinta y uno, impuesto al Consejo para emitir su informe (34). De este señalamiento se da conocimiento mensualmente al Ministro de Gracia y Justicia, para los efectos que mas adelante tendremos ocasion de explicar, y en seguida pasa el asunto á la seccion de Estado y Gracia y Justicia, á la que el art. 52 de la ley orgánica del Consejo encomienda taxativamente y por excepcion el despacho de las autorizaciones para procesar (35).

Examinado por dicha seccion el expediente, si lo encuentra instruido en forma, redacta el oportuno proyecto de decision en los términos prevenidos, y lo eleva á la aprobacion de S. M. por conducto del Presidente del Consejo de Ministros, dirigiendo al mismo tiempo traslado literal de la decision consultada al ministerio de que dependa el empleado (36).

Pero sucede á veces que el expediente no se ha instruido en la forma debida, ya porque las diligencias judiciales son tan diminutas, que no suministran ni aun los datos mas indispensables para formar una idea apro-

ximada de la cuestion, ya porque en el dictámen fiscal se hayan omitido, ó sea demasiado vago en su razonamiento ó en sus conclusiones, bien porque la providencia del Juez no se halle arreglada á los preceptos legales, ya, finalmente, porque no conste el dictámen del Consejo provincial ó resulte formulado en términos oscuros ó incompletos. En cualquiera de estos casos, suscitase la duda de si la seccion de Estado y Gracia y Justicia debe entenderse autorizada para corregir aquellos defectos, ordenando como medida previa la reparacion de tan importantes omisiones, antes de emitir su parecer.

Segun la jurisprudencia observada en este punto, se ha venido haciendo distincion entre las omisiones ó irregularidades de que hemos hecho mérito, pues solo cuando en el expediente faltan la censura fiscal ó el dictámen del Consejo provincial, ó cuando dichos documentos aparecen redactados en términos á todas luces insuficientes, se ha considerado la seccion con facultades para suspender el despacho del asunto, y ordenar directamente al juzgado ó al Gobernador que con la mayor urgencia subsane la falta cometida. Fuera de esta excepcion, en ningun caso se ha creido autorizada la seccion del Consejo para suspender el curso del expe-

diente y se fundaba para opinar así en que, atendida la naturaleza especial de estos negocios y la celeridad con que deben sustanciarse, no cabe interpretar las Reales disposiciones dictadas al efecto, sinó en un sentido sumamente restrictivo, y por consecuencia, hay que ceñirse necesariamente á los límites más ó menos estrechos del expediente, tal como llega á la superioridad, supliendo con el criterio racional y con la jurisprudencia, los vacíos que, en cuanto al hecho ó al derecho, se adviertan.

Sin embargo, no es fácil conciliar esta opinion con los artículos 69 de la ley orgánica (37) y 29 del reglamento del Consejo (38), porque pudiendo las secciones, segun ellos, pedir los antecedentes que estimen necesarios para la instruccion de los expedientes, parece que no hay razon para suponer exceptuados de esta regla á los de autorizacion. De aquí nace la consiguiente diversidad de pareceres sobre este punto. Los unos, fundándose en que la garantía, por ser una concesion singularísima, extraordinaria y especial en su fondo, no puede ménos de ser tambien excepcional en su forma, razon que exige gran celeridad en la sustanciacion, y en que por versar la cuestion sobre mantener la independenciam de dos poderes públicos,

es necesario que las dos autoridades que los representan, tengan cabal conocimiento de las razones que concurran para que la autorizacion se conceda ó deje de concederse; sostienen que toda ampliacion del expediente, sobre el hecho ó sobre el derecho, ejecutada con posterioridad al acuerdo definitivo del Gobernador y á la remision del expediente al Consejo de Estado, es anómala é ineficaz. Si la ampliacion se hace por el juzgado, aunque se diese conocimiento de ella al Gobernador, lo cual no sería procedente porque este al resolver á su tiempo se desprendió de su jurisdiccion en el asunto, y aunque la prueba, diligencia ó aclaracion arrojase luz bastante para que la autorizacion se concediera sin vacilar, siempre resultaría inútil el nuevo trámite, pues el Gobernador estaría ya incapacitado para modificar su acuerdo. Y si la ampliacion se verificara en el Gobierno civil, vendría á suceder que el Gobernador se convertiría en Juez, supliendo ó adicionando el sumario, con notoria extralimitacion de sus facultades, peligro grave, al cual hemos consagrado algunas reflexiones en el capítulo precedente.

Los impugnadores de esta doctrina arguyen diciendo, que la irregularidad de la cosa jamas puede ser motivo suficiente para con-

sagrar una teoría fundada en raciocinios exagerados, y cuyas consecuencias pueden afectar al acierto y rectitud que deben presidir á las decisiones de la autoridad.

Por recomendable que sea la celeridad en la sustanciacion, no es lícito sacrificar á ella el propósito de adquirir los datos indispensables para fijar el hecho que se trata de calificar. Y no importa que esto se haga en el juzgado por órden del Consejo y sin conocimiento de la autoridad superior de la provincia, que ya en su dia resolvió, pues siendo la mision del Consejo revisar el acuerdo del Gobernador y rectificar el error en que pudiera haber incurrido, no se ofrece dificultad alguna en que la seccion de Estado y Gracia y Justicia decrete por sí una diligencia de ampliacion que considera imprescindible para formar juicio. ¿Por ventura es esto otra cosa que el auto para mejor proveer, permitido por nuestras leyes á todas las autoridades y corporaciones que administran justicia?

Esta idea nos lleva precisamente al examen de otra importante cuestion que va envuelta en el punto que vamos analizando, y cuya resolucion puede contribuir poderosamente á dirimir la polémica. ¿En qué concepto procede el Consejo ó la seccion de Estado y Gracia y Justicia cuando despacha expe-

dientes de autorizacion para procesar? ¿Obra con el carácter de tribunal especial ó con el de jurado? Parece á primera vista que existe cierta asimilacion entre el Consejo ó la seccion de Gracia y Justicia, cuando delibera y propone su decision sobre competencias y autorizaciones, y la Sala de lo Contencioso del mismo Consejo, cuando ejerce su jurisdiccion especial en materias contencioso-administrativas. La índole del asunto, la forma de sentencia en que se redacta el proyecto de decision, la presion moral que ejerce el alto Cuerpo consultivo sobre el Gobierno, cuando se trata de la justicia administrativa, ó sea de juzgar los actos en que la Administracion procede con sujecion á leyes, contratos ó reglamentos preexistentes, son consideraciones obvias que inducen á suponer la analogía de que hemos hablado, entre las funciones del Consejo constituido en Sala de lo Contencioso y las del mismo Consejo en pleno, ó en seccion de Gracia y Justicia, despachando competencias y autorizaciones para procesar.

Analicemos, sin embargo, esta proposicion mas detenidamente, y acaso habremos de tropezar con objeciones de no escasa importancia.

Conviene tener presente, ante todo, las

condiciones especiales del expediente de autorizacion, en la forma en que llega á manos del Consejo; no es el proceso completo; no es ni siquiera el sumario perfecto y concluido que constituye el primero y mas importante periodo de un juicio criminal lo que se somete á su deliberacion: es simplemente la mera iniciativa del procedimiento, son las primeras actuaciones, formadas las mas veces de la denuncia ó querrela, de tres ó cuatro declaraciones, de una censura fiscal, vaga é incierta, y de una providencia judicial, cuyos considerandos se resienten de la falta de convicciones que necesariamente produce la escasez de datos acumulados. Pues bien, supongamos el carácter de tribunal en la corporacion que ha de fallar solemnemente sobre un proceso instruido de un modo tan incompleto, y resultará que obligada á formar su criterio con estricta sujecion á lo escrito, es decir, *juxta alegata et probata*, habrá de luchar con demasiada frecuencia entre la conviccion legal producida por unas actuaciones diminutas y la racional fundada en la experiencia de los años, en el conocimiento de los hombres y en las teorías científicas. ¿No será mas lógico reputar al Consejo en tales casos como un gran jurado que, procurando conciliar las consideraciones legales con las mo-

rales, aplica el derecho al hecho y suple la insuficiencia de un sumario, que no puede menos de ser imperfecto, puesto que no ha habido términos hábiles para concluirlo, con un criterio discrecional, científico, pero siempre arreglado á la legislación vigente?

Nosotros no vacilamos en adoptar esta opinion, porque nos parece la mas sensata y la mas filosófica, y hé aquí cómo partiendo de esta premisa, es ya sumamente fácil resolver la primitiva duda sobre la extension de las facultades de la seccion de Estado y Gracia y Justicia para decretar la ampliacion del expediente. Si el Consejo procede como jurado, y no como tribunal, si no es posible aspirar á que el expediente de autorizacion se instruya con toda la copia de datos y detalles que se acumulan en un sumario, y si el legislador ha querido que se proceda en la tramitacion de estos asuntos con la mayor rapidez, para no demorar el castigo de los delitos, sinó lo absolutamente indispensable, es evidente que siempre que la cuestion constante planteada en términos suficientes para formar juicio del hecho, no conviene dilatar la deliberacion. Sólo hay motivo fundado para establecer una excepcion de esta regla en los casos en que falten documentos tan importantes como la censura fiscal razonada

y el informe del Consejo provincial, donde deben constar los raciocinios que en pró y en contra se han utilizado en la primera instancia para sostener la controversia.

Pero repetíanse con tanta frecuencia los ejemplares de expedientes incompletos, en que sin base ó motivo racional se había comenzado á proceder, ó en que aparecían contradicciones é incoherencias inexplicables, que no pudo ménos de reconocerse la necesidad imprescindible de ó suponer mayor latitud en las facultades de la seccion de Estado y Gracia y Justicia respecto á disponer la ampliacion y reposicion de los expedientes, ó adoptar para la decision una nueva fórmula que, en ciertos casos, conciliase el interes por la recta administracion de justicia con la proteccion que debe dispensarse á los agentes de la Administracion, cuando se ven amenazados de un proceso infundado. La seccion de Gracia y Justicia prefirió este segundo medio, proponiéndolo en una razonada consulta al Gobierno de S. M. al tiempo de resolver un caso práctico, en el cual introdujo la nueva fórmula de «no há lugar, *por ahora,* »á conceder ni negar la autorizacion, devolviéndose las actuaciones á las autoridades que corresponde, para que si el Juez de primera instancia lo estimase conveniente, re-

»ciba los correspondientes informes sobre la
»denuncia, y en su caso pida de nuevo la
»autorizacion, si á su juicio procediere» (39).

Con esta fórmula, equivalente en cierto modo al *sobreseimiento sin perjuicio* en el procedimiento criminal ordinario, quedaron realmente salvadas las dificultades que ofrecía la jurisprudencia anterior, la cual encerraba al Consejo en el círculo inflexible de proponer, lisa y llanamente y en absoluto, la concesion ó la negativa de la autorizacion. El Gobierno aceptó desde luego la innovacion, y no contentándose con aprobarla simplemente, encontró ocasion plausible con tal motivo para dictar la importante circular de 17 de Junio de 1863, á la cual hemos consagrado ya nuestra atencion en el capítulo VII.

Digimos al principio que, inmediatamente que el expediente ingresa en el Consejo, se le señala un turno para que se sepa el día en que ha de empezar á correr el plazo de un mes, dentro del cual debe despacharse y remitirse al Gobierno. De esta diligencia se da mensualmente conocimiento al Presidente del Consejo de Ministros, y al Ministro de Gracia y Justicia; al primero para que, enterado de la responsabilidad contraída por el Consejo, en cuanto á la observancia del término legal, pueda exigirle ó reconvenirle cuando

falte á la ley; al segundo, para que, como interesado en la mas pronta administracion de justicia, vigile sobre el trascurso de los mismos plazos fatales de que vamos hablando, y pueda trasmitir al tribunal respectivo las oportunas órdenes para que continúe el procedimiento inmediatamente que resulte trascurrido el término legal, sin que ni el Consejo ni el Gobierno hayan propuesto ó acordado la resolucion.

Puede ocurrir una grave dificultad respecto á la computacion de los plazos y sus efectos, por no haber previsto la legislacion vigente todas las eventualidades en este punto. Está prevenido que se entienda concedida la autorizacion, cuando el Gobierno no la haya negado dentro del mes en que está obligado á hacerlo; pero ha ocurrido en muchas ocasiones haber el Gobernador acordado la negativa dentro del término legal, retardando durante un mes, y durante uno ó mas años, el comunicar su acuerdo al juzgado, y el remitir el expediente al Consejo. En el caso, pues, de que el Gobernador que resolvió en tiempo hábil, comunica fuera del plazo su resolucion al juzgado, y remite tambien extemporáneamente las actuaciones á la superioridad, ¿deberá entenderse incapacitado el Consejo y el Gobierno para deliberar y

decidir, en razon á que el lapso del término por culpa del Gobernador devuelve *ipso facto* al Juez la plenitud de sus facultades, ó se entenderá que el plazo no corre para cada dependencia ó corporacion, sinó desde el dia en que el asunto ingresa en ella?

Ántes de la promulgacion de la ley de 25 de Setiembre de 1863, era este punto objeto de empeñados debates en el Consejo de Estado, mostrándose casi siempre dividida la opinion ante los fuertes argumentos que en pró y en contra pueden realmente aducirse á propósito de la cuestion. La mayoría, fundada en que segun el texto expreso de la legislacion vigente entónces (40), el término para el Consejo debía contarse desde el dia en que se le pasaban las actuaciones y no ántes, y alegando, ademas, que las razones de interes y de conveniencia pública, en cuya virtud se ha establecido el principio de la autorizacion, no debían ser pospuestas á las consecuencias de un hecho ageno á la voluntad del Consejo y del Gobierno, cual es la inobservancia del plazo por parte del Gobernador, sostuvo que aunque el expediente hubiese permanecido indebidamente en el Gobierno de provincia, uno ó mas años, una vez elevado al Consejo de Estado, éste tenía siempre competencia para deliberar, y el

Gobierno de S. M. para resolver, con tal que uno y otro lo verificasen dentro de los términos que les están prefijados. La minoría, por el contrario, creyendo que esta interpretación dejaría al arbitrio de las autoridades administrativas el retardar ó entorpecer deliberadamente y por un tiempo indefinido la accion de la Justicia criminal, que debe hacerse sentir con toda la rapidez y eficacia posibles; y teniendo tambien por un contraprinipio, el que miéntras la autoridad judicial se halle apremiada y circunscrita en su ejercicio por los plazos fatales, dentro de cuyo limite está obligada á cumplir las prescripciones de la ley, el Gobernador pueda arbitrariamente evitar que, sin embargo de haber transcurrido con exceso todos los términos, recaiga resolucion dando por concedida la autorizacion, dedujo la consecuencia de que no había lugar á deliberar, y debía entenderse aquella concedida, siempre que el expediente llegase al Consejo fuera del plazo debido.

Prevaleció en el Gobierno la opinion de la mayoría, hasta que promulgada la ley de 25 de Setiembre de 1863, y atendida la innovacion importante introducida por la misma en su art. 10, núm. 8.º, párrafo último, en el cual se dispone de plano que, pa-

sado el mes sin que el Gobernador haya negado la autorizacion, se entenderá concedida, ha considerado la seccion de Estado y Gracia Justicia que por analogia es aplicable el mismo principio al caso en que, habiendo dictado el Gobernador su acuerdo en tiempo oportuno, no eleva *inmediatamente* el expediente al Presidente del Consejo de Estado. Nosotros estimamos lógico el mismo criterio adoptado por la seccion; pero observamos en él el mismo defecto que, al analizar el precepto legal á que aludimos, hicimos notar en el capítulo precedente, á saber: que no siendo imputables á nadie las consecuencias de hechos completamente ajenos á su voluntad, no es justo que el agente de la Administracion se vea privado de la garantía á que tiene derecho, solamente porque un Gobernador infringió la ley y olvidó sus deberes; por más que la responsabilidad en que pueda incurrir esta autoridad por su infraccion ú olvido sea una garantía para el agente administrativo procesado.

Ya digimos al principio de este capítulo que una vez completo el expediente á juicio de la seccion de Estado y Gracia y Justicia, delibera esta detenidamente sobre el hecho que motiva el proceso, y sobre la responsabilidad que racionalmente pueda presumirse

alcance en él al empleado. En esta deliberacion fija la naturaleza del hecho, aprecia sus antecedentes y consecuencias, y luego que ha formado su criterio, emite un dictámen razonado, exponiendo primero lo mas sustancial de los hechos, citando en seguida los textos legales que tengan aplicacion al caso en uno ú otro sentido, y discurriendo, finalmente, en el terreno doctrinal y legal, por medio de considerandos, para venir á concluir en la resolucion que proceda, ora concediendo la autorizacion, ora confirmando la negativa del Gobernador, ya declarando que *por ahora* no há lugar á conceder ni á negar la autorizacion.

En el anterior capítulo indicamos las máximas generales que el Consejo provincial, como el Gobernador, deberian tener presentes, para formar su criterio en estas deliberaciones; á esas mismas máximas se atempera el Consejo de Estado, al hacer sus racionios y formar el proyecto de decision. Como no puede entrar de lleno en el fondo de la cuestion, porque esto sería usurpar atribuciones judiciales é invadir un terreno vedado, tiene que limitarse, cuando propone la concesion de la autorizacion, á apreciaciones siempre hipotéticas, haciendo todas las salvedades necesarias, para que no se en-

tienda nunca prejuzgada la criminalidad del presunto reo, lo cual equivaldría á una sentencia poco ménos que arbitraria, por lo prematura. Hé aquí la razon de emplear siempre en los considerandos de las decisiones afirmativas las fórmulas de «há lugar á presumir racionalmente que N. puede resultar responsable en su dia del hecho que se le imputa,» ó «de lo actuado hasta ahora resultan indicios bastantes para suponer que N. debe responder ante la autoridad judicial del cargo que se le imputa.» Pero cuando se trata de resolver negativamente, entónces es absolutamente indispensable penetrar mas en el fondo del negocio, porque como la decision lleva consigo el fenecimiento del proceso, no puede prescindirse de entrar en un análisis mas profundo, para deducir que no há lugar á seguir procediendo, ya porque el hecho no es realmente justificable, ó ya porque aparezca demostrada la irresponsabilidad del empleado.

Para concluir, diremos que el Consejo, siguiendo en esto la jurisprudencia francesa, tiene adoptado como el principio mas sano para sus deliberaciones en esta materia, el que establece que conceder la autorizacion es la regla, y negarla es la excepcion. En su consecuencia, y hablando en términos gene-

rales, puede decirse que cuando los hechos imputados á un funcionario están suficientemente establecidos, ó al ménos se apoyan en presunciones racionales y constituyen un delito previsto y penado por el Código ó por ley especial, el Consejo propone que se conceda la autorizacion, porque así lo aconsejan el buen sentido y el interes de la Justicia.

CAPÍTULO III

Este capítulo trata de la organización de la administración pública, de la estructura de los organismos y de la forma de su funcionamiento. Se describe el sistema de descentralización y la forma de descentralización, así como el sistema de descentralización y la forma de descentralización.

El sistema de descentralización se refiere a la forma de descentralización y la forma de descentralización. Se describe el sistema de descentralización y la forma de descentralización, así como el sistema de descentralización y la forma de descentralización.

El sistema de descentralización se refiere a la forma de descentralización y la forma de descentralización. Se describe el sistema de descentralización y la forma de descentralización, así como el sistema de descentralización y la forma de descentralización.

El sistema de descentralización se refiere a la forma de descentralización y la forma de descentralización. Se describe el sistema de descentralización y la forma de descentralización, así como el sistema de descentralización y la forma de descentralización.

El sistema de descentralización se refiere a la forma de descentralización y la forma de descentralización. Se describe el sistema de descentralización y la forma de descentralización, así como el sistema de descentralización y la forma de descentralización.

El sistema de descentralización se refiere a la forma de descentralización y la forma de descentralización. Se describe el sistema de descentralización y la forma de descentralización, así como el sistema de descentralización y la forma de descentralización.

El sistema de descentralización se refiere a la forma de descentralización y la forma de descentralización. Se describe el sistema de descentralización y la forma de descentralización, así como el sistema de descentralización y la forma de descentralización.

El sistema de descentralización se refiere a la forma de descentralización y la forma de descentralización. Se describe el sistema de descentralización y la forma de descentralización, así como el sistema de descentralización y la forma de descentralización.

El sistema de descentralización se refiere a la forma de descentralización y la forma de descentralización. Se describe el sistema de descentralización y la forma de descentralización, así como el sistema de descentralización y la forma de descentralización.

CAPÍTULO X.

Resolucion suprema del expediente de autorizacion.—Procedimiento especial respecto á la autorizacion para procesar á los Gobernadores de provincia.

Formulado el proyecto de decision correspondiente, en los términos que dejamos expuestos, la seccion de Estado y Gracia y Justicia del Consejo de Estado, dentro de los treinta y un dias señalados por el reglamento de 25 de Setiembre de 1863, remite el expediente con la consulta original al Presidente del Consejo de Ministros, y copia literal de la misma al Ministro de quien dependa el empleado ó corporacion á quien se intenta procesar (41). Este traslado tiene por objeto prevenir oportunamente al jefe superior gerárquico del presunto reo, para que si no encontrare fundado el dictámen de la seccion del Consejo de Estado, pueda prepararse á

impugnarlo, llamando desde luego la atencion del Presidente del Consejo de Ministros, á fin de que el negocio sea tratado y resuelto con mayor solemnidad en este último cuerpo (42).

Ya sea que el asunto se someta al examen del Consejo de Ministros, en el caso de disidencia ó reclamacion del Ministro respectivo, ya sea que quede exclusivamente sometido al conocimiento del Presidente del mismo Consejo, en ambos casos exige el reglamento que la resolucion de S. M. se comuniquen en forma de Real decreto, y en el término de sesenta dias, contados desde el en que comenzó el plazo señalado al expediente á su ingreso en el Consejo de Estado (43). Es decir, que habiéndose marcado treinta y un dias para que el Consejo emita su informe, y debiendo computarse estos para la suma de los sesenta, dentro de los cuales ha de recaer la resolucion de S. M., solo quedan al Gobierno veintinueve dias para presentar el proyecto de Real decreto.

Cuando el Ministro respectivo encuentra aceptable y fundado el dictámen del Consejo de Estado, y así lo manifiesta desde luego, segun previene el reglamento, nos parece suficiente el plazo improrogable de veintinueve dias, señalado al Presidente del Con-

sejo de Ministros para resolver. Pero en el caso de disidencia por parte del Ministro de quien dependa el procesado, consideramos sumamente angustioso el indicado término, porque difícilmente queda espacio para dirigir las diversas comunicaciones que han de mediar, estudiar el expediente en el ministerio que ha de impugnar la consulta de la seccion del Consejo, y discutirlo en el de Ministros con el detenimiento y reflexion que el asunto requiere. Y como, segun dejamos dicho ya, pasados los sesenta dias desde aquel en que comienza á correr el plazo señalado al expediente en el Consejo de Estado, sin que el Gobierno haya dictado resolucion, está obligado el Ministro de Gracia y Justicia á ordenar inmediatamente á los tribunales que continúen las actuaciones, es de suma trascendencia el dar mas ó ménos extension al plazo de que vamos hablando, y hubiera sido muy conveniente ampliarlo otro tanto mas, para los casos en que el asunto hubiera de ser sometido á la deliberacion del Consejo de Ministros.

Aquí debemos advertir una diferencia esencial que entre la ley y el reglamento de 25 de Setiembre de 1863, resulta en cuanto á los efectos del trascurso del plazo improrogable, segun que esto suceda en el

Gobierno de provincia, ó en el Gobierno supremo. Con arreglo al art. 10, núm. 8.º, párrafo último de la ley, basta que pase un mes sin que el Gobernador haya negado la autorizacion para que esta se entienda concedida y el proceso siga su curso. Pero segun el art. 38 del reglamento (44), cuando trascurren sesenta dias sin que el Gobierno haya concedido ó negado la autorizacion no puede el tribunal continuar procediendo, hasta que el Ministro de Gracia y Justicia comunique sus órdenes. La razon de esta distincion no puede ser otra que una muestra de deferencia y consideracion al poder supremo, fundada en que la multiplicidad de negocios y atenciones graves que sobre el Gobierno pesan constantemente, no siempre le permite sujetarse rigurosamente á los plazos fatales prefijados, y es forzoso por lo tanto darle alguna mayor latitud, como garantía de los intereses administrativos. Esta observacion viene á confirmar la opinion que ántes hemos emitido, sobre lo insuficiente del término señalado al Gobierno para dictar la decision.

El mismo procedimiento que acabamos de explicar, rige cuando la cuestion versa sobre si la autorizacion es ó no necesaria, con la sola diferencia de que en este caso la

resolucion de S. M. se ha de comunicar en los veintiun dias siguientes al de la fecha de la consulta del Consejo de Estado, dándose traslado por los ministerios respectivos al Gobernador y al Juez en los ocho dias posteriores (45). No acertamos á explicarnos la razon de haber restringido á veintiun dias el plazo de los veintinueve que en los demas casos ha sido señalado al Gobierno para resolver, pues no creemos que deba haber mas urgencia en resolver si la autorizacion es necesaria, que en concederla ó negarla irrevocablemente.

Sin embargo de ser potestativo en el Gobierno el aceptar ó desechar la consulta del Consejo de Estado, como dejamos dicho, tiene la obligacion de publicar en la *Gaceta* la resolucion motivada, en ambos casos, siempre que se niegue la autorizacion ó se declare ser innecesaria (46). Por este medio de publicidad ha querido el legislador prevenir en lo posible el peligro de una decision arbitraria por parte del Gobierno, puesto que quedando este sometido al juicio de la opinion pública, ella ha de apreciar la justicia de su proceder y el valor de sus razonamientos, cuando el Gobierno se separe del dictámen del Consejo de Estado, como cuando lo haga suyo. En el primer caso, la publicidad es

la garantía mas eficaz contra el abuso del poder, porque nada contiene tanto los propósitos de ilegalidad en el Gobierno, como el juicio de la opinion pública, á cuyos efectos no puede ser indiferente. En el segundo caso importa tambien hacer notoria la decision, para constituir una jurisprudencia uniforme y sólida, que sirva de norma á los encargados de aplicar diariamente la doctrina legal, y de ejemplo saludable á las autoridades y empleados administrativos, quienes se verán ménos expuestos á comparecer ante la Justicia, á medida que adquieran un conocimiento exacto de sus deberes y atribuciones.

¿Y por qué no ha de publicarse tambien en la *Gaceta* la resolucion, cuando se concede la autorizacion ó cuando se declára necesaria? Esta pregunta ocurre naturalmente, y es con suma frecuencia objeto de discusion y de dudas, dando lugar ademas á juicios muy equivocados. No solamente se deplora por algunos la dificultad de fijar una buena jurisprudencia, por la falta de publicidad en los indicados casos, sinó que esa misma reserva induce, á los que ignoran el precepto legal que la ordena, á suponer que todas las autorizaciones solicitadas por la administracion de justicia para procesar á los empleados administrativos, son denegadas siempre por

el Gobierno de S. M., puesto que solo aparecen en la *Gaceta* resueltas en el sentido indicado, excepto cuando se declaran innecesarias.

Aparte de lo infundado de este último raciocinio, no es difícil hallar la razón concluyente que justifica esa distinción que el legislador ha hecho, respecto á la publicidad que ha de darse á las resoluciones supremas en materia de autorización. Cuando esta se concede, por más que las apreciaciones que el Gobierno hace sobre el cargo imputado al empleado sean siempre hipotéticas, y por lo tanto nada prejuzguen en el terreno legal, es de presumir que los fundamentos y las calificaciones más ó menos racionales que se han tenido presentes para resolver la continuación del proceso incoado, no podrían menos de ejercer cierta presión en el ánimo del juzgado y en el del público. Ante este peligro, nada sería más inconveniente que prevenir en sentido desfavorable, aunque indirectamente, el juicio de la Justicia y la opinión pública, contra el principio fundamental que consagra la mayor libertad é independencia en el criterio judicial.

Hé aquí, por qué no solamente se omite la publicación de las decisiones en que la autorización se concede, sino que el Gobier-

no mismo, al comunicar al tribunal respectivo el Real decreto de S. M., se limita á trasladar la decision, reservándose los fundamentos de ella para no cohibir, ni aun indirectamente el libre criterio de los encargados de administrar justicia.

Esta razon no es aplicable al caso en que se declara innecesaria la autorizacion, porque como entónces no ha habido necesidad de ventilar la cuestion en su fondo, porque solo se trata de un incidente previo á ella que tiene cierta analogía con la competencia de atribuciones, los razonamientos y consecuencias en que la decision se apoya, se concretan únicamente á la naturaleza del oficio ó cargo, en cuyo desempeño ejecutó el empleado el hecho de que se le acusa. Por eso no ofrece inconveniente alguno publicar íntegras estas decisiones, para que juntamente con las negativas ilustren la comun opinion y sirvan de guia á los Gobernadores y á los Jueces.

Réstanos decir algo acerca de la tramitacion especial que rige en la instruccion de los expedientes de autorizacion para procesar á los Gobernadores de provincia, segun la legislacion vigente; pues aunque no sean de grande importancia las diferencias que distinguen este procedimiento, del que se ob-

serva respecto á los demas empleados, conviene llamar la atencion sobre ellas, y dedicarlas algunas palabras. (47)

La circunstancia que mas principalmente distingue al expediente relativo á un Gobernador, es que se inicia en el Tribunal Supremo de Justicia, y este pide desde luego la autorizacion al Gobierno de S. M., no acudiendo directamente al Consejo de Estado, como lo verifican los Jueces de primera instancia, sinó por conducto del Ministerio de la Gobernacion, el cual pasa las actuaciones al alto Cuerpo consultivo, que debe evacuar su informe en pleno dentro de dos meses, (48) y devolver el expediente al Gobierno para la decision. Resulta, pues, que para estos expedientes no hay mas que un solo periodo, ó sea una instancia, mientras que para los demas existen dos (caso de negativa).

La nueva ley de Gobiernos de provincia ha sido sumamente concisa en esta materia, y el reglamento, aunque consagra algunos artículos á este particular, no ha sido tampoco mucho mas extenso que la ley, en cuanto á determinar la manera de proceder en la autorizacion relativa á los Gobernadores. En vista de tal concision, el Consejo ha creido aplicables las reglas generales establecidas para las demas autorizaciones, siempre

que para ello no se ofreciera algun inconveniente legal. En este supuesto ha considerado que el Consejo de Estado ocupa el lugar del provincial, y que el Gobierno supremo desempeña las funciones del Gobernador, y siguiendo este orden de analogías, ha entendido que el Gobierno por sí, ó á propuesta del Consejo de Estado, puede ordenar como diligencia de instruccion, que el presunto procesado explique su conducta por escrito.

Y aquí vuelve á surgir la cuestion que ya nos ha ocupado en el capítulo precedente, acerca de la extension que deberá permitirse al procesado, cuando se defiende gubernativamente; pues aunque la circunstancia de haber ya consagrado nuestra atencion á este punto, al hablar de la audiencia que puede concederse á los demas empleados, parece que debiera dispensarnos de abrir nuevamente la discusion, queda todavía algo que decir sobre el particular, á causa de no ser exactamente idénticas las circunstancias que median en el expediente de autorizacion para procesar á un Gobernador, y las que concurren en cualquier otro empleado de inferior categoría.

Ya se ha dicho que para el Gobernador solo existe una instancia; y dentro de ella, y con la instruccion sumarísima que exige, re-

cae la resolución suprema é irrevocable, sin que haya lugar á recurso alguno. Bajo este supuesto, ocurre preguntar: si la audiencia concedida al Gobernador tiene por objeto que este alegue sus exculpaciones, ¿deberá ser creído bajo su palabra, y sin necesidad de prueba documental, ó se reputarán ineficaces sus descargos, cualquiera que sea su fuerza, mientras no resulten confirmados con documentos fehacientes? Lo primero significaría un privilegio, que no cabe otorgar en derecho á procesado alguno, porque valdría tanto como hacerle juez en su propia causa; lo segundo, si es mas lógico, está en oposicion con el principio general que dejamos sentado, de no ser lícito admitir toda clase de documentos, como comprobantes de las exculpaciones que en el escrito de descargos presente el interesado á la autoridad administrativa.

¿Habrán razones que exijan, ó por lo ménos aconsejen relajar algun tanto este principio en favor de los Gobernadores? Nosotros no vacilamos en responder afirmativamente, teniendo en cuenta la situación especial y crítica en que frecuentemente colocan al Gobernador las intrigas y rencores de sus administrados, y las consecuencias inherentes á ciertas épocas anormales y extraordinarias

durante su administracion. Cuando el delegado del Gobierno en el primer grado de la gerarquía provincial, se encuentra amenazado de un proceso, cuyo fundamento estriba en haber cumplido órdenes terminantes del poder central, ó en haber adoptado medidas perentorias encaminadas á conservar el órden público, no parece justo, que si desde el principio tiene en su mano explicar satisfactoriamente su conducta y comprobar sus aseveraciones con documentos, cuya improvisacion no sea posible ó verosímil, se le impida hacer uso de esos comprobantes, y por no dar crédito á sus palabras se le entregue desde luego al brazo de la Justicia ordinaria.

Bien conocemos cuánto puede abusarse de esta concesion en daño de la vindicta pública, y así lo dejamos consignado en el capítulo VIII; pero este inconveniente, que no deja de ser grave, puede salvarse en parte, subordinando á reglas de prudencia y de buen sentido la extension que haya de permitirse á un Gobernador para su defensa gubernativa, segun la índole de los cargos que se le imputen, las circunstancias de los acusadores y del acusado, y la naturaleza de los documentos que se intenten acumular al expediente.

Así, por ejemplo, cuando se trata de

abusos electorales, ó de actos que pueden suponerse consecuencia del período electoral, por ser anteriores ó posteriores á él, ó cuando se trata de otras medidas de carácter político, há lugar á suponer que pudo haber una marcada animosidad en la querella, ó que el Gobernador obró en virtud de instrucciones superiores, recibidas directamente. En ambos casos es conveniente, es justo á todas luces permitir al Gobernador que presente certificaciones de hechos anteriores al acto que motiva la querella, ó bien que designe los expedientes que obren en el Gobierno supremo, donde consten acuerdos y comunicaciones, que legitimen su proceder. Pero entiéndase que siempre han de quedar excluidas las informaciones testificales, y las certificaciones ó testimonios que infundan sospecha de haber sido fraguados *á posteriori*, con el fin de eludir imputaciones graves de difícil impugnación.

Nos hemos fijado en los abusos electorales, porque es de advertir que la ley de Gobiernos de provincia vigente, al excluir de la garantía á los Gobernadores por los mismos delitos en que tampoco alcanza aquella á los demás empleados administrativos, ha introducido una excepcion en cuanto á los abusos electorales que se imputen á los Go-

bernadores, los cuales gozan de la garantía en estos casos. Esta excepcion prueba la justicia ó la necesidad de no nivelar siempre la condicion de los jefes de la Administracion provincial, cuando se trata de exigirles la responsabilidad criminal, con las demas autoridades ó funcionarios de inferior categoría. Y no se diga que de este modo abogamos por un privilegio odioso, apoyándolo en razones que, de ser valederas, podrían utilizarse igualmente en favor de las demas clases á quienes se lo negamos. Ya hemos dicho ántes que para conceder ó negar la autorizacion relativa al procesamiento de un Gobernador, no hay mas que una instancia, y esto basta para que deba procederse con mucho pulso, y se amplíe todo lo posible la instruccion, á fin de que el Gobierno resuelva en pró ó en contra con la mayor copia de datos que fuere posible. No necesitamos encarecer la conveniencia de que el principio de autoridad, representado por un agente de tan elevada categoría como la de un Gobernador, no sufra menoscabo ni descrédito, por consecuencia de un proceso descabellado ó injusto.

Otra de las diferencias que se observan en la tramitacion de estos expedientes, consiste en haberse encomendado al Consejo de Estado en pleno (49) y no á la seccion de

Estado y Gracia y Justicia, la atribucion de consultar en estos casos. De este modo se ha procurado revestir el asunto de mayor solemnidad, y dar á la decision mayores garantías de acierto.

Por último, y con el mismo fin, señala la ley de 25 de Setiembre de 1863, al Consejo de Estado, el término de dos meses (50), para evacuar la consulta, en vez del mes que el reglamento prefija á la seccion de Gracia y Justicia para informar sobre los demas expedientes de esta clase; y despues dice la misma ley, que « pasados tres meses sin que el Gobierno haya negado la autorizacion, se entenderá concedida, y podrá el tribunal dirigir las actuaciones contra el Gobernador. » La computacion de este último plazo suscita dudas en la práctica. ¿Ha querido el legislador incluir en estos tres meses los dos que concede al Consejo para informar, ó debe entenderse que ha concedido al Gobierno tres meses para resolver, independientemente de los dos de que el Consejo dispone? Si lo primero, solo quedará al Gobierno un mes disponible; si lo segundo tendrá mas dilatado espacio para deliberar. Creemos mas conveniente interpretar la ley en este último sentido, porque ya dijimos mas arriba que nos parece sumamente angustioso el plazo de un

mes señalado al Gobierno para los demas expedientes de esta clase, y mucho mas tratándose de imputaciones hechas á un Gobernador, que pueden dar lugar á graves complicaciones; pero ateniéndose al tenor literal de la ley, no cabe dudar que en los tres meses están refundidos el plazo del Consejo y el del Gobierno.

CAPITULO XI.

Reales disposiciones dictadas hasta ahora para plantear en ultramar el principio de la autorizacion previa.—Conclusion.

Consecuentes en nuestro propósito de abarcar en este tratado todos los extremos mas importantes, relativos al asunto que sirve de tema á nuestras observaciones, vamos á poner término á nuestra tarea, consagrandó un breve espacio á las gestiones que por parte del Gobierno de S. M. se vienen haciendo desde reciente época, para preparar gradualmente, y con cierta mesura, el planteamiento del principio de la autorizacion previa para procesar á los empleados de la Administracion de ultramar. Así completaremos todo lo posible el estudio que nos hemos propuesto, presentando á las clases jurídico-administrativas, bajo un solo golpe de vista, un cuadro general donde encuentren

recopiladas las noticias y comentarios mas interesantes en la materia.

Sabido es que la administracion y gobierno de nuestras provincias de ultramar, en todos sus ramos, obedece á un sistema especial, conforme al artículo constitucional que así lo determina. Confundida en aquellas regiones la Administracion propiamente dicha, con la administracion de justicia, una y otra se han venido ejerciendo por una sola mano, como sucedía en la península ántes de la reforma de nuestro régimen político. No es de extrañar por tanto que la garantía de la autorizacion previa para procesar al empleado administrativo, establecida en la península como consecuencia inmediata de la separacion de los poderes públicos, de la definicion de sus atribuciones, y de sus relaciones mutuas, dejase de ser extensiva á las provincias ultramarinas, donde el principio de autoridad se hallaba representado en primer término por el elemento militar, y en segundo término por la institucion de la Justicia, que, con el carácter de Real Acuerdo, unas veces consultaba y otras decidía sobre los asuntos mas graves de gobierno y administracion, resultando así confundidas con las facultades judiciales, las administrativas y gubernativas.

Pero esta situacion no podía prolongarse por mucho tiempo. El movimiento progresivo de las ideas, el estado de creciente prosperidad de nuestras provincias de ultramar, el desarrollo de sus grandes intereses morales y de sus inestimables gérmenes de riqueza, no tardaron en hacer comprender la necesidad de iniciar la reforma de aquel régimen administrativo, inconciliable ya con el estado de progreso, de civilizacion y de cultura, á que iban llegando nuestros compatriotas ultramarinos. El Gobierno supremo no podía permanecer indiferente al clamor general del pais que demandaba innovaciones, ni á la opinion pública que las consideraba tan útiles como indispensables.

Empren dióse, pues, el camino de las reformas, comenzando en 1850 por la creacion de un centro directivo que diese unidad al pensamiento y accion del Gobierno; siguió una limitacion prudente de las omnímodas facultades del elemento militar; deslindáronse las atribuciones de la autoridad judicial y las que competen á la administrativa, organizándose al efecto un sistema nuevo de Administracion civil, con su personal correspondiente, que aunque no idéntico al de la península, se le asemeja en mucha parte; y por último, la administracion de justicia, léjos

de ser olvidada ó desatendida, fué objeto tambien de importantísimas y ventajosas mejoras, dándole mayor independencia y desembarazo, reformando el procedimiento, asignando sueldo fijo á los Alcaldes mayores, y creando el Ministerio Fiscal en primera instancia.

Natural era que estas reformas comenzasen á ensayarse en las provincias que, por sus mayores adelantos en todos conceptos, se hallaban en condiciones mas adecuadas para que el ensayo pudiera tener lugar con resultado satisfactorio. Por eso las islas de Cuba y Puerto-Rico, cuyo desarrollo y preponderancia en poblacion, riqueza, cultura y actividad intelectual, han llegado á una grande altura en estos últimos años, fueron las dos provincias destinadas primeramente á ser el teatro de las innovaciones.

Una vez separadas y definidas las funciones judiciales y las administrativas en Cuba y Puerto-Rico, no pudieron ménos de ser encomendadas á distintos agentes, y de aqui la necesidad de pensar en el modo de garantizar la independencia y libertad de la accion administrativa, previniendo el peligro de que quedase detenida ó embarazada, por consecuencia de un proceso criminal dirigido contra algun agente de la Administracion.

Pero como, á pesar de todo, la de ultramar no funcionaba todavía con las mismas condiciones que en la península, porque ni su organizacion era exactamente igual, ni el régimen general que allí subsiste ha perdido aun por completo su carácter de especialidad, la idea de la autorizacion previa para procesar á los empleados ó agentes de la Administracion, no pudo en un principio concebirse respecto á ultramar, con la misma extension y con los mismos fines que en la península.

Así lo demuestra el Real decreto de 23 de Diciembre de 1859 (51), primera disposicion que puede decirse preparó en ultramar el principio de la previa autorizacion; pues aunque no lo plantease como se planteó desde luego en la península é islas adyacentes, estableció una garantía previa de sumo interés á favor del empleado administrativo, que si bien no era idéntica á la de la autorizacion, tenía grande analogía con ella. Dicese en el breve preámbulo que precede á la parte dispositiva del Real decreto mencionado, que «S. M. había tenido á bien adoptar »reglas que garantizasen el ejercicio de las »funciones confiadas por la ley á los empleados administrativos, y que al propio tiempo estuviesen en armonía con las disposi-

»ciones generales vigentes en aquellas pro-
»vincias.»

Hé aquí enunciada bien claramente la razon de no haberse puesto en práctica desde luego el principio de la autorizacion en Cuba y Puerto-Rico, en los propios términos que viene rigiendo entre nosotros. Estableció, pues, el Real decreto de que nos ocupamos, dos restricciones importantes á la libre accion de la Justicia; la primera consistía en prohibir á los Jueces llevar á efecto la prision que decretasen contra cualquier empleado administrativo, por delito cometido en el ejercicio de sus funciones, mientras la Audiencia no confirmase previamente el auto de prision; solo quedaron exceptuados de esta regla los delitos de defraudacion de caudales, y aquellos á que la ley impusiera pena de presidio. La segunda restriccion consistía en que, solo cuando llegare á ser constituido en prision el empleado, por haber la Audiencia confirmado el auto que la decretara, se entendería aquel suspenso en sus funciones, sin necesidad de otro trámite alguno; fuera de este caso, los Jueces no podrían decretar la suspension durante la sustanciacion de la causa, pero cuando estimasen oportuna aquella medida, lo deberían poner en conocimiento del Teniente-Gobernador.

Nótese bien la diferencia que existía entre el precepto dictado para ultramar y el que rige en la península; allí, solo se prohibía á la autoridad judicial llevar á efecto la prision del empleado, miéntras la Audiencia no confirmase el auto de prision; aquí, el Juez de primera instancia necesita el consentimiento previo del Gobernador de la provincia, no ya para efectuar la prision del agente administrativo, sinó para dirigir las actuaciones inmediatamente contra él, de cualquier modo que le caracterice de presunto reo. Allí, quedaba en las facultades de la Real Audiencia, como corporacion suprema de carácter mixto, el decidir sobre la libertad ó el encarcamiento del procesado; aquí, aun ántes de tratarse de la prision, el Gobernador de la provincia, superior gerárquico administrativo, es el competente para resolver si el proceso ha de dirigirse contra el empleado. En cuanto á la suspension, no hizo otra cosa el Real decreto de que nos ocupamos, que aplicar á ultramar el mismo principio que en la península rige, puesto que el empleado con causa pendiente no puede quedar legalmente suspenso, sinó cuando por haber recaido auto de prision, acuerda la suspension el jefe superior inmediato del procesado. En ultramar, sin embargo, basta que el empleado sea cons-

tituido en prision en la forma debida, para que desde luego se entienda aquel suspenso sin mas trámites; declaracion importante y sensata que en la península no ha recaido todavía.

Por último, y á imitacion tambien de lo que se practica entre nosotros, se impuso á los Jueces de ultramar la obligacion de dar cuenta al Gobernador Capitan general, de todo proceso criminal que se formase contra cualquier funcionario de la Administracion, con la expresion suficiente, dentro de los tres primeros dias de comenzado el sumario y con la reserva consiguiente.

Fácil era descubrir en estas importantes garantías otorgadas á la Administracion y á sus agentes, los albores de la previa autorizacion, tal cual se encuentra establecida en la península. Así fué que, apénas había trascurrido el breve plazo de año y medio, cuando aparecieron en un mismo dia los Reales decretos de 4 de Julio de 1861, suprimiendo los Reales Acuerdos y creando los nuevos Consejos de Administracion de ultramar; y entre las atribuciones conferidas á la seccion de lo Contencioso de los mismos Consejos, se consignó la de informar sobre conceder ó negar, con arreglo á las leyes ó disposiciones que se dictáran, la autorizacion competente

para procesar á los empleados y corporaciones dependientes de la Administracion, por hechos relativos al ejercicio de sus funciones (52).

Quedó, pues, de este modo terminantemente establecido en ultramar el principio de la previa autorizacion; pero falta desarrollarlo convenientemente, dictando las oportunas disposiciones reglamentarias para la aplicacion debida, tanto en lo relativo á la sustanciacion como respecto á la extension que hubiere de darse al principio. Con este fin mandó el Gobierno de S. M. instruir un expediente, en el cual se ha acordado muy recientemente encargar al Consejo de Estado que formule el reglamento en cuestion, pero aun no ha podido este alto Cuerpo evacuar su cometido, porque ha estimado indispensable proponer ántes al Gobierno de S. M. que se amplíe la instruccion del expediente, con datos é informes que se echan de ménos y pueden contribuir eficazmente á ilustrar la materia.

Entretanto, nuevas disposiciones han venido posteriormente á confirmar el propósito de plantear por completo en ultramar el principio de la previa autorizacion; pues el reglamento de 30 de Enero de este año, sobre el ejercicio de las facultades del Gobernador político de la Habana, dispone que la

Real Audiencia conocerá, *previa autorizacion del Gobierno superior civil*, de los procesos que se entablen contra aquella autoridad, por razon de las infracciones que menciona, ó de cualquier otro abuso cometido en el ejercicio de sus funciones; y añade que, en caso de que el Gobernador superior civil, previa consulta del Consejo de Administracion negare el permiso, remitirá el expediente al Ministerio de Ultramar para la resolucion que proceda (53). Es, pues, un hecho que la previa autorizacion ha sido importada á nuestras provincias de ultramar, y que por lo ménos en la isla de Cuba, hasta ahora, alcanza lo mismo á los empleados inferiores que á los superiores.

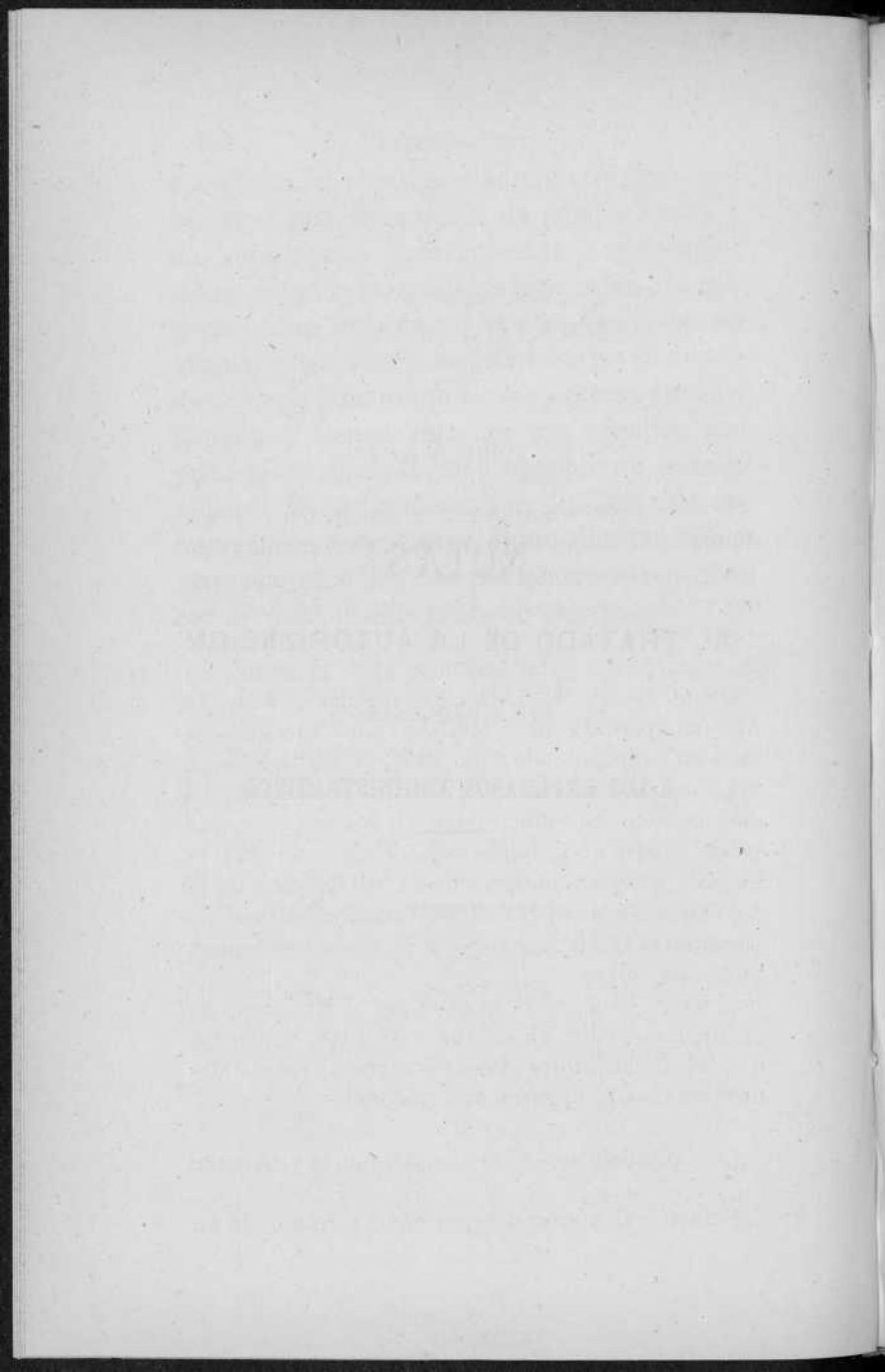
Tocamos ya el término de la taréa que nos impusimos. Hemos procurado desenvolver la teoría de la autorizacion previa, con la claridad y precision que nos ha sido posible. Tratándose de una institucion reciente, no es extraño que aun no haya sido aquel principio objeto de un estudio especial, por los que se consagran al cultivo de la ciencia administrativa en nuestro pais. Por eso hemos creído de buena fé que para la mejor inteligencia y aplicacion de la doctrina, era

de necesidad imprescindible fijarla, explicarla y razonarla convenientemente; en una palabra, era necesario hacer un libro, puesto que la materia suministra elementos sobrados para ello. Acometimos, pues, esta empresa con tanta desconfianza como buen deseo: no pretendemos haber acertado á darla cumplido remate; pero en enseñar el camino á la juventud estudiosa, y en escitar su interés y el de todos los publicistas hácia una materia que ofrece todavía ancho campo al talento y al saber, creemos sin vanidad prestar un servicio á la ciencia.

Acaso se nos acuse de no haber profundizado en los términos debidos ciertas cuestiones importantísimas, que hemos tratado someramente en el curso de esta obra. Puntos hay realmente en ella, cuya gravedad é interés darían materia para varios volúmenes de no escasas dimensiones. Pero téngase en cuenta, que, además de haber sido ahora nuestro ánimo presentar una obra mas práctica que teórica, el detenernos en desenvolver con la extension de que son susceptibles todas las cuestiones que hemos tocado, y algunas de que hayamos hecho caso omiso, hubiera dado á este libro una significacion y tendencias muy diversas de las que hemos querido darle. Son tantas, tan múltiples y

complejas las cuestiones administrativas que se rozan con la materia de competencias y de autorizacion para procesar, ó por mejor decir, están comprendidas bajo estos dos epígrafes tales cuestiones, que no vacilamos en afirmar que escribir un libro en que se dilucidan cumplidamente todos los puntos que constituyen y tienen relacion con aquellos dos principios, equivaldría á escribir un tratado general de Administracion pública. No renunciamos á acometer algun dia tan árdua empresa, pero hoy nos contentamos con ofrecer al público este modesto ensayo.

NOTAS
AL TRATADO DE LA AUTORIZACION
PARA PROCESAR
A LOS EMPLEADOS ADMINISTRATIVOS.



NOTAS.

CAPÍTULO II.

(1) Solo tenemos noticia de dos Reales órdenes dictadas ántes del Real decreto de 27 de Marzo de 1850, pero su contenido no es bastante para modificar nuestra aseveracion sobre que dicho Real decreto fué la primera disposicion que reglamentó la materia de autorizaciones para procesar en nuestro país. Dé las dos Reales órdenes citadas, la una fué expedida por el Ministerio de Gracia y Justicia en 5 de Setiembre de 1845, y se limitaba á mandar que los Jueces y tribunales reclamasen del Jefe político la autorizacion en los casos en que procediera, y que cuando esta última autoridad la negase, dieran aquellos cuenta al Regente de la Audiencia y este al Ministerio de Gracia y Justicia, para que el Gobierno, en vista de los antecedentes, pudiera resolver.

La otra Real órden se dictó por el Ministerio de la Gobernacion en 25 de Junio de 1846, y dispuso que los Gobernadores diesen cuenta al propio Ministerio cuando negasen la autorizacion.

(2) «Corresponde al Gobernador de la provincia:

.....
Octavo. Conceder ó negar en el término de un

mes, contado desde el día en que se solicite, y oyendo previamente al Consejo provincial, la autorización competente para procesar á los empleados y corporaciones de todos los ramos de la Administración civil y económica de la provincia, por abusos perpetrados en el ejercicio de funciones administrativas.»—(*Ley de 25 de Setiembre de 1863, art. 10.*)

(3) «Para los efectos de este título se reputa empleado todo el que desempeña un cargo público, aunque no sea de Real nombramiento ni reciba sueldo del Estado.»—(*Cód. penal, art. 331.*)

(4) DALLOZ.—*Repertoire de legislation, de doctrine et de jurisprudence.*—(*Art. Mise en jugement des fonctionnaires publics.*)

(5) ARRAZOLA.—*Enciclopedia de Derecho y Administración.*—V. *Autoridad.*

Si todavía se nos acusara de haber exagerado el principio, dando una latitud injusta ó inconveniente á la índole de las funciones públicas, que deben estar bajo el amparo de la garantía, podemos contestar remitiéndonos á la siguiente declaración del Consejo de Estado en Francia, nuestro constante modelo en materias administrativas: (*Simples ciudadanos que obran por orden de la autoridad*). «Los habitantes de un distrito municipal (*commune*) que segun las órdenes del Consejo general del mismo, han hecho ó vigilado el desecamiento de un estanque en ejecucion de una ley, deben ser considerados como funcionarios públicos, y no pueden ser procesados sin la previa autorización.»—(DALLOZ, *obra ántes citada.*)

CAPÍTULO III.

(6) «El Consejo de Estado será oído necesariamente y en pleno:

11. Sobre la autorizacion que *con arreglo á las leyes* deba el Gobierno conceder para encausar á las autoridades y *funcionarios superiores* administrativos, por abusos cometidos en el ejercicio de sus funciones.»—(*Ley orgánica del Consejo de Estado, artículo 45*).

«El Consejo será oído en secciones:

4.º Sobre las autorizaciones que deba el Gobierno conceder para encausar por abusos cometidos en el ejercicio de sus cargos, á los empleados públicos, *no comprendidos* en la atribucion 11.ª del citado art. 45.»—(Art. 48 de la ley citada).

(7) «En efecto, los miembros del Consejo de Estado, ya sean considerados como tribunal superior administrativo, ya como cuerpo consultivo, no pueden ser tenidos como agentes del Gobierno; en ningun caso puede decirse que sean subordinados del Gobierno, ejecutores de sus órdenes; participan de la direccion de la accion administrativa, pero no están llamados á ejercerla.»—(DALLOZ.—Obra ántes citada.—Art. *Mise en jugement des fonctionnaires publics*, pág. 282).

(8) «Los Ministros y agentes diplomáticos son evidentemente agentes del Gobierno, para el efecto de la autorizacion previa; representan al Gobierno y están sometidos á su direccion; son depositarios de una porcion de la autoridad pública.

Lo mismo sucede con los Cónsules.»—(DALLOZ.—Obra y lugar citados).

CAPÍTULO IV.

(9) DALLOZ.—Obra y lugar citados, pág. 317.

(10) «Considerando que en el acto en que el guarda cometió el abuso por que se le intenta procesar no obraba en el ejercicio de sus deberes, sinó como simple particular, por cuya razon no le alcanza la garantía de que habla el citado párrafo 8.º del artículo 10 de la ley de gobiernos de provincia; Vengo en declarar innecesaria la autorizacion de que se trata.»— (*Real decision de 22 de Octubre de 1865.*—*Gaceta de 21 de Noviembre del mismo año*).

(11) «Los Regidores, además de tener voz y voto en las sesiones del Ayuntamiento, evacuarán los informes que la corporacion ó el Alcalde les pidieren, y desempeñarán las comisiones que el Alcalde les encargare.»—(*Ley de organizacion y atribuciones de los Ayuntamientos de 8 de Enero de 1845.*—*Art. 87*).

(12) «Considerando que al ejecutar el acto por que se trata de procesarle, el Regidor D. Lucas Rojas, si bien se hallaba, como los demás vecinos, en el Ayuntamiento, no tenía carácter de autoridad, ni siquiera el de agente administrativo, puesto que hallándose presente el Alcalde, este la asumía toda, y en modo alguno el mencionado Rojas que no era allí mas que otro vecino cualquiera:

»Considerando que en tal concepto, no teniendo

en aquel momento carácter ni atribuciones, por los que pueda hallarse comprendido en los casos de que habla la ley citada, y que hacen necesaria la garantía de la autorizacion, su conducta puede ser libremente apreciada por el Juez, como extraña á funciones administrativas.»—(*Real decision de 26 de Febrero de 1864.*—*Gaceta* de 4 de Marzo del mismo año).

(13) «Considerando que el principio fundamental de la autorizacion para procesar á los empleados, descansa en la teoría constitucional de la delegacion de facultades que el poder ejecutivo defiere á sus agentes en los diversos ramos de la Administracion, cuya delegacion implica la idea de la responsabilidad que dichos agentes contraen, por los actos en que intervienen bajo tal concepto:

»Considerando que como consecuencia indeclinable de este principio, para que la garantía de la autorizacion proceda, es necesario que el acto que motiva el procedimiento sea en primer lugar *esencialmente* administrativo, y despues que haya sido cometido por individuos *directamente* dependientes de ella, sin cuyos dos requisitos no puede alcanzar á sus autores la expresada garantía:

»Considerando que en el caso presente y con relacion al perito D. Manuel Eduardo Diaz, no puede decirse que el servicio que prestó al medir las tierras tenga el carácter de administrativo, puesto que ni el acto en sí lo es, ni su intervencion en él permite que se le considere mas que como testigo, calificado si se quiere, pero no de otra manera.»—(*Real decision de 5 de Marzo de 1864.*—*Gaceta* del 13 del mismo mes y año).

CAPÍTULO V.

(14) 27.^a—«Los Jueces y tribunales y las *autoridades y sus agentes* están obligados á detener ó mandar detener á las personas que, segun fundados indicios, fueren reos de delito de cuya perpetracion tuvieren conocimiento.

»Lo mismo deberán hacer con los responsables de faltas, si fueren personas desconocidas.»

29.^a—«La autoridad gubernativa ó agente de la misma que detuvieren á una persona, la pondrán á disposicion del tribunal competente dentro de veinticuatro horas.

»Cuando por una causa irremediable no se pudiere verificar así, se manifestarán por escrito al Juez ó tribunal las razones que hayan mediado para ello, pero nunca podrá el detenido permanecer á disposicion de dicha autoridad por mas de tres dias, sin que la misma incurra en responsabilidad.»—(*Ley provisional para la aplicacion del Código penal*).

(15) Art. 31.—«Los Alcaldes y los tenientes de Alcalde son además Jueces ordinarios en sus respectivos pueblos, para conocer á prevencion con el Juez letrado de primera instancia, donde le hubiere... de los negocios criminales sobre injurias y faltas livianas que no merezcan otra pena que alguna reprehension ó correccion ligera, determinando unos y otras en juicio verbal.»

Art. 33.—«Los Alcaldes y los tenientes de Alcalde, en el caso de cometerse en sus pueblos algun delito ó de encontrarse algun delincuente, podrán y

deberán proceder de oficio ó á instancia de parte á formar las primeras diligencias del sumario, y arrestar á los reos, siempre que constare que lo son, ó que haya racional fundamento suficiente para considerarlos ó presumirlos tales. Pero deberán dar cuenta inmediatamente al respectivo Juez letrado de primera instancia, y le remitirán las diligencias poniendo á su disposicion los reos.

»Este conocimiento, en los pueblos donde residan los Jueces letrados, podrán y deberán tomarle á prevencion con estos, los Alcaldes y los tenientes, hasta que avisado el Juez sin dilacion, pueda continuar por sí los procedimientos.»—(*Reglamento provisional para la administracion de justicia de 26 de Setiembre de 1835.*)

—Art. 105.—«Cuando los Alcaldes ó sus tenientes formen las primeras diligencias de que habla el artículo 33 del Reglamento provisional para la administracion de justicia, oficiarán inmediatamente al Juez del partido, dándole cuenta del hecho ó delito, cuya diligencia será simultanea al auto de oficio. Si dilatasen la remesa de los arrestados, por algun motivo justo, mas de 24 horas, les recibirán sus declaraciones indagatorias.»

Art. 106.—«En la formacion de estas diligencias, y en las que practiquen en virtud de despachos que los juzgados les libren, si no tienen por conveniente delegar en otra persona, serán considerados los Alcaldes ó sus tenientes como delegados y auxiliares de los juzgados, y subordinados por lo tanto á ellos.»—(*Reglamento de los juzgados de primera instancia de 1.º Mayo de 1844.*)

Regla 1.ª.—«Los Alcaldes y sus tenientes en sus respectivas demarcaciones conocerán en juicio

verbal de las faltas de que habla el libro iii del Código penal. »—(*Ley provisional para la aplicacion del mismo*).

Art. 3.º —«Las prisiones estarán á cargo de sus Alcaldes bajo la autoridad inmediata de los Alcaldes respectivos ó de la autoridad que ejerza sus veces, y del Jefe político de la provincia.»

(16) Art. 22.—«Los Alcaldes, como responsables de la custodia de los presos, podrán adoptar las medidas que crean convenientes para la seguridad del establecimiento, sin vejacion personal de los presos, y obrando siempre con conocimiento y aprobacion de la autoridad competente; quedando á cargo de esta consultar al Jefe político de la provincia en los casos que considere necesaria su resolucion.»—*Ley de 26 de Julio de 1849*).

(17) Art. 67.—«Son los Alcaldes responsables con su persona y bienes de la custodia de los presos, y de la incmunicacion de los que se hallen en este estado; por lo que hace al cuidado, tratamiento y departamento en que los deban tener con mas ó ménos seguridades, son dependientes de los Jueces. Tambien lo son respecto de las condenas de prision que en las cárceles se cumplen.»—(*Reglamento de los juzgados de primera instancia de 1.º de Mayo de 1844*).

CAPÍTULO VI.

(18) Art. 10.—«Si denegare la autorizacion, dará inmediatamente cuenta documentada al Gobierno para que dicte la resolucion que convenga, oido el Consejo de Estado; sin que se coarte nunca

la accion de los tribunales, los cuales podrán practicar en cualquier tiempo las diligencias necesarias para la averiguacion del delito, pero sin dirigir las actuaciones inmediatamente contra el funcionario ó corporacion, sea decretando su arresto ó prision, sea de otro modo que le caracterice de presunto reo.» —(*Ley de 25 de Setiembre de 1863*).

(19) Considerando:

1.º «Que el presente conflicto trae origen del juicio de faltas, celebrado á consecuencia de una denuncia entablada contra el capataz caminero Andrés Otero, y por tanto, segun el art. 3.º del Real decreto de 4 de Junio de 1847, no ha podido provocarse competencia, por tratarse de materia criminal, en que no concurre ninguna de las dos excepciones á que el expresado artículo se refiere;

2.º »Que en el caso actual, solo procedía que el Gobernador de la Coruña se hubiera dirigido al Juez, exigiendo que le pidiese la autorizacion competente para proceder contra el capataz caminero, con motivo del exceso que pudiera haber cometido en el desempeño de sus funciones públicas ó administrativas.» —(*Real decision de 6 de Julio de 1863*).

CAPÍTULO VII.

(20) «Cuando fuere hallado *in fraganti* el reo, y tambien cuando su delito sea de los que califica de graves el Código penal, podrá desde luego proceder á su prision ó arresto el Juez, conforme á derecho y bajo su responsabilidad; pero dentro de las veinticuatro horas siguientes á cualquiera de estas dos diligencias, deberá pedir al Gobernador para con-

tinuar la causa la indispensable autorizacion, guardándose acerca de ella lo prescrito en las antecedentes disposiciones.»—(*Reglamento de 25 de Setiembre de 1863, art. 39*).

(21) Al decir el art. 1.º del Real decreto de 27 de Marzo de 1850, que no podía el Juez dirigir las actuaciones inmediatamente contra el encausado, ya recibéndole declaracion indagatoria, ya decretando su arresto ó prision, ó de otro modo que le caracterizara de presunto reo, sin la autorizacion competente, especificó muy oportunamente, en nuestro sentir, el límite de la libertad de las gestiones judiciales, dando á entender que el Juez puede ántes de pedir la autorizacion, practicar cuantas diligencias y averiguaciones estime convenientes, excepto las que caracterizan directamente de presunto reo al empleado á quien se trata de procesar. Sin duda por haber copiado parte de aquellas mismas frases el art. 10 de la ley vigente de gobiernos de provincia, en el párrafo 4.º de su núm. 8.º, se ha considerado supérfluo reproducirlas ó explicarlas en el art. 30 del reglamento para la ejecucion de aquella ley; pero aquí debemos hacer notar la duda que puede ocurrir al comparar la prescripcion contenida en el artículo 1.º del Real decreto de 27 de Marzo de 1850, y la del párrafo 4.º, núm. 8.º, art. 10 de la ley de gobiernos de provincia. La primera de dichas disposiciones decía «que no podrían dirigirse las actuaciones contra el encausado, tomándole la indagatoria, decretando su arresto, ó de otro modo que le caracterizara de presunto reo, sin pedir ántes la autorizacion;» la nueva ley dice que, «*si se denegare aquella*, se dará cuenta al Gobierno para que dicte

la resolucion que convenga, sin que se coarte nunca la accion de los tribunales, los cuales podrán practicar en cualquier tiempo las diligencias necesarias para la averiguacion del delito, pero sin dirigir las actuaciones inmediatamente contra el funcionario ó corporacion, sea decretando su arresto ó prision, etc.» Parece, pues, que segun el decreto, antes de pedir la autorizacion y despues de haberla pedido, el Juez lo puede hacer todo, ménos tratar al empleado como presunto reo; pero segun la ley, el Juez, en el tiempo que media entre la peticion de la autorizacion y la negativa del Gobernador, debe quedar pasivo, y solo cuando recaiga esta negativa es cuando puede practicar todas las diligencias necesarias, excepto las que caractericen al empleado de presunto reo. Bien conocemos que no es esta la verdadera inteligencia del precepto legal vigente, porque ademas de oponerse á los buenos principios admitidos ya desde antiguo, la frase que usa la ley, de que «los tribunales *podrán practicar en cualquier tiempo* las diligencias necesarias,» demuestra claramente que se ha querido mantener lo dispuesto en él art. 1.º del Real decreto de 27 de Marzo, y este juicio se confirma al leer las circulares expedidas por el Ministerio de Gracia y Justicia, y que mas adelante insertamos íntegras.

Pero basta en nuestro concepto que la redaccion del precepto legal pueda suscitar dudas, para que deba considerarse como una omision lamentable, el no haberse adelantado á prevenirlas en el reglamento; y esta es la razon que hemos tenido para deplorar que el art. 30 del mismo no haya explicado convenientemente el principio que la ley ha consignado, sobre que los tribunales no deben enten-

derse coartados, ántes ni despues de pedir la autorizacion, para otra cosa, que para tratar al empleado como *presunto reo*.

(22) «Si el Consejo de Estado ha de consultar á S. M. la decision que proceda, con el acierto y justificacion que preside á todos sus trabajos, siempre que se trata de conceder ó negar la autorizacion para procesar á los agentes de la Administracion por hechos relativos al ejercicio de sus funciones, es indispensable que los Jueces de primera instancia procuren instruir las competentes diligencias, de manera que resulte bien comprobada la existencia de esos mismos hechos, y pueda sin género de duda definirse claramente su naturaleza é importancia.

»Abstenerse, como ha sucedido alguna vez, de formar las primeras diligencias de un sumario, porque en él debiera ó pudiera ser comprendido un funcionario del órden administrativo, es interpretar de un modo tan equivocado como funesto el Real decreto de 27 de Marzo de 1850, cuyas disposiciones, al paso que dan una garantía á estos agentes, no pudieron nunca proponerse desviar el curso recto y natural de la Justicia.

»No permite el art. 1.º del citado Real decreto dirigir inmediatamente las actuaciones contra cualquiera de los empleados á que se refiere, ya recibéndole declaracion indagatoria, ya decretando su arresto ó prision, ó de otro modo que le caracterice de presunto reo; pero semejante prohibicion no va hasta el punto de hacer imposible todo procedimiento, y estorbar que á él se lleven los datos y noticias que aseguren de la manera posible la exis-

tencia del hecho justiciable con todas sus circunstancias, y constituyan al mismo tiempo la base y fundamento necesario para negar ó conceder en definitiva la autorizacion de que habla la ley.

»Siendo, pues, conciliables los altos fines de la Justicia con los respetables intereses que el Real decreto ya mencionado se propuso proteger, la Reina (Q. D. G.), de acuerdo con lo consultado por el Consejo de Estado en seccion de Estado y Gracia y Justicia, se ha servido mandar que cuando hubiere de formarse causa á un empleado ó cuerpo dependiente de la autoridad del Gobernador de provincia, por algun hecho que sea relativo al ejercicio de sus funciones administrativas, los Jueces de primera instancia procedan á la práctica de cuantas diligencias sean precisas para comprobar la existencia del delito que intenten perseguir, y reunan todos los datos de culpabilidad posibles contra aquellos, sin que tengan que solicitar la autorizacion para procesarlos hasta tanto que, por el mérito de las actuaciones, crean llegado el caso de proceder directamente contra alguno ó algunos de los repetidos agentes.

»De Real órden lo digo á V... para los efectos consiguientes. Dios guarde á V... muchos años. Madrid 17 de Junio de 1863.—Monares.—Señor Regente de la Audiencia de...»

(23) «Ha llamado la atencion de S. M. el número escesivo de acuerdos de las secciones del Consejo Real, ahora de Estado, de que resulta que muchos expedientes instruidos sobre autorizacion para procesar á los empleados del órden administrativo se paralizan por algun tiempo hasta enmendar faltas

de que adolecen, por venir desnudos de los requisitos que exige el Real decreto de 27 de Marzo de 1850.

»Este mal se reproduce de continuo, sin que hayan sido poderosas á evitarlo las advertencias y prevenciones que en casos concretos y determinados se han hecho á los Jueces y Promotores fiscales; y ha llegado el caso de que las secciones del Consejo, en sesion celebrada en 26 de Agosto último, se hayan creído en el deber de llamar la atencion de este Ministerio sobre el asunto.

»Los Promotores fiscales se limitan con frecuencia á afirmar ó negar que sea necesaria la correspondiente autorizacion, sin exponer los fundamentos de la negacion ó de la afirmacion, ó sin razonar sus dictámenes. Tal conducta se opone abiertamente al espíritu del Real decreto mencionado y aun á la razon, al buen sentido y al principio en que se funda el establecimiento del Ministerio público.

»Este no puede proponer resolucion ni medidas sin razonarlas, ó sin expresar sus motivos, señaladamente en una época en que el exámen y el razonamiento en los asuntos de la Administracion se reconocen por todos como necesidades imprescindibles, y en que la obligacion de fundar las resoluciones se ha impuesto hasta á los Jueces al dictar las sentencias.

»Este proceder de los Promotores fiscales origina perjuicios á la administracion de la Justicia y á la Administracion propiamente dicha. En los referidos expedientes, los Gobernadores y Consejos provinciales se extienden en la exposicion de las razones que abonan la conducta de la autoridad administrativa, miéntras la judicial se abstiene de todo

razonamiento. De este modo el interes de la Justicia queda como indefenso, y solo la Administracion tiene verdaderos patronos, cuando parece que debia suceder lo contrario por la larga historia, los precedentes y hábitos antiguos de discusion que debiera haber en nuestros tribunales y los funcionarios del Ministerio público.

»No es ménos merecedor de censura el defecto que tambien se observa, y consiste en remitir á los Gobernadores, para que estos los eleven á su vez al Consejo de Estado, los expedientes de que se acaba de hacer mencion, sin acompañar íntegras las diligencias judiciales, contra lo prescrito en el artículo 2.º del Real decreto citado con anterioridad.

»El Consejo, no solo necesita saber las razones en que se fundan respectivamente las autoridades, sinó que há menester las justificaciones en que se apoyan los opuestos dictámenes.

»Sin ellas no se puede formar juicio de la exactitud de las razones que se producen, y el íntegro conocimiento de los hechos es siempre la base mas sólida de toda resolucion de derecho. La compulsua no ha de constar, por consiguiente, de diligencias ó insertos aislados, parciales, y como recogidos de aquí y de allí con certera ó desacertada eleccion. El artículo ya mencionado del Real decreto de 27 de Marzo de 1850 prescribe que los Jueces de primera instancia remitan al Gobernador de provincia *las diligencias en compulsua*; lo que quiere decir que ha de remitirse el expediente íntegro y compulsado. De esta causa toma origen que el Consejo se vea en la necesidad de pedir de continuo nuevos datos, paralizándose unos expedientes que tienen un ca-

rácter *prejudicial*, pues sin su resolución previa no es posible incoar los procesos.

»Además, como la ley no ha previsto el caso en que se hayan de reclamar antecedentes parciales, no ha fijado un término perentorio para que se eleven al Consejo los que este pide por la falta de justificación ya referida, siguiéndose de aquí que la paralización de los expedientes se prolonga por tiempo indefinido, sin que haya el medio de exigir á nadie la responsabilidad.

»En esta situación, y con objeto de prevenir para lo sucesivo los males que se acaban de exponer, la Reina (Q. D. G.) se ha servido adoptar las disposiciones que siguen:

1.^a »Los Regentes y los Fiscales de las Audiencias encargarán á los Jueces de primera instancia y á los Promotores la más exacta observancia del Real decreto de 27 de Marzo de 1850, sobre los expedientes de autorización para procesar á los empleados del orden administrativo.

2.^a »Igual encargo les harán respecto al Real decreto de 4 de Junio de 1847, relativo á las competencias entre la autoridades judiciales y administrativas, y en cuanto á los demás Reales decretos, órdenes y disposiciones que se refieran á los negocios contencioso-administrativos, ó que se deban elevar al Consejo de Estado ó los provinciales.

3.^a »La reincidencia, por tres veces, en las faltas de que se ha hecho mérito en esta circular ú otras análogas, serán causa bastante para fundar la cesación en sus destinos de los Jueces y Promotores.

»De Real orden lo digo á V. para los efectos consiguientes. Dios guarde á V. muchos años. Ma-

drid 23 de Setiembre de 1858.—Fernandez Negrete.—Señor...»

(24) «A pesar de lo dispuesto por Real órden de 23 Setiembre de 1858, en que se previene á los Jueces y Promotores fiscales presten el mas exacto cumplimiento al Real decreto de 27 de Marzo de 1850, sobre los expedientes de autorizacion para procesar á los empleados del órden administrativo, algunos Promotores se limitan en su dictámen á decir procede aquella, sin razonar su peticion.

»Y resultando de esto graves perjuicios á la administracion de justicia por la necesidad en que se coloca al Consejo de Estado de acordar que se amplíen los expedientes para elevar á S. M. las consultas, la Reina (Q. D. G.) se ha servido mandar recuerden V. SS. á los Jueces y Promotores de su respectivo territorio la rigurosa observancia de la mencionada Real disposicion, con el especial encargo de que ni los Promotores presenten, ni los Jueces admitan, al cumplir con el art. 2.º del Real decreto de 27 de Marzo de 1850, escritos que no estén razonados y en que no se citen los artículos del Código penal aplicables á los funcionarios de cuya culpabilidad se trate.

»De Real órden lo digo á V. SS. para los efectos consiguientes. Dios guarde á V. SS. muchos años. Madrid 7 de Febrero de 1861.—Fernandez Negrete.—Señores Regente y Fiscal de la Audiencia de...»

La Real órden circular de 18 de Octubre de 1864, despues de trascribir la de 23 de Setiembre de 1858 que dejamos inserta en la nota anterior, añade:

«Y observándose que lo mandado en la prein-

serta Real órden circular, recordada por otra de 7 de Febrero de 1861, no ha sido bastante á evitar que por parte de algunos de los funcionarios á que se refiere se incurra en las mismas omisiones que motivaron aquella, la Reina (Q. D. G.), enterada de todo y de conformidad con lo propuesto por la seccion de Gracia y Justicia del Consejo de Estado, se ha servido mandar, entre otras cosas, que los Regentes y Fiscales de las Audiencias reencarguen de nuevo á sus respectivos subordinados el exacto cumplimiento de lo prescrito en la referida circular, y hoy en el reglamento de 25 de Setiembre de 1863, dictado para la ejecucion de la ley relativa al gobierno y administracion de las provincias, haciéndoles al efecto cuantas prevenciones estimen convenientes á fin de que no llegue el caso, de otro modo inevitable, de haber de aplicar la prescripcion penal contenida en la disposicion tercera de la expresada circular.»

(25) Art. 40.—«Si no fuese relativo al ejercicio de funciones administrativas el delito cometido por las personas á que se refieren los artículos anteriores, procederá libremente el Juez á todo lo que en justicia haya lugar; pero al dirigir inmediatamente contra ellos el procedimiento, dará, sin suspenderlo, el correspondiente aviso al Gobernador, manifestándole el hecho, é indicándole los fundamentos en que se apoye para no considerarlo como relativo al ejercicio de dichas funciones.»

Art. 41.—«Se procederá con arreglo al artículo anterior cuando el Juez considere innecesaria la autorizacion, porque el delito sea de los que pueden perseguirse sin necesidad de este requisito, segun lo

dispuesto en el número 8.º del art. 10 de la ley.»—
(*Reglamento de 25 de Setiembre de 1863*).

(26) Art. 44.—«El Juez, oído el Promotor fiscal, proveerá sobre ello y consultará siempre el auto con remision de los originales á la Audiencia.»

Art. 45.—«Si la resolucion de la Audiencia fuese en el sentido de no ser necesaria la autorizacion, elevará el Juez, dentro de los seis dias siguientes á la devolucion de los autos, copia testimoniada de los mismos con la exposicion de motivos correspondiente, al Presidente del Consejo de Estado, poniéndolo en conocimiento del Ministro de Gracia y Justicia á los efectos oportunos, y dando aviso de ello al Gobernador, el cual, por su parte, elevará en la misma forma y dentro de tercero dia el expediente original, dando aviso al Ministerio de que dependa el empleado ó corporacion contra el cual se hubiere procedido.»—(*Reglamento ántes citado*).

(27) «Pasado el mes sin que el Gobernador haya negado la autorizacion, se entenderá concedida, y podrá el Juez ó tribunal dirigir las actuaciones contra el empleado ó corporacion.»—(*Ley de 25 de Setiembre de 1863, art. 10, número 8.º*)

CAPÍTULO VIII.

(28) Art. 30.—«Cuando hubiere de pedirse autorizacion para formar causa á un empleado ó corporacion de cualquier ramo de la Administracion civil y económica, por abusos perpetrados en el ejercicio de sus funciones administrativas para cuya persecucion sea necesaria aquella formalidad, el Juez

remitirá, despues que el Promotor fiscal dé su dictámen, las diligencias en compulsa al Gobernador de la provincia, el cual, oyendo al Consejo provincial y al presunto reo si lo juzga oportuno, ó lo propone aquel cuerpo, resolverá lo que corresponda en el término prevenido en el núm. 8.º, art. 10 de la ley para el gobierno y administracion de las provincias.»—(*Reglamento de 25 de Setiembre de 1863*).

(29) Art. 31.—«Si el Gobernador resolviese afirmativamente, dará desde luego la autorizacion al Juez y remitirá al Presidente del Consejo de Estado, en el término de ocho dias, copia del expediente con una comunicacion razonada que trasladará al Ministerio de que dependa el empleado ó corporacion, sin ulterior procedimiento. Si el Gobernador negase la autorizacion, lo noticiará al Juez y elevará *inmediatamente* el expediente al Presidente del Consejo de Estado con la oportuna exposicion de motivos.»—(*Reglamento ántes citado*.)

(30) iCÁRDENAS.—*Derecho moderno, tomo v, página 307.*

(31) «No será necesaria la autorizacion para perseguir los delitos de imposicion de castigo equivalente á pena personal, arrogándose facultades judiciales, exaccion ilegal, cohecho en la recaudacion de impuestos públicos, falsedad de listas cobratorias, percepcion de multas en dinero, y los que se cometan en cualquier operacion electoral.

»Tampoco será necesaria la autorizacion para

procesar á los empleados á que se refiere el párrafo anterior, cuando, sin órden expresa del Gobernador de la provincia, detengan alguna persona y no la entreguen en el término de tres dias al tribunal competente, con las diligencias que hubieren practicado.»—(*Ley de gobiernos de provincia, artículo 10.*)

(32) Art. 42.—«El Gobernador en los casos á que se refieren los dos artículos anteriores, oido el Consejo provincial, manifestará al Juez, dentro de diez dias, que queda enterado, si juzga acertada la calificacion hecha por este, remitiendo al Presidente del Consejo de Estado en los ocho dias siguientes una copia del expediente. Si para resolver sobre el particular creyere preciso el Gobernador que el Juez aclare ó amplíe en todo ó en parte su comunicacion, se lo manifestará en el término de diez dias, practicando en otro igual lo que queda prevenido, despues que recibiese la aclaracion ó ampliacion pedida.»

Art. 43.—«Si el Gobernador creyere que el caso exige su autorizacion, requerirá al Juez por medio de una comunicacion razonada, para que con suspension de todo procedimiento llene esta formalidad.»—(*Reglamento de 25 de Setiembre de 1863.*)

(33) Art. 313.—«El empleado público que en el ejercicio de su cargo cometiere algun abuso que no esté penado especialmente en los capítulos precedentes de este título, incurrirá en una multa, etc.»

Art. 480.—«El que por imprudencia temeraria ejecutare un hecho que, si mediase malicia, constituiria un delito grave, será castigado, etc.»

»Estas mismas penas se impondrán respectivamente al que con infraccion de los reglamentos cometiere un delito por simple imprudencia ó negligencia.»—(*Código penal*).

(34) Art. 32.—«El Presidente del Consejo de Estado acusará al Gobernador el recibo de las diligencias y señalará turno al expediente y el dia en que han de empezar á correr los plazos á que se refiere el artículo siguiente, poniéndolo en conocimiento del Ministerio de Gracia y Justicia.»

Art. 33.—«El Consejo de Estado consultará la decision motivada que estime en el término de treinta y un dias, contados desde el señalado por el Presidente.»—(*Reglamento de 25 de Setiembre de 1863*).

(35) Art. 52.—«Sin embargo de lo dispuesto en el artículo que antecede, despachará la seccion de Estado y Gracia y Justicia los negocios correspondientes á indultos generales y particulares, autorizaciones para litigar, competencias de jurisdiccion, recursos de abusos de poder ó de incompetencia elevados por las autoridades judiciales contra la Administracion, y autorizaciones para encausar á empleados públicos.»—(*Ley orgánica del Consejo de Estado de 17 de Agosto de 1860*).

(36) Art. 34.—«El Consejo de Estado remitirá la consulta original al Presidente del Consejo de Ministros, y dirigirá copia literal de la misma al Ministro de que dependa el empleado ó corporacion á quien se intenta procesar.»—(*Reglamento de 25 de Setiembre de 1863*).

(37) Art. 69.—«Las secciones podrán pedir por conducto de la Secretaría general los antecedentes que estimen necesarios para la instruccion de los expedientes.»—(*Ley orgánica del Consejo de Estado*).

(38) Art. 29.
«Tambien las secciones podrán pedir por conducto de la Secretaría general los antecedentes que estimen necesarios para la instruccion de los expedientes.»—(*Reglamento interior del Consejo de Estado*).

(39) «Considerando que no habiéndose recibido por el Juez de primera instancia informacion alguna sobre la denuncia que le fué presentada, no existen méritos en el expediente para deliberar con el acierto necesario acerca de si debe ó no concederse la autorizacion solicitada;

»La Seccion opina que por ahora no há lugar á conceder ni á negar dicha autorizacion, etc.»—(*Real decision de 22 de Abril de 1863.*—*Gaceta del 17 de Mayo del mismo año*).

(40) «El Ministro de la Gobernacion acusará al Gobernador el recibo de las diligencias, pasándolas inmediatamente al Consejo Real.

»Este consultará la decision motivada que estime en el término de quince dias, contados desde el en que se le pasen las actuaciones. La decision que Yo apruebe, se comunicará en el término de veinte dias, contados desde la fecha de la consulta al Consejo Real, al Gobernador de la provincia y al Ministerio de Gracia y Justicia.»—(*Real decreto de 27 de Marzo de 1850, derogado hoy por el Reglamento de 25 de Setiembre de 1863*).

CAPÍTULO X.

(41) Art. 34 del *Reglamento de 25 de Setiembre* citado anteriormente en la nota núm. 36.

(42) Art. 35.—«Si el Ministro de quien dependa el empleado ó corporacion estuviere conforme con la resolucion consultada, lo manifestará así al Presidente del Consejo de Ministros.»

Art. 36.—«Cuando el Ministro á quien se refiere el artículo anterior no estuviere conforme con la resolucion consultada, lo manifestará al Presidente del Consejo de Ministros para que la someta al Consejo que preside.

»El mismo Ministro, que asistirá precisamente á la deliberacion del referido Consejo, podrá reclamar con anticipacion el expediente original, á fin de instruirse y sostener su parecer.»

(43) Art. 37.—«La resolucion que apruebe Su Majestad, á propuesta del Consejo de Ministros ó de su Presidente, se comunicará en forma de Real decreto, refrendado por el mismo Presidente, en el término de sesenta dias, contados desde el señalado con arreglo al art. 32 de este reglamento.»

(44) Art. 38.—«Pasados sesenta dias desde aquel en que principie á correr el plazo señalado para cada expediente, sin haberse concedido ó negado la autorizacion, el Ministro de Gracia y Justicia comunicará las órdenes oportunas para que

los tribunales puedan continuar las actuaciones.»

(45) Art. 46.—«El Consejo de Estado consultará lo que estime en el preciso término de treinta y un días, remitiendo la consulta original á la Presidencia del Consejo de Ministros, y copias literales de la misma al Ministerio de que dependa el acusado y al de Gracia y Justicia.»

Art. 47.—«Si los Ministerios de que habla el artículo anterior estuviesen conformes con la resolución consultada, lo manifestarán al Presidente del Consejo de Ministros. En caso de que no hubiese conformidad de parte de dichos Ministerios, ó de cualquiera de ellos, se propondrá la resolución al Consejo de Ministros.»

Art. 48. —«La resolución se comunicará en la forma establecida por el art. 37 de este reglamento, en los veintinueve días siguientes al de la fecha de la consulta del Consejo de Estado. De esta resolución se dará traslado por los Ministerios respectivos al Gobernador y al Juez en los ocho días posteriores á aquel en que se hubiere comunicado.»

(46) Art. 50. —«Las resoluciones del Gobierno negando la autorización y declarando ser innecesaria, se publicarán motivadas en la *Gaceta*.»—(*Reglamento ántes citado*).

(47) Art. 18.—«No podrá formarse causa á ningún Gobernador de provincia por sus actos como tal funcionario público, sin previa autorización acordada en Consejo de Ministros, á propuesta del Ministro de la Gobernación.

»No será necesaria la autorización para los deli-

tos de imposicion de castigo equivalente á pena personal arrogándose facultades judiciales, exaccion ilegal, falsedad en las listas electorales y percepcion de multas en dinero.

»Tampoco será necesaria la autorizacion para proceder contra los Gobernadores de provincia, cuando estos no entreguen á los tribunales competentes en el término de ocho dias las personas que sean detenidas de su órden, con las diligencias que hubieren practicado. Se entiende concedida la autorizacion cuando el Gobierno, oido el Consejo de Estado, remita el tanto de culpa al Tribunal Supremo de Justicia para que proceda contra el Gobernador.

»Los Gobernadores serán juzgados por el Tribunal Supremo de Justicia por todos los delitos que como funcionarios públicos cometieren.—(*Ley de Gobiernos de provincia de 25 de Setiembre de 1863*).

(48) Art. 19.—«Cuando el Tribunal Supremo de Justicia pidiere autorizacion para encausar á un Gobernador de provincia, el Ministro de la Gobernacion acusará el recibo y pasará el expediente á informe del Consejo de Estado, el que evacuará la consulta en el término de dos meses. No por esto dejará el tribunal de practicar las diligencias necesarias para la averiguacion del delito, pero sin dirigir las actuaciones contra el Gobernador, sea decretando su arresto ó prision, sea de otro modo que le caracterice de presunto reo.

»Pasados tres meses sin que el Gobierno haya negado la autorizacion, se entenderá concedida, y podrá el tribunal dirigir las actuaciones contra el Gobernador.»—(La misma ley citada.)

(49) *Art. 45 de la ley orgánica del Consejo de Estado*, citado en la nota núm. 6.

(50) *Art. 19 de la ley de gobiernos de provincia*, citado en la nota núm. 48.

CAPÍTULO XI.

(51) «Excmo. Sr.: S. M. la Reina ha tenido á bien expedir el Real decreto siguiente :

«Conviniendo adoptar en las islas de Cuba y de Puerto-Rico reglas que garanticen el ejercicio de las funciones confiadas por la ley á los empleados administrativos, y que al propio tiempo estén en armonía con las disposiciones generales vigentes en aquellas provincias, vengo, de conformidad con lo propuesto por mi Consejo de Ministros y por el de Estado, en decretar lo siguiente :

»Artículo 1.º—Cuando de oficio ó á instancia de parte se proceda contra cualquiera empleado de la Administracion por delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones, no podrá llevarse á efecto la prision del mismo sin que el auto en que se acuerde sea previamente confirmado por la Audiencia, á la cual deberá elevarse en consulta, á ménos que la causa sea motivada por defraudacion de caudales ú otro delito á que imponga la ley pena de presidio, en cuyo caso podrá el Juez llevar á cabo la prision, dando en seguida cuenta á la Audiencia.

»Art. 2.º—Si el empleado de que se trata reuniera al carácter de agente de la Administracion, el de funcionario del orden judicial, se guardará lo prevenido en el artículo anterior, en el caso de que el delito que se le impute se haya cometido en el

ejercicio de sus funciones administrativas: en otro caso procederá libremente el Juez respectivo.

»Art. 3.º—De todo proceso criminal que se forme contra cualquier funcionario de la Administracion, dará cuenta el Juez al Gobernador Capitan general con la expresion suficiente, dentro de los tres primeros dias de comenzado el sumario, y con la reserva consiguiente á su estado.

»Art. 4.º—Siempre que conforme á lo prevenido en el art. 1.º fuere constituido en prision cualquier empleado del órden administrativo, se entenderá desde el mismo acto suspenso en sus funciones, sin necesidad de otro trámite alguno. Fuera de este caso, los Jueces no podrán decretar la suspension de dichos funcionarios durante la sustanciacion de la causa, limitándose únicamente cuando lo estimen oportuno á poner en conocimiento del Teniente Gobernador la necesidad ó la conveniencia de adoptar esta medida, con expresion de los motivos que la justifiquen.

»Art. 5.º—A los Tenientes Gobernadores compete acordar la suspension de los Capitanes de partido y sus tenientes, dando cuenta de ella y sus motivos al Gobernador del departamento. Los Gobernadores de departamento podrán decretar asimismo, oyendo precisamente al jefe de la dependencia respectiva, la suspension de los demás empleados dependientes de su autoridad, excepto de los que tengan carácter de jefes, dando cuenta en igual forma al Gobernador Capitan general. A éste corresponde exclusivamente acordar la suspension de los jefes de Administracion.

»Art. 6.º—Quedan subsistentes todas las leyes y disposiciones que rigen en la materia, en cuanto

no se opongan á este Real decreto.—23 de Diciembre de 1859.—Está rubricado, etc.—El Presidente interino del Consejo de Ministros, Saturnino Calderon Collantes.—De Real orden lo comunico á V. E., etc. Madrid 30 de Diciembre de 1859.—A los Gobernadores Capitanes Generales de Cuba y Puerto-Rico.»

(52) Art. 25.—«La seccion de lo Contencioso informará:

.....
 3.º Sobre conceder ó negar, con arreglo á las leyes ó disposiciones que se dicten, la autorizacion competente para procesar á los empleados y corporaciones dependientes de la Administracion, por hechos relativos al ejercicio de sus funciones.»—
(Real decreto de 4 de Julio de 1861, organizando los Consejos de Administracion de Ultramar).

(53) Art. 12.—«El Gobernador de la Habana no podrá traspasar los límites que expresa el art. 8.º en la aplicacion de correcciones, exigir multas en metálico, proceder en la exaccion de estas por embargo ó venta de bienes, ordenar la aprehension de individuo alguno, sinó en caso de presuncion fundada de haberejecutado el delito, cuyo descubrimiento se deba á sus disposiciones ó agentes, ó de mediar providencia de la autoridad superior ó de la judicial, ni retardar la remision á esta del aprehendido y de las diligencias practicadas, por mas tiempo del que fija el mismo artículo.

Art. 13.—«Si el Gobernador quebrantase estas prevenciones, incurrirá en responsabilidad.

»La Real Audiencia conocerá, *previa autoriza-*

cion del Gobierno superior civil, de los procesos que se entablen contra el Gobernador de la Habana por razon de las infracciones expresadas, ó de cualquier otro abuso cometido en el ejercicio de sus funciones.

»El Gobierno superior civil concederá ó negará el permiso, previa la consulta del Consejo de Administracion que establece el art. 25 del Real decreto de 4 de Julio de 1861, y en caso de negativa remitirá el expediente al Ministerio de Ultramar para la resolucion que corresponda.»—(*Reglamento especial relativo á las facultades del Gobernador político de la Habana, dado en 30 de Enero de 1866*).

FORMULARIOS

PARA

LOS EXPEDIENTES Y AUTOS DE COMPETENCIA.

Faint, illegible text, possibly bleed-through from the reverse side of the page.

THE UNIVERSITY OF CHICAGO

FORMULARIOS.

NUMERO 1.

Declinatoria presentada por el Ministerio público.

Sr. Juez.

El Promotor fiscal ha llegado á entender que ante V..... se ha solicitado el deslinde del monte llamado...., por su dueño D. N. G., sin tener en cuenta que por uno de los vientos confina con el monte comunal del pueblo C.

(Las demás circunstancias que sean del caso.)

El Real decreto de 1.º de Abril de 1846 y el artículo 17 del reglamento de 17 de Mayo de 1865 encargan expresamente á la Administracion el deslinde de los montes públicos y de los que confinen con ellos en todo ó en parte, y siendo notorio que el que se trata de deslindar se encuentra en este caso, el asunto es de la competencia de la Administracion.

(Aquí pueden explanarse las razones que haya.)

En su consecuencia el Ministerio público, en cumplimiento de su mision, y especialmente de lo

prevenido en el artículo 56 del reglamento de 25 de Setiembre de 1863, presenta ante V..... la oportuna declinatoria, y pide que se inhíba el juzgado de este asunto y remita lo actuado al Gobernador de la provincia, á quien corresponde entender de él.

NUM. 2.

Comunicacion del Ministerio público al Gobernador de la provincia, cuando el Juez no accede á la inhibicion solicitada.

En el juzgado de primera instancia de..... se ha incoado, á solicitud de D. N. G., un expediente de deslinde del monte de su propiedad titulado....., el cual confina en parte con el monte público de comun aprovechamiento del pueblo C.

Teniendo presente el Ministerio público lo prevenido en el artículo 56 del reglamento de 25 de Setiembre de 1863, y entendiendo que el asunto es de la competencia de la Administracion, ha presentado al Juez la declinatoria de que acompaño copia literal, sobre la cual ha recaído la providencia

de que tambien remito á V. S. copia, declarando la competencia del juzgado.

(Aquí una sucinta relacion de las actuaciones.)

Y á fin de que V. S. resuelva lo que mejor estime, ya provocando la competencia al juzgado, ya dejando expedita su accion, se lo participo en cumplimiento del citado artículo 56 del reglamento de 25 de Setiembre de 1863.

Dios, etc.

Sr. Gobernador civil de la provincia.

(A esta comunicacion se acompañarán copias de la declinatoria y de la providencia que sobre ella haya recaído.)

NUM. 3.

Instancia promoviendo la inhibitoria.

Sr. Gobernador de la provincia. .

D. F. de T., contratista de la carretera de..... á....., á V. S. expone: Que por el juzgado de 1.^a instancia de..... se ha notificado al capataz y algunos de los jornaleros ocupados en los trabajos del kilómetro sétimo, una sentencia de aquel Juez, condenándoles á la restitucion de la piedra que habian extraido de una tierra perteneciente á D. H. de R., lindante con la carretera, y al pago de las costas é

Autorizacion.

indemnizacion de perjuicios, segun resulta de la copia de sentencia que acompaño y comunicaciones que han mediado con este motivo entre el capataz y el ingeniero, que tambien son adjuntas.

(Aquí las razones que sean convenientes.)

En virtud de lo expuesto, acudo á V. S., á quien entiendo que corresponde conocer de este asunto, segun el art. 30 del reglamento de 10 de Octubre de 1845 y el número 6.º del art. 83 de la ley vigente para el Gobierno y Administracion de las provincias, para que, si lo estima oportuno, se sirva promover la competencia al juzgado de 1.ª instancia de.....

A V. S. Suplico se sirva acordarlo así en uso de las atribuciones que le concede el art. 53, y con arreglo al 57 del reglamento de 25 de Setiembre de 1863.

Así lo espera merecer, etc.

NUM. 4.

Requerimiento de inhibicion.

Gobierno de la provincia de...

SECCION DE FOMENTO.

Negociado.....

D. F. de T., contratista de la carretera de..... á....., ha acudido á este Gobierno de provincia con fecha..... del corriente, en solicitud de que se requiera á V..... de inhibicion en el interdicto de recobrar de que está conociendo ese juzgado, á ins-

tancia de D. H. de R., por haber entrado los trabajadores dependientes del contratista en una tierra de la propiedad del que-rellante, á extraer piedra suelta para la referida car-retera; y pasada aque-lla instancia á informe del Consejo provincial, ha emitido el siguiente dic-támen:—

Vista la instancia de D. F. de T., contratista de la carretera, etc., y los documentos que la acom-pañan, de los cuales re-sulta:

Que D. H. de R. presen-tó en el juzgado de pri-mera instancia de..... que-rella de despojo contra los trabajadores en la car-retera, A. B. C. D., por ha-ber extraído piedra suelta de una tierra propia de aquel, y lindante con la carretera, sin que prece-diera expropiacion formal:

Que el juzgado admitió y sustanció el interdicto, dictando sentencia con-denatoria contra los men-cionados A. B. C. D.:

Visto el art. 30 del reglamento de 10 de Octubre de 1845, segun el cual ningun camino ú obra pública en curso de ejecucion se detendrá ni paralizará por las oposiciones que bajo cualquiera forma puedan intentarse, con motivo de los daños y perjuicios que al ejecutarlas se ocasionen por la ocupacion de terrenos, excavaciones, extraccion, acarreo y depósito de materiales, y otras servidumbres á que están necesariamente sujetas, bajo la debida indemnizacion, las propiedades contiguas á las mismas obras:

Visto el art. 27 del reglamento de 27 de Julio de 1853, que establece el recurso contencioso-administrativo contra la decision gubernativa, en los casos de ocupacion temporal de terrenos y aprovechamiento de materiales, siempre que en ellos ó en su estimacion se perjudique á los derechos de los interesados:

Visto el núm. 6.º del art. 83 de la ley de 25 de Setiembre de 1863, que encarga á los Consejos provinciales conocer de las cuestiones contenciosas relativas al resarcimiento de los daños y perjuicios ocasionados por las obras públicas:

Considerando que los trabajadores A. B. C. D., demandados en el interdicto, obraron de orden de D. F. de T., contratista de la carretera, y por consiguiente la responsabilidad de sus actos es del mismo contratista:

Considerando que la sentencia que recae en el interdicto no puede estimarse la ejecutoria á que se refiere el núm. 3.º del art. 54 del reglamento de 25 de Setiembre de 1863, para el efecto de impedir la provocación de competencia:

Considerando que los terrenos inmediatos á las obras públicas están sujetos, mediante indemnización, á las servidum-

bres temporales necesarias para la ejecucion de la obra, y las cuestiones que se susciten con este motivo, ya por la ocupacion, ya por la extraccion de materiales, son de la exclusiva competencia de la Administracion, con arreglo á las citadas disposiciones;

El Consejo es de dictámen que procede requerir de inhibicion al juzgado de primera instancia de... para que desista del conocimiento del referido asunto y remita á V. S. lo actuado.—

Y habiéndome conformado con el preinserto dictámen, usando de las atribuciones que me conceden los artículos 10, número 9.º de la ley y 53 del reglamento de 25 de Setiembre de 1863, requiero á V..... para que, con suspension de todo procedimiento, se inhiba del conocimiento del asunto y se sirva remitirme las diligencias que haya instruido, ó en otro caso, ma-

nifestarme los fundamentos en que se apoye.

Dios, etc.

(Firma del Gobernador.)

Sr. Juez de primera instancia de.....

NUM. 5.

Providencia del Juez ó tribunal que recibe el requerimiento de inhibicion.

Únase á los autos de su razon el precedente oficio recibido en este dia, acúsese su recibo al Sr. Gobernador de la provincia, y, con suspension de todo procedimiento, comuníquese al Promotor fiscal y á las partes, por su orden y término de de tres dias á cada uno, con arreglo á los artículos 58 y siguientes del reglamento de 25 de Setiembre de 1863. Lo mandó y firma, etc.

(Media firma del Juez.)

(Firma del Escribano.)

NUM. 6.

Acuse de recibo del requerimiento.

Juzgado de primera instancia
de.....

En este dia he recibido por el correo el oficio que V. S. se ha servido dirigirme, requiriéndome de inhibicion en (tal asunto).

He suspendido todo procedimiento, con arreglo á lo prevenido en el artículo 58 del reglamento de 25 de Setiembre de 1863, y en cumplimiento del 59 lo he comunicado al Promotor fiscal y á las partes. Lo que participo á V. S. al acusarle el recibo de su requerimiento.

Dios, etc.

(Fecha y firma del Juez.)

Sr. Gobernador de la provincia de.....

NUM. 7.

Escritos del Ministerio público y las partes.

(Como estos han de guardar las formas judiciales, no es necesario presentar fórmula alguna especial; la peticion ó súplica ha de ser una de estas dos.)

A V..... Suplico se sirva contraexhortar al Gobernador para que deje expedita la jurisdiccion (ó atribuciones) del juzgado, y en otro caso tenga por formada la competencia.

A V..... Suplico se sirva inhibirse del conocimiento del asunto, y remitir lo actuado al Go-

bernador de la provincia á cuya autoridad corresponde (ó por corresponder á la Administracion.)

NUM. 8.

Providencia llamando los autos á la vista.

Autos citadas las partes: se señala para la vista del artículo de competencia el dia..... del corriente á las..... de la mañana, en la audiencia del juzgado. Lo mandó y firma, etc.

(Media firma del Juez.)

(Firma del Escribano.)

NUM. 9.

Auto motivado declarándose el Juez incompetente.

En la villa (ó ciudad) de....., á..... de.... de 18....., el Sr. D. N. N., Juez de primera instancia, etc.: habiendo visto estos autos de interdicto de recobrar, promovidos por D. H. de R. contra A. B. C. D., por haber entrado estos en una tierra propia del demandante á extraer piedra suelta para la carretera de..... á....., y hoy sobre la competencia promovida por el Sr. Gobernador de la provincia de.....:

Resultando.....

(En párrafos separados toda la historia del asunto).

Considerando que la reclamacion del querellante se dirige á obtener la reparacion de los daños y perjuicios ocasionados por la ejecucion de una obra pública, lo cual es de la competencia de las autoridades y tribunales administrativos, segun las disposiciones que en su requerimiento cita el Sr. Gobernador de la provincia:

Considerando que el auto restitutorio que recae en el juicio de interdicho es una providencia interina que no hace declaracion de derechos, y por tanto, no puede estimarse sentencia ejecutoria para el efecto de impedir la contienda de competencia con las autoridades administrativas, como se ha declarado con repeticion en varias decisiones de estos conflictos:

Visto el art..... de la ley de.....

Vistos los artículos..... del reglamento de.....

Vistos los artículos..... de la ley de Enjuiciamiento civil;

Por ante mí el Escribano, dijo: Que se declaraba incompetente para conocer de este asunto; y luego que esta sentencia cause ejecutoria, remítanse las actuaciones al Sr. Gobernador de la provincia dentro de segundo dia, quedando en el libro correspondiente extracto de ellas y

certificacion de su remesa. Así lo proveyó, mandó y firma S. S. de que yo el infrascrito Escribano doy fé.

(Firma del Juez.)

(Firma del Escribano.)

NUM. 10.

Auto motivado declarándose el Juez competente.

En la villa (ó ciudad) de....., á..... de..... de 18....., el Sr. D. N. N., Juez de primera instancia de ella y su partido, vistos estos autos de competencia suscitada por el Sr. Gobernador de esta provincia, en el juicio ordinario promovido por D. C. D. contra D. J. B., sobre libertad de servidumbre de una tierra que aquel posee:

Resultando que á nombre de D. C. D., vecino de....., se presentó demanda ordinaria contra don J. B., ejercitando la accion negatoria de servidumbre, y pidiendo que se declarase libre de toda servidumbre pública y privada una dehesa que posee y adquirió del Estado, por compra hecha en..... de..... de 18....., con linderos ciertos y cabida determinada, y se condenara á D. J. B. á no pasar sus carros y ganados por la referida

dehesa, con expresa imposición de costas é indemnización de los perjuicios causados:

Resultando que citado y emplazado D. J. B., vecino de....., se presentó negando la acción del demandante; sosteniendo que la dehesa de D. C. D. tenía la servidumbre pública de tránsito á favor de todos los vecinos, labradores y ganaderos del pueblo, y en tal concepto había hecho uso de ella el demandado; alegando que había sido expresamente autorizado para llevar sus ganados por la dehesa al monte comunal del pueblo, por acuerdo del Ayuntamiento de (tal fecha) de que presentó copia certificada; y por último, presentando la excepción de incompetencia, como artículo de previo y especial pronunciamiento, por entender que, tratándose de servidumbres públicas, correspondía el asunto á la Administración:

Resultando que, sustanciado el artículo dilatorio, el Promotor fiscal y las partes alegaron.....

(Un extracto de las diversas razones aducidas en apoyo de cada pretension.)

Resultando que por auto de..... de..... último, que fué confirmado en..... del corriente por la Sala 1.^a de la Audiencia territorial de....., en

virtud de apelacion interpuesta por D. J. B., se declaró competente este juzgado para conocer del asunto, y se mandó contestar á la demanda:

Resultando que el demandado en su escrito de contestacion reprodujo lo expuesto en el de..... de..... de 18..... f.º....., y por un otrosí pidió que se citara para que saliera al pleito al Ayuntamiento de....., puesto que en virtud de un acuerdo suyo había obrado el B., y sus actos autorizados por el municipio daban origen á este litigio:

Resultando que en tal estado se recibió en este juzgado un oficio del Sr. Gobernador de la provincia, requiriéndole para que se inhibiese del conocimiento de este asunto, á instancia de D. J. B. y de acuerdo con el Consejo provincial, fundándose en que la materia de servidumbres públicas es sustancialmente administrativa y de interés general; en la Real orden de 25 de Enero de 1849, art. 173 de la instruccion de 31 de Mayo de 1855 y número 3.º del art. 84 de la ley de 25 de Setiembre de 1863; en que, tratándose de una finca vendida por el Estado, no ha podido admitirse demanda judicial sobre ella sin que preceda la via gubernativa; en que

á la Administracion toca la designacion de la cosa vendida por el Estado, y en que versando el pleito sobre la declaracion de los derechos enagenados por la Hacienda, hay una cuestion incidental de la subasta que es de la exclusiva competencia de la Administracion:

Resultando que suspendidos los procedimientos y acusado el recibo al Sr. Gobernador, se dió traslado al Promotor fiscal y las partes, y el primero sostuvo la competencia del juzgado, apoyándose en.....

(Aquí una reseña de las respectivas alegaciones.)

Resultando que traídos los autos á la vista, citadas las partes, alegaron *in voce* lo que tuvieron por conveniente, reproduciendo lo expuesto:

Considerando que el objeto del presente juicio es la declaracion de la libertad ó carga de servidumbre que tenga la dehesa comprada por el demandante á la Hacienda:

Considerando que esta cuestion, como de derechos reales, afecta inmediata y directamente á la propiedad particular, la cual está bajo el amparo y proteccion de los tribunales de justicia:

Considerando que la circunstancia de no haber precedido la recla-

macion gubernativa á la judicial, cuando se dirija contra fincas enagenadas por el Estado, no es motivo para fundar la competencia de la Administracion, segun se ha declarado repetidamente en varias decisiones de competencias, y la disposicion que ordena aquel trámite no puede tener aplicacion en este caso, porque el comprador á la Hacienda es el demandante y no el demandado:

Considerando que una vez puesto el comprador de bienes nacionales en quieta y pacífica posesion de lo vendido por el Estado, cesa la competencia de la Administracion para entender en las cuestiones que se promuevan con motivo de los actos posesorios ó dominicales del mismo comprador:

Considerando que hoy no se trata de designar la cosa vendida por el Estado, pues esta designacion está hecha exactamente en la escritura de venta, sinó de averiguar si la finca tiene ó no una carga que no se hizo constar en la referida escritura:

Considerando que ya se mire la presente cuestion como de servidumbres públicas, ya como de bienes nacionales, habiéndose promovido en juicio plenario y versando

sobre derechos reales, es de la competencia de los tribunales de Justicia;

Vista la Real orden de 25 de Enero de 1849, el Real decreto de 20 de Setiembre de 1851 y las disposiciones citadas por el Sr. Gobernador en su requerimiento,

(Las demás disposiciones que se crean de aplicacion al caso.)

Fallo: Que debo declararme y me declaro Juez competente para conocer de este asunto; y luego que esta sentencia cause ejecutoria, exhórtese al Sr. Gobernador requirente, con insercion de ella y del dictámen emitido por el Promotor fiscal, *(si por las partes se hubiesen presentado alegaciones ó documentos de tal importancia que puedan conducir al esclarecimiento de la cuestion de competencia, tambien puede mandarlos insertar en el exhorto el Juez)*, para que deje expedita la jurisdiccion del que provee, ó en otro caso, tenga por formada la competencia. Así lo proveyó, mandó y firma por ante mí el Escribano el señor Juez, etc.

(Firma del Juez.)

(Firma del Escribano.)

(Notificada á las partes esta sentencia, si apellaren de ella se debe oficiar al Gobernador participándosele, y remitir los autos al tribunal superior en la forma acostumbrada.)

NUM. 11.

Auto motivado del Juez cuando el requerimiento de inhibicion adolece de algun vicio sustancial.

(Despues de sustanciar el articulo de competencia como en los demas casos, la sentencia puede arreglarse á esta forma.)

En la villa, etc....., vistos estos autos de competencia suscitada por el Sr. Gobernador de la provincia, en el pleito ordinario seguido entre D. A. B. y D. C. D. sobre *(tal asunto.)*

Resultando, etc.

Resultando que en..... de..... se dictó sentencia definitiva, que causó ejecutoria por no haber apelado de ella ninguna de las partes:

Resultando que durante los procedimientos que hoy se siguen *(sobre tal cosa)*, para llevar á puro y debido efecto la sentencia ejecutoria dictada en el pleito, el Sr. Gobernador de la provincia ofició al juzgado requiriéndole para que se inhibiese del conocimiento de este asunto:

Resultando que, suspendido todo procedimiento, se dió traslado, etcétera.

Considerando que al tribunal sen-

tenciador corresponde llevar á efecto la sentencia que dictó:

Considerando que una vez ejecutoriada la sentencia, el pleito ha fenecido, y por consiguiente no hay materia sobre que verse la contienda de competencia:

Considerando que está expresamente prohibido por el art. 54 del reglamento de 25 de Setiembre de 1863, suscitar contienda de competencia en los pleitos fenecidos por sentencia pasada en autoridad de cosa juzgada;

Visto el art. 66 de la Constitución política de 1845 y el núm. 3.º del 54 del reglamento de 25 de Setiembre de 1863; por ante mí el Escribano dijo: Que debía declarar y declaraba no haber lugar á la inhibicion solicitada por el Gobernador de la provincia, y luego que sea firme esta sentencia, dirijasele exhorto con insercion de la misma, del dictámen fiscal y de la sentencia ejecutoria, para que deje expedita la jurisdiccion de este juzgado, ó en otro caso tenga por formada la competencia. Así lo proveyó, mandó y firma, etc.

(Firma del Juez.)

(Firma del Escribano.)

NUM. 12.

Oficio del Juez al Gobernador participándole haberse apelado de su sentencia.

Juzgado de primera instancia

de.....

Notificada á las partes la sentencia que con fecha..... he dictado en el incidente de competencia suscitada por V. S., con motivo de (*tal asunto*), por D. A. B. se ha interpuesto apelacion en tiempo, la cual he admitido en ambos efectos por auto de..... de.....; y á fin de que se sustancie la alzada, remito hoy lo actuado á la excelentísima Audiencia territorial de....., despues de citadas y emplazadas las partes.

Lo que participo á V. S. para los efectos oportunos.

Dios, etc.

(*Firma del Juez.*)

Sr. Gobernador de la provincia de.....

NUM. 13.

Sentencia de la Sala de justicia de la Audiencia territorial, en virtud de apelacion interpuesta del auto del Juez de primera instancia declarándose competente.

(*Recibidos los autos en la Audiencia, se pasarán al Relator para formar el apuntamiento, luego al Fiscal por tres dias y despues por otros tres dias á*

cada una de las partes, entregándolos primero al que sostenga la apelacion. Con esta tramitacion se traerán á la vista, citadas las partes y el Ministerio público, dictándose despues la sentencia en esta forma.)

Sres.

F....., presidente.

Z....., etc., etc.

En la ciudad de....., á..... de.....

Vistos estos autos de competencia suscitada por el Sr. Gobernador de la provincia de..... al Juez de primera instancia de..... para conocer en el pleito (*tal y sobre tal cosa.*)

Resultando, etc.

Visto, siendo ponente el Sr. D.....

Considerando, etc.

Vistos los artículos (*tal y tales.*)

Fallamos: Que debemos confirmar y confirmamos en todas sus partes el auto apelado, por el cual se declaró competente para entender en este asunto el Juez de primera instancia de..... y devuélvanse los autos con certificacion de esta sentencia y copia del dictámen fiscal, para que sostenga su jurisdiccion (ó atribuciones) con arreglo á derecho. Así por esta nuestra sentencia, definitivamente juzgando, lo acordamos, mandamos y firmamos.

(Firmas del Presidente y Magistrados.) (Firma del Relator.)

Publicacion.

Certifico que la anterior sentencia fué leida y publicada en este dia por el Sr. Magistrado D..... en la

Sala..... estándose celebrando audiencia pública, y para que conste lo firmo en..... á..... de..... de 18.....

(Firma del Escribano.)

(La forma del fallo puede modificarse segun la resolucion que se adopte confirmando ó revocando; lo esencial es, ó mandarle al Juez que sostenga su competencia, ó mandarle que se inhíba del asunto y remita las actuaciones al Gobernador.)

NUM. 14.

Sentencia del tribunal superior, en virtud de apelacion interpuesta del auto del Juez de primera instancia declarándose incompetente.

(Igual al núm. 13 que antecede, con las alteraciones oportunas, segun se confirme ó revoque el auto: si se revoca, el fallo será mandando al Juez sostener su competencia, con la fórmula que dejamos puesta; si se confirma, puede ser el fallo como sigue.)

Fallamos: Que debemos confirmar y confirmamos el auto apelado, por el cual se declaró incompetente el Juez de primera instancia para conocer en este asunto, y en su virtud, devuélvasele las actuaciones con certificacion de esta sentencia para que, con arreglo al art. 62 del reglamento de 25 de Setiembre de 1863, las remita al Gobernador de

la provincia de..... Así por esta
nuestra sentencia, etc.

NUM. 15.

Auto del Juez al recibir la certificacion de la Audiencia mandán-
dole sostener su competencia, ó no haber lugar al requerimiento
de inhibicion.

Únase á los autos de su referencia
la anterior certificacion, guárdese y
cumpla lo mandado por la Excma.
Audiencia territorial en su Real
sentencia, y con copia de ella, de
la de primera instancia y de los
dictámenes del Ministerio público
en una y otra instancia, exhórtese
inmediatamente al Sr. Gobernador
de la provincia para que deje expe-
dita la jurisdiccion del que provee,
ó en otro caso tenga por formada la
competencia. Así lo proveyó, man-
dó, etc.

(Media firma del Juez.)

(Firma del escribano.)

NUM. 16.

Exhorto del Juez al Gobernador sosteniendo su competencia.

El Lic. D..... Juez de primera instancia de..... etcé-
tera, etc. al Sr. Gobernador de la provincia de.....,
á quien atentamente saludo, hago saber:

Que en mi juzgado, y por la Es-
cribanía del infrascrito D. N. N., se
siguen autos á instancia de D. A. B.

contra D. C. D. sobre *(tal asunto)*, y suscitada en ellos cuestion de competencia, se ha tramitado con arreglo á las disposiciones del reglamento de 25 de Setiembre de 1863; presentando el Ministerio público el dictámen (ó censuras) del tenor siguiente:

Dictámen del Promotor fiscal.

El Promotor fiscal, etc. *(cópiese el dictámen fiscal ó las diferentes censuras que haya dado el Ministerio público en primera instancia.)*

Tambien las partes interesadas alegaron lo que tuvieron por conveniente y *(en su caso)* adujeron en apoyo de sus pretensiones los documentos *(tales.)*

(Si se ha presentado algun documento de importancia para esclarecer la cuestion puede copiarse, insertándose en el exhorto en este lugar.)

En su virtud, y celebrada vista del artículo, se dictó la sentencia del tenor siguiente:

Sentencia.

(Cópiese la extendida con arreglo á los números 10 ú 11 de estos formularios.)

Apelada esta sentencia *(en su caso)* por parte de....., la Excm. Audiencia del territorio la ha confirmado (ó revocado), siendo del te-

nor siguiente el parecer del Fiscal de S. M. y la sentencia dictada por la Sala.....

*Censura del fiscal
de S. M.*

*(Cópiese la que haya emitido aquel
funcionario.)*

*Sentencia de la
Excm. Audiencia.*

(Cópiese la que recayere.)

*(En el caso de no haber habido
apelacion, se añadirá este párrafo
despues de copiar la sentencia.)*

Notificada esta sentencia á las partes y trascurrido el término legal sin haber apelado de ella, ha quedado firme y ejecutoriada;

Por tanto, en nombre de S. M. exhorto á V. S. y en el mio le ruego y encargo que deje expedita mi jurisdiccion para entender de este asunto, ó de lo contrario tenga por formada la competencia.

Dios, etc.

(Fecha y firma del Juez.)

Por mandado de S. S.
(Firma del Escribano.)

NUM. 17.

Providencia del Gobernador al recibir el exhorto del Juez en que se declara competente.

(Fecha.)

Al expediente de su razon y pase á informe del Consejo provincial, teniendo presente lo dispuesto

en el art. 64 del reglamento de 25 de Setiembre de 1863.

(Media firma del Gobernador.)

NUM. 18.

Informe del Consejo provincial.

Sr. Gobernador:

El Consejo ha visto de nuevo este expediente (*cuando haya informado antes en él*), instruido á instancia de D. C. D. sobre (*tal asunto*), y no encuentra méritos suficientes para modificar su anterior dictámen.

Las razones en que se funda el Juez de primera instancia de....., de acuerdo con el Promotor fiscal, para sostener su competencia, son: 1.^a..... 2.^a..... 3.^a..... (*Aquí se deben extractar las proposiciones que contenga el exhorto en apoyo de la competencia del juzgado, y refutarlas fundándose en las disposiciones citadas en el requerimiento de inhibicion.*)

En su virtud, el Consejo es de dictámen que debe V. S. sostener su competencia (ó la competencia de la Administracion) para entender en este asunto, comunicándolo al Juez de primera instancia de....., y remitir por el primer correo todas las actuaciones al Excmo. Sr. Presidente del Consejo de Ministros, con arreglo al art. 66 del reglamento de 25 de Setiembre de 1863.

V. S., sin embargo, acordará lo que estime mas acertado.

(Fecha y firmas de los Consejeros y Secretario.)

NUM. 19.

Oficio del Gobernador al Juez insistiendo en su competencia.

Gobierno de la provincia de.....

Sección de.....

Negociado....

Pasado á informe del Consejo provincial el exhorto que V..... se ha servido dirigirme en..... del corriente, que recibí el (*tantos*), declarándose competente para conocer de (*tal asunto*), ha emitido el siguiente dictámen: (*cópiese el extendido con arreglo al núm. 18.*)

Y habiéndome conformado con el preinserto dictámen, he acordado sostener mi competencia en este asunto y remitir el expediente al Excmo. Sr. Presidente del Consejo de Ministros, como lo hago por el correo de hoy, para la decision de la contienda.

Lo que participo á V....., á fin de que se sirva tambien remitir los autos para el efecto indicado.

Dios, etc.

(Fecha y firma del Gobernador.)

Sr. Juez de primera instancia de.....

(Este oficio ha de dirigirse dentro de los tres dias de haber recibido el exhorto del juzgado.)

NUM. 20.

Auto del Juez al recibir el precedente oficio.

A los autos de su razon, y hecho que sea el extracto y certificacion prevenidos en los artículos 62 y 66 del reglamento de 25 de Setiembre de 1863, remítanse las actuaciones originales al Excmo. Sr. Presidente del Consejo de Ministros, dando aviso de ello al Sr. Gobernador de la provincia.

Lo mandó y firma, etc.

(Media firma del Juez.)

(Firma del escribano.)

NUM. 21.

Oficio del Gobernador al Juez desistiendo de su competencia.

Gobierno de la provincia de....

Seccion de.....

Negociado.....

En vista de las razones que contiene el exhorto de V....., fecha....., recibido el (*tantos*) del corriente, oido el Consejo provincial, he acordado desistir de la competencia promovida sobre (*tal asunto*) dejando expedita la

jurisdiccion de V..... para
que siga conociendo de él.
Dios, etc.

(Fecha y firma del Gobernador.)

Sr. Juez de primera instancia de.....

(Al recibo de este oficio en el juzgado queda terminada la contienda, y continúa su curso ordinario el expediente judicial.)

NUM. 22.

Comunicacion del Gobernador al Presidente del Consejo de Ministros, acompañando el expediente de competencia con todas las actuaciones.

Gobierno de la provincia de...

Seccion de.....

Negociado.....

Excmo. Sr.:

En cumplimiento de lo dispuesto en el art. 66 del reglamento de 25 de Setiembre de 1863, tengo el honor de elevar á V. E. para su decision el expediente de competencia suscitada por mi autoridad al Juez de primera instancia de..... para entender en *(tal asunto)*, en el cual me he declarado competente de acuerdo (ú oído) el Consejo provincial.

Dios, etc.

(Fecha y firma del Gobernador.)

Excmo. Sr. Presidente del Consejo de Ministros.

NUM. 23.

Comunicacion del Juez de primera instancia al Presidente del Consejo de Ministros, acompañando los autos de competencia y demas procedimientos sobre el asunto.

Excmo. Sr.:

Juzgado de primera instancia
de.....

En cumplimiento de lo prevenido en el art. 66 del reglamento de 25 de Setiembre de 1863, tengo el honor de remitir á V. E. para su resolucion, los autos de competencia promovida por el Gobernador de la provincia de..... sobre (*tal asunto*) con todas las actuaciones seguidas en este juzgado, para cuyo conocimiento me he declarado competente.

Dios, etc.

(Fecha y firma del Juez.)

Excmo. Sr. Presidente del Consejo de Ministros.

NUM. 24.

Real órden acusando á las autoridades contendientes el recibo de sus respectivas comunicaciones con el expediente y autos de competencia.

Presidencia
del
Consejo de Ministros.
—
Subsecretaria.

Por el correo de hoy (ó ayer) se ha recibido en esta Presidencia el (expediente ó autos) de competencia suscitada entre (*las autoridades contendientes*)

sobre (*tal asunto*); y en cumplimiento de lo prevenido en el art. 67 del reglamento de 25 de Setiembre de 1863, lo participo á V..... de Real orden comunicada por el Excmo. Sr. Presidente del Consejo de Ministros.

Dios, etc.

(*Fecha y firma del Subsecretario.*)

Sr.....

NUM. 25.

Real orden remitiendo á consulta del Consejo de Estado el expediente y autos de competencia.

Presidencia
del
Consejo de Ministros.

Excmo. Sr.:

De orden de S. M. la Reina (Q. D. G.) y para los efectos prevenidos en el art. 52 y siguientes del reglamento de 25 de Setiembre de 1863, remito á V. E. el expediente y autos de competencia suscitada entre el Gobernador de la provincia de..... y el Juez de primera instancia de....., con motivo de (*tal asunto.*)

Dios, etc.

(*Fecha y firma del Presidente del Consejo de Ministros.*)

Sr. Presidente del Consejo de Estado.

NUM. 26.

Consulta del Consejo de Estado en pleno proponiendo la decision de una competencia.

Consejo de Estado.

Sres. (los que asistieren á la session.)

Excmo. Sr.:

El Consejo ha examinado el expediente y autos de competencia suscitada entre el Gobernador de la provincia de....., y el Juez de primera instancia de....., remitidos con Real órden comunicada por la Presidencia de su digno cargo en..... de.... último, y tiene el honor de presentar á V. E. el siguiente proyecto de

REAL DECRETO.

En el expediente y autos de competencia suscitada entre el Gobernador de la provincia de..... y el Juez de primera instancia de....., de los cuales resulta:

Que en el referido juzgado se presentaron á nombre de D. J. M. A. y otros poseedores de arboledos, vendidos á censo por el Ayuntamiento de B. hácia 1842, diez demandas ordinarias de posesion contra el mismo Ayuntamiento, pidiendo por un otrosí el secuestro de los árboles sobre que se litigaba:

Que citado y emplazado el Ayuntamiento para

contestar á las demandas, expuso al Gobernador de la provincia que las daciones á censo de los árboles á que los pleitos promovidos se referían, habían sido declaradas nulas por Real orden de..... de....., solicitando en su virtud que se requiriese de inhibicion al Juzgado :

Que así lo estimó aquella autoridad, de acuerdo con el Consejo provincial, fundándose en las Reales órdenes de 25 de Enero de 1849 y 20 de Setiembre de 1852; en los Reales decretos de 12 Marzo de 1847 y 21 de Mayo de 1853, y en el núm. 3.º del art. 84 de la ley de 25 de Setiembre de 1863, y remitiendo al Juez, con el requerimiento de inhibicion, copia de las Reales órdenes de..... de..... de....., que habían recaído en el expediente formado sobre el asunto, en las cuales, despues de declarar nulas las ventas de arbolados á censo hechas por el Ayuntamiento, se manda que esta corporacion se incaute de ellos :

Que durante la sustanciacion del incidente de competencia, el Gobernador autorizó la cobranza de los réditos de censos que los poseedores de los arbolados adeudaban, accediendo á instancia de la corporacion municipal, y por el Alcalde se denunciaron al juzgado algunas cortas hechas en los montes por los demandantes en los referidos pleitos:

Que unidos los diez pleitos para la tramitacion de la competencia y sustanciacion del artículo, declaró el Juez tenerla para conocer del asunto, en atencion á que los contratos de que se trataba no habían tenido por objeto servicios públicos ni bienes nacionales, y á que los compradores llevaban veintidos años de estar en posesion :

Que el Gobernador, conforme con el Consejo

provincial, insistió en su requerimiento, resultando el presente conflicto:

Vista la Real órden de 25 de Enero de 1849 que declara contencioso-administrativo y de la competencia de los Consejos provinciales y del Real (hoy de Estado) en su caso, todo lo relativo á la validez ó nulidad de las ventas de bienes nacionales, á la interpretacion de sus cláusulas, á la designacion de la cosa enagenada y declaracion de la persona á quien se vendió y á la ejecucion del contrato:

Vista la Real órden de 20 de Setiembre de 1852 que en su art. 1.º atribuye á los Consejos provinciales y Real (hoy de Estado) el conocimiento de las cuestiones contenciosas relativas á la validez, inteligencia y cumplimiento de los arriendos y subastas de los bienes nacionales y actos posesorios que de ellas se deriven, hasta que el comprador ó adjudicatario sea puesto en posesion pacífica de ellos, y al de los juzgados y tribunales de justicia competentes, las que versen sobre el dominio de los mismos bienes y cualesquiera otros derechos que se funden en títulos anteriores y posteriores á la subasta, ó sean independientes de ella:

Visto el núm. 3.º del art. 84 de la ley de 25 de Setiembre de 1863, segun el cual los Consejos provinciales oirán y fallarán, cuando pasen á ser contenciosas, las cuestiones relativas á la validez, inteligencia y cumplimiento de los arriendos y ventas celebradas por la Administracion de Propiedades y Derechos del Estado y actos posteriores que de aquellos se deriven, hasta que el comprador ó adjudicatario sea puesto definitivamente en posesion de dichos bienes:

Visto el Real decreto de 12 de Marzo de 1847,

que establece reglas para hacer efectivos los créditos contra los Ayuntamientos :

Visto el art. 1.º del Real decreto de 21 de Mayo de 1853, segun el cual causarán estado las resoluciones que se adopten por el Ministerio de Hacienda en los negocios en que se versan recíprocas obligaciones de la Hacienda y de los particulares, y serán revocables por la via contenciosa, á que podrán acudir contra ellas, tanto el Gobierno como los particulares, si creyesen perjudicados sus derechos:

Visto el Real decreto de 20 de Junio de 1858 que hace extensivas á todos los Ministerios las disposiciones dictadas respecto del de Hacienda en el citado de 21 de Mayo de 1853:

Visto el art. 58 del reglamento de 25 de Setiembre de 1863, segun el cual el tribunal ó juzgado requerido de inhibicion, luego que reciba el exhorto, suspenderá todo procedimiento en el asunto á que se refiera, miéntras no se termine la contienda por desistimiento del Gobernador ó por decision mia, so pena de nulidad de cuanto despues se actuare:

Considerando :

1.º Que el contrato celebrado entre el Ayuntamiento y los adquirentes de los arbolados no es de los que tienen por objeto inmediato y directo un servicio ú obra pública, ni puede en modo alguno estimarse como enagenacion de bienes nacionales, ni tuvo lugar en virtud de las leyes de desamortizacion, puesto que es muy anterior á las que pusieron en estado de venta los bienes propios de los pueblos, por lo cual no tienen aplicacion las disposiciones invocadas por el Gobernador:

2.º Que llevando los adquirentes de los arbola-

dos mas del año y dia en posesion pacífica de los mismos, no han podido ser desposeidos por un acuerdo de la Administracion, sin ser ántes vencidos en el correspondiente juicio de posesion ó propiedad ante los tribunales de justicia, únicos competentes para conocer de estas cuestiones :

3.º Que en los contratos relativos á los bienes de propios proceden las corporaciones municipales como personas jurídicas y no como entidades administrativas, y las facultades de las autoridades superiores en el orden gerárquico respecto á este punto están limitadas á la inspeccion y vigilancia en la gestion de tales bienes; por lo cual no puede estimarse legítimo el acto administrativo que declara sobre la validez de semejantes contratos;

Conformándome con lo consultado por el Consejo de Estado en pleno,

Vengo en decidir esta competencia á favor de la autoridad judicial y lo acordado.

(Lo acordado se refiere á la omision del Gobernador en suspender todo procedimiento durante la contienda.)

V. E., sin embargo, acordará con S. M. lo que mas acertado estime.

(Fecha y firmas del Presidente y Secretario del Consejo de Estado.)

Excmo. Sr. Presidente del Consejo de Ministros.

NUM. 27.

Real decreto declarando mal formada una competencia por defectos de tramitacion.

En el expediente y autos de competencia suscitada entre el Gobernador de la provincia de..... y

el Juez de primera instancia de..... de los cuales resulta:

Que un mayoral de D. G. C., vecino de C., impidió arrancar esparto á unos jornaleros que lo hacían por encargo del contratista de este producto en los montes públicos de C., diciendo haber invadido terrenos de la propiedad de su amo, é impetrando el auxilio de la Guardia civil :

Que habiéndose quejado el contratista al Ingeniero de montes del distrito, y puesto en conocimiento del Gobernador el hecho, este adoptó las disposiciones oportunas para que no se repitiese, ni turbase el aprovechamiento del esparto rematado:

Que en este tiempo D. C. de L., poseedor de ocho décimas partes de una finca llamada C. V., en el término de M., lindante con (tal y tal), pidió ante el juzgado el apeo, deslinde y amojonamiento de estas fincas, practicándose con citacion de los dueños de los predios colindantes :

Que el Ayuntamiento de C., con noticia del deslinde, se presentó en el juzgado oponiéndose á él y proponiendo la declinatoria de jurisdiccion; de todo lo cual el Alcalde dió conocimiento al Gobernador de la provincia, y este lo comunicó al Juez, pidiéndole la suspension de las diligencias mientras informaba el Ingeniero del ramo, á quien se había mandado reconocer los terrenos para aclarar si lindaban ó no con montes públicos:

Que el Juez dió traslado de este oficio y la pretension del Ayuntamiento á D. C. de L., y al Promotor fiscal, dictando en su virtud auto desestimando la solicitud del Ayuntamiento, y declarándose competente, fundándose en que la corporacion municipal no había probado ni aun la posesion del ter-

reno ni monte alguno, ni el Gobernador promovía en forma la cuestion de competencia:

Que el Gobernador, en virtud del informe del Ingeniero, requirió al Juez de inhibicion, fundándose en que la finca sobre que versa la cuestion linda por todos lados con montes del Estado, y en las ordenanzas de montes, en el art. 1.º del Real decreto de 1.º de Abril de 1846 y en la Real orden de 19 de Agosto del mismo año:

Que el Juez acordó contestar al requerimiento con testimonio en relacion del expediente, y literal del referido auto, para que manifestara si insistía en la competencia, como lo hizo el Gobernador de acuerdo con el Consejo provincial, resultando el presente conflicto:

Visto el art. 1.º de las ordenanzas de montes de 22 de Diciembre de 1833, segun el cual bajo la denominacion de montes, para los efectos de las mismas, se comprenden todos los terrenos cubiertos de árboles á propósito para la construccion naval ó civil, carbonéo, combustible y demas necesidades comunes, ya sean montes altos, bajos, bosques, sotos, plantíos ó matorrales de toda especie distinta de los olivares, frutales ó semejantes plantaciones de especial fruto ó cultivo agrario:

Visto el art. 1.º del Real decreto de 1.º de Abril de 1846, segun el cual corresponde á los Jefes políticos (hoy Gobernadores), como encargados de la Administracion civil en sus respectivas provincias, el deslinde de los montes del Estado y de los que confinan con ellos en todo ó en parte, ya pertenezcan á los propios y comunes, ya á las corporaciones y establecimientos públicos, ó ya á los particulares:

Vista la Real orden de 19 de Agosto de 1846, por la cual se decide á favor de la Administracion una competencia sobre deslinde de montes públicos, y particulares colindantes con estos :

Visto el art. 53 del reglamento de 25 de Setiembre de 1863, el cual dispone que en las cuestiones de atribucion y jurisdiccion que se originen entre las autoridades administrativas y los tribunales ordinarios y especiales, solo los Gobernadores de provincia podrán promover contienda de competencia :

Visto el art. 57 del mismo reglamento, segun el cual el Gobernador que comprendiese pertenecerle el conocimiento de un negocio en que se halle entendiendo un tribunal ó juzgado ordinario ó especial, le requerirá inmediatamente de inhibicion, manifestando las razones que le asistan, y siempre el texto de la disposicion en que se apoye para reclamar el negocio :

Visto el art. 58 del citado reglamento, el cual establece que el tribunal ó juzgado requerido de inhibicion, luego que reciba el exhorto, suspenderá todo procedimiento en el asunto á que se refiera, mientras no se termine la contienda por desistimiento del Gobernador ó por decision Mia, so pena de nulidad de cuanto despues se actuare :

Visto el art. 63 del repetido reglamento, segun el cual el requerido que se declare competente por sentencia firme, insertará en el exhorto que ha de remitir al Gobernador los dictámenes deducidos por el Ministerio fiscal en cada instancia, y los autos motivados con que en cada una se haya terminado el artículo :

Visto el art. 66 del propio reglamento, que or-

dena á ambos contendientes la remision de las actuaciones que ante cada cual se hubieren instruido, al Presidente del Consejo de Ministros :

Considerando :

1.º Que segun el citado art. 53 del reglamento de 25 de Setiembre de 1863, solo los Gobernadores pueden promover contienda de competencia, por lo cual la declinatoria presentada en el juzgado por una de las partes no produce el efecto de suscitar la contienda entre ambas autoridades:

2.º Que todas las actuaciones que se derivan de la declinatoria no pueden tenerse por sustanciacion del artículo de competencia entre autoridades de diferente orden, puesto que falta el requerimiento que ha de dar motivo á ellas :

3.º Que el oficio del Gobernador pidiendo al Juez la suspension de los procedimientos miéntras obtiene informes del asunto, es un trámite contrario al citado art. 57 del referido reglamento, y que segun el 58 solo el requerimiento formal de inhibicion puede causar este efecto y dar origen á la cuestion de competencia:

4.º Que la disposicion del mencionado art. 58 lo mismo se refiere al tribunal ó juzgado requerido que al Gobernador requirente, pues su objeto es la absoluta suspension de todo procedimiento en el asunto miéntras pende la cuestion de competencia:

5.º Que el Juez, si creía sustanciado el incidente de competencia, atemperándose al referido art. 63 del reglamento, debió insertar en el exhorto dirigido al Gobernador el dictámen fiscal íntegro, y no un extracto ó relacion de él :

6.º Que el precepto del art. 66 del referido reglamento de 23 de Setiembre de 1863, impone á las

autoridades contendientes el deber de remitir á la Presidencia del Consejo de Ministros todas las actuaciones referentes al asunto, á fin de que pueda decidirse el conflicto con todo el conocimiento posible en el estado del negocio;

Conformándome con lo consultado por el Consejo de Estado en pleno,

Vengo en declarar esta competencia mal formada, y que no há lugar á decidirla.

Dado en Palacio, etc.—Está rubricado de la Real mano.—El Presidente del Consejo de Ministros, etc.

(Cuando S. M. no se conforma con la consulta del Consejo de Estado, la fórmula de la decision es una de estas:)

Oido el Consejo de Estado en pleno,

Vengo en decidir, etc.

Oido el Consejo de Estado en pleno, y de acuerdo con el de Ministros,

Vengo en decidir, etc.

(Cuando la mayoría y la minoría del Consejo de Estado presentan diferente dictámen, se usa esta fórmula:)

Conformándome con lo consultado por la mayoría (ó la minoría) del Consejo de Estado en pleno, Vengo en decidir, etc.

(Si el Real decreto es conforme en el fondo y diferente en la forma á la consulta del Consejo, ó al parecer de la mayoría ó minoría, se emplea esta forma:)

Conformándome en lo sustancial con lo consultado por el Consejo de Estado en pleno (ó la mayoría ó minoría.)

NUM. 28.

Real decreto declarando mal formada una competencia por no haberse debido suscitar.

En el expediente y autos de competencia suscitada entre el Gobernador de la provincia de..... y el Juez de primera instancia de....., de los cuales resulta:

Que á instancia de la comunidad de regantes de la acequia de R..... se admitió en el referido juzgado una informacion *ad perpetuam rei memoriam*, sobre ciertos hechos relativos al derramador del molino de V....., propio de D. J. M. P., con citacion de este y del Promotor fiscal :

Que al citársele expuso D. J. M. P. que no podía admitir la cita, porque la informacion era relativa á un negocio de que estaba conociendo el Gobernador de la provincia, sobre el cual se había promovido competencia con el juzgado, y que segun el Real decreto-sentencia de 12 de Mayo de 1859, correspondía á las facultades discrecionales de la Administracion:

Que ántes de recibirse la informacion solicitada, el Gobernador de la provincia requirió al juzgado, de acuerdo con el Consejo provincial, para que se abstuviese de conocer en el incidente de la informacion, hasta que se resolviera el que estaba pendiente de competencia, con motivo de un interdicto presentado por la misma comunidad de regantes contra el referido P.:

Que el Juez, despues de oir al Promotor fiscal y á los regantes de la acequia de R., dictó sentencia

declarando que la informacion solicitada en nada afectaba al asunto á que se refería la inhibicion, por lo que correspondía al juzgado conocer de ella:

Que el Gobernador dirigió nueva comunicacion al juzgado, manifestándole que había dispuesto, de acuerdo con el Consejo provincial, la acumulacion de este expediente al que se estaba tramitando sobre competencia para conocer del interdicto que ante el mismo juzgado se seguía por la comunidad de la acequia de R. contra P., con motivo de las obras hechas por este en el derramador de su molino, llamado de V.:

Que el Juez volvió á oír al solicitante y al Promotor fiscal é insistió en su anterior providencia, denegando la acumulacion que el Gobernador pretendía :

Que esta autoridad, conforme con el dictámen del Consejo provincial, insistió en su requerimiento, citando en su apoyo el art. 1,359 de la ley de enjuiciamiento civil, el art. 2.º del Real decreto de 6 de Junio de 1844 y el art. 309 del Código penal, manifestando al propio tiempo al juzgado, que acumulase aquellos autos á los del interdicto y los remitiese á la superioridad para su decision :

Que el juzgado remitió los autos sobre la informacion *ad perpetuam rei memoriam* y competencia al Supremo Tribunal de Justicia, y despues se inhibió del conocimiento de los de interdicto, remitiéndolos al Gobernador de la provincia :

Que el Tribunal Supremo de Justicia devolvió los autos al Juez, haciéndole entender que no le correspondía la decision de esta competencia; que el título 2.º de la ley de enjuiciamiento civil se refería á las que se suscitan entre Jueces y tribuna-

les, y que las que se promueven entre las autoridades judiciales y administrativas tienen establecida su tramitación en la ley y reglamento de 25 de Setiembre de 1863:

Que remitidos á la Presidencia del Consejo de Ministros los autos por el Juez y el expediente por el Gobernador, resultó el presente conflicto:

Visto el art. 1,359 de la ley de enjuiciamiento civil, según el cual los Jueces admitirán y harán se practiquen las informaciones que ante ellos se promovieren, con tal de que no se refieran á hechos de que pueda resultar perjuicio á una persona conocida y determinada:

Visto el art. 1,360 de la misma ley, el cual dispone que si admitida una información y estándose practicando se formulase oposición á ella, se sustanciará en vía ordinaria:

Considerando:

1.º Que no puede estimarse incidencia de un interdicto la información *ad perpetuam rei memoriam*, aunque la promueva el mismo querellante y verse sobre hechos relativos al mismo asunto, porque son diferentes los actos y procedimientos en uno y otro caso, correspondiendo el interdicto á la jurisdicción contenciosa y no saliendo la información de la esfera de la jurisdicción voluntaria:

2.º Que es atribución privativa de los Jueces de primera instancia recibir las informaciones que ante ellos se promovieren, como actos de protección á los intereses particulares, y solo á las autoridades judiciales toca apreciar si de tales informaciones puede ó no resultar perjuicio á tercero:

3.º Que si alguna oposición se presenta á la información admitida, á los mismos Jueces compete

por regla general conocer de ella en la via contenciosa ordinaria, y solo llegado este caso, podrá haber materia sobre que suscitar contienda de competencia;

Conformándome con lo consultado por el Consejo de Estado en pleno,

Vengo en declarar mal formada esta competencia y que no há lugar á decidirla.

Dado en Palacio, etc.

NUM. 29.

Sentencia del Juez ó tribunal declarándose incompetente, sin que le haya requerido de inhibicion el Gobernador de provincia.

Visto el pleito seguido por don L. M. contra el Ayuntamiento de..., sobre-pago de..... escudos procedentes de un contrato, y hoy sobre la competencia del Juzgado:

Resultando que á nombre de don L. M. se presentó demanda ordinaria contra el Ayuntamiento de....., ejercitando la accion personal y pidiendo que se le condenara al pago de..... escudos con los intereses y costas del pleito, por parte del importe de las obras hechas por el demandante para levantar un monumento en la plaza mayor de la ciudad de.....:

Resultando que con la demanda se presentó por D. L. M. la primera copia de la escritura pública otor-

gada ante el Notario D....., por la cual se obligó el demandante á construir el referido monumento con determinadas condiciones, y el Ayuntamiento á pagar su importe, presupuesto en..... escudos, en tres plazos iguales, el primero al colocarse la primera piedra, el segundo al entregarse la obra concluida, y el tercero un año despues de pagado el segundo:

Resultando que citado y emplazado el Ayuntamiento se mostró parte, y conferido traslado de la demanda lo evacuó, alegando que no estaba autorizado para litigar, y presentando como excepcion dilatoria la incompetencia del juzgado, por tratarse de un contrato para una obra pública municipal, cuya interpretacion corresponde á las autoridades administrativas, segun el número 1.º del art. 84 de la ley de 25 de Setiembre de 1863:

Resultando que por D. L. M. se opuso á esto que el contrato no se había celebrado previa subasta, ni se había sometido á la aprobacion de las autoridades administrativas, como está prevenido para los que tengan por objeto un servicio ó obra pública:

Resultando que, oido el Promotor fiscal, expuso, etc. (*Lo demás ocur-*

rido en la sustanciacion del incidente.)

Considerando que la demanda se dirige á obtener el pago de una cantidad procedente de un contrato celebrado con el Ayuntamiento para la ejecucion de una obra pública municipal:

Considerando que para resolver la cuestion suscitada en este pleito es indispensable interpretar el referido contrato y aun apreciar su validez ó nulidad, lo cual no corresponde á los tribunales de Justicia:

Visto el núm. 1.º del art. 84 de la ley para el gobierno y administracion de las provincias de 25 de Setiembre de 1863 y el art. 55 del reglamento de la misma fecha, así como las demas disposiciones vigentes,

Fallo que há lugar á la excepcion de incompetencia propuesta por el demandado, y en su consecuencia me declaro incompetente y me inhibo del conocimiento de este asunto, y acudan las partes á usar de sus derechos donde corresponda y vieren convenirles. Así, por esta sentencia, definitivamente juzgando, lo proveyó, mandó y firma, etc., por ante mí, etc.

NUM. 30.

Real orden confirmando el acuerdo del Gobernador de provincia por el cual se declaró incompetente.

Ministerio de la Gobernacion.

*Direccion
de Administracion local.*

Seccion de....

Negociado...

Visto el expediente instruido á instancia de don L. M. en solicitud de que se revoque el acuerdo del Gobernador de la provincia de...., por el cual se declaró incompetente para entender en la cuestion suscitada entre el reclamante y el Ayuntamiento de...., con motivo de la ejecucion del contrato celebrado entre ambos, para levantar un obelisco en la plaza mayor de aquella ciudad, en conmemoracion de (*tal hecho*), del cual resulta:

Que autorizado el Ayuntamiento de.... para invertir la suma de..... escudos de su presupuesto municipal, en la ereccion de un monumento que perpetuara (*tal hecho*) y contratar la obra, celebró un convenio con D. L. M. para la construccion de un obelis-

co, según el proyecto presentado por el mismo, obligándose á pagar por la construcción la suma de.... escudos en tres plazos, el primero al inaugurarse las obras con la colocación de la primera piedra, el segundo al entregar D. L. M. concluida la obra, y el tercero un año después de pagado el segundo:

Que inauguradas las obras y después de varias reclamaciones del contratista, el Ayuntamiento pagó el primer plazo, y ántes de concluirse aquellas, convinieron los contratantes en hacer algunas modificaciones en el proyecto que sirvió de base al contrato:

Que concluida y entregada la obra, reclamó D. L. M. el pago del segundo plazo, á lo que se negó el Ayuntamiento, alegando que el monumento no se había construido con arreglo á todas las condiciones estipuladas:

Que D. L. M. presentó en el juzgado de primera

instancia de.... demanda contra el Ayuntamiento, para el pago de la suma total que importaban los dos plazos no satisfechos todavía, fundándose en que la obra estaba hecha con arreglo al primitivo proyecto, con las modificaciones acordadas con posterioridad, y el Ayuntamiento había faltado al cumplimiento del contrato:

Que el Juez se declaró incompetente para conocer de este asunto, á solicitud del Ayuntamiento, y D. L. M. acudió con la misma pretension al Gobernador de la provincia, el cual tambien se inhibió del conocimiento del asunto, de acuerdo con el Consejo provincial, fundándose en que el contrato de que se trataba no tenía por objeto un servicio ú obra pública municipal, y en que el Ayuntamiento había procedido al celebrarlo como un particular, por mas que estuviera autorizado para invertir en

la obra una parte de su presupuesto municipal:

Que D. L. M. se alzó ante este Ministerio de la resolución del Gobernador de la provincia de.....

Visto el núm. 1.º del art. 84 de la ley de 25 de Setiembre de 1863, que atribuye al conocimiento y fallo de los Consejos provinciales, cuando lleguen á ser contenciosas, las cuestiones relativas al cumplimiento, inteligencia, rescision y efectos de los contratos y remates celebrados con la Administracion provincial para toda especie de servicios y obras públicas del Estado, provinciales y municipales:

Considerando que el contrato celebrado por el Ayuntamiento de.... con D. L. M. no tiene por objeto un servicio ú obra pública municipal:

S. M. la Reina (Q. D. G.) se ha servido confirmar el referido acuerdo del Gobernador de la provincia de..., declarándose incom-

petente para conocer de este asunto.

De Real orden etc.

(*Media firma del Ministro.*)

Sr. D.

NUM. 31.

Recurso al Presidente del Consejo de Ministros pidiendo la decision de una competencia negativa.

Excmo. Sr. Presidente del Consejo de Ministros.

D. L. M., vecino de.... á V. E. respetuosamente expone: Que por Real orden expedida por el Ministerio de la Gobernacion en (*tal fecha*), se há confirmado el acuerdo del Gobernador de la provincia de....., declarándose incompetente para conocer de (*tal cuestion*), despues de haberse declarado tambien incompetente el juzgado de primera instancia de....., á donde primero acudió el exponente en demanda de su derecho.

(*Despues de relatar el asunto y explicar las consideraciones que de él se derivan, puede entrarse á apreciar las razones en apoyo de la competencia de una y otra autoridad.*)

En resúmen, Excmo. Sr., no puede darse el caso de que no haya autoridad ó tribunal que entienda de una cuestion; y habiéndose inhibido la autoridad judicial por la sentencia de que acompaño copia, y la administrativa por la Real orden citada, que tambien acompaño, existe una verdadera competencia negativa, cuya decision corresponde á S. M., previa consulta del Consejo de Estado en pleno; por tanto

Suplico á V. E. se sirva reclamar el expediente y autos respectivos, al Ministerio de la Gobernacion y al Juez de primera instancia de....., y con vista de ellos y de la consulta necesaria del Consejo de Estado, proponer á S. M. la decision de esta contienda.

Así espera obtenerlo etc.

Dios etc.

(Fecha y firma del interesado.)

(*El Presidente del Consejo de Ministros ó cualquier otro Ministro á quien se presentare esta instancia, deberá reclamar por el conducto debido los antecedentes del negocio, y reunidos todos ellos, pasarlos á consulta del Consejo de Estado. Este alto cuerpo en pleno emitirá su informe en el término de dos meses, siendo ponente la seccion de Estado y Gracia y Justicia.*)

NUM. 32.

Real decreto decidiendo la competencia negativa.

En el expediente y autos de competencia negativa suscitada entre el Gobernador de la provincia de..... y el Juez de primera instancia de....., de los cuales resulta:

(*Despues de una relacion detallada del asunto, se citarán las disposiciones legales aplicables al caso, del mismo modo que en las decisiones de competencias positivas, números 26, 27 y 28*).

Considerando:

1.º Que el contrato en cuestion no tuvo por objeto inmediato y directo la satisfaccion de una necesidad imprescindible de la colectividad, de

aquellas que la Administracion está obligada á atender si no las satisface el interes privado:

2.º Que la obra para cuya ejecucion se celebró el contrato no ha sido declarada de utilidad pública, por mas que sea para el ornato de una poblacion y costeada de fondos municipales:

3.º Que en la celebracion del contrato no procedió el Ayuntamiento como entidad administrativa, aunque representara los intereses municipales, sinó como persona jurídica, y en este concepto sus actos están sujetos solo á la tutela de la Administracion, sin ser por esto actos administrativos:

4.º Que no pudiendo contratar las corporaciones municipales, aun como personas jurídicas, sin la autorizacion de sus superiores gerárquicos, la cuestion que se suscite con motivo de esta autorizacion y de su validez ó nulidad es sustancialmente administrativa, porque se refiere á la inteligencia, validez y efectos de disposiciones y actos de este orden:

5.º Que resuelta ya esta cuestion por las autoridades administrativas, al autorizar al Ayuntamiento para invertir una cantidad de sus fondos municipales en la obra y contratar la ejecucion de esta, el asunto que motiva este conflicto está reducido á la interpretacion de aquel contrato, que no tuvo por objeto un servicio ú obra pública municipal;

Conformándome con lo consultado por el Consejo de Estado en pleno,

Vengo en declarar que el conocimiento de este asunto corresponde á la autoridad judicial.

Dado en Palacio, etc.

[The text in this section is extremely faint and mostly illegible. It appears to be a list of items or a descriptive text for the accompanying plate. Some words are difficult to decipher but seem to include 'Figs. 1-10', 'Fig. 11', 'Fig. 12', 'Fig. 13', 'Fig. 14', 'Fig. 15', 'Fig. 16', 'Fig. 17', 'Fig. 18', 'Fig. 19', 'Fig. 20', 'Fig. 21', 'Fig. 22', 'Fig. 23', 'Fig. 24', 'Fig. 25', 'Fig. 26', 'Fig. 27', 'Fig. 28', 'Fig. 29', 'Fig. 30'.]

FORMULARIOS

PARA LOS EXPEDIENTES DE AUTORIZACION

PARA PROCESAR.

FORMULARIOS

PARA LOS EMPLEADOS DE SEGUROS

Y PARA LOS EMPLEADOS DE SEGUROS

DE LA COMPANIA DE SEGUROS

DE LA COMPANIA DE SEGUROS

DE LA COMPANIA DE SEGUROS

DE LA COMPANIA DE SEGUROS

DE LA COMPANIA DE SEGUROS

DE LA COMPANIA DE SEGUROS

DE LA COMPANIA DE SEGUROS

DE LA COMPANIA DE SEGUROS

DE LA COMPANIA DE SEGUROS

DE LA COMPANIA DE SEGUROS

DE LA COMPANIA DE SEGUROS

DE LA COMPANIA DE SEGUROS

DE LA COMPANIA DE SEGUROS

FORMULARIOS.

CASO PRIMERO.

NUMERO 1.

Auto en que el Juez determina oír al Promotor fiscal. ántes de pedir la autorizacion.

En atencion á lo que resulta de estas diligencias, y á que el delito que se persigue aparece cometido en el ejercicio de funciones administrativas, dése conocimiento de lo actuado hasta ahora, al Promotor fiscal de este juzgado, para que emita su dictámen en los términos correspondientes. Lo mandó y firmará el Sr. D. N., Juez de primera instancia de este partido, á (*tantos de tantos*).

(*Media firma del Juez*). (*Firma del Escribano*).

NUM. 2.

Dictámen del Promotor fiscal.

El Promotor fiscal del juzgado ha examinado estas actuaciones, instruidas con motivo de denun-

cia (ó de querrela criminal) presentada por D. A..... contra D. B..... Alcalde de....., de las cuales resulta: (*aquí la relacion sucinta del hecho imputado al Alcalde*). Aparece, pues, de las diligencias instruidas hasta ahora, que el mencionado D. B. se excedió (ó abusó) de las facultades que la ley ha conferido á su autoridad, puesto que no estaba en sus atribuciones el adoptar la determinacion que ha dado origen á la querrela entablada. Semejante exceso (ó abuso), si se probare cumplidamente, constituye por sus circunstancias un delito previsto y penado por el artículo..... del Código penal. Mas como para hacer efectiva la responsabilidad criminal que por el hecho expresado pueda haber contraído el Alcalde, es indispensable dirigir ya contra él las actuaciones, tratándole como presunto reo, lo cual no puede verificarse sin obtener previamente del Sr. Gobernador de la provincia la autorizacion oportuna, conforme á lo prevenido en la ley vigente para el gobierno y administracion de las provincias y en el reglamento dictado para su ejecucion, este Ministerio es de parecer, que con suspension de todo procedimiento respecto al Alcalde, reclame V..... desde luego del Sr. Gobernador de esta provincia, en la forma correspondiente, la autorizacion de que se ha hecho mérito.—V....., no obstante, etc.—(*Fecha y firma*).

NUM. 3.

Auto en que el Juez acuerda pedir la autorizacion.

Resultando que con fecha (*tantos*) D. A. presentó en este juzgado querrela criminal contra D. B., Alcalde

de....., fundándose en..... (*aquí el cargo imputado*).

Resultando que admitida la que-
rella en forma y abierta informa-
cion sobre los hechos denunciados,
declararon (*tantos*) testigos ser
cierto el fundamento en que el que-
rellante se apoya:

Considerando que el hecho impu-
tado al Alcalde constituye un delito
que, si en el curso del procedi-
miento llegare á probarse debida-
mente, exige inmediato y ejemplar
castigo, con arreglo al artículo (*tan-
tos*) del Código penal:

Considerando que se trata de un
hecho perpetrado en el ejercicio de
funciones administrativas, (ó con
ocasion de ellas), circunstancia que
impide dirigir desde luego las ac-
tuaciones contra el Alcalde, para
hacer efectiva en su persona la res-
ponsabilidad criminal que proceda
en su caso;

De conformidad con lo propuesto
por el Promotor fiscal en su ante-
rior dictámen, pídase al Sr. Gober-
nador de esta provincia la compe-
tente autorizacion para proceder
criminalmente contra D. B., Alcal-
de de....., por el delito de.... que se
le imputa, y al efecto, dirijase aten-
to oficio á la exprexada autoridad,
acompañando al propio tiempo en

compulsa todas las diligencias practicadas hasta el presente. Así lo mandó y firma el Sr. Juez de primera instancia de..... á (*tantos de tantos*).

(*Firma del Juez*). (*Firma del Escribano*).

NUM. 4.

Oficio en que el Juez pide la autorizacion al Gobernador.

Juzgado de primera instancia

de...

En virtud de querrela entablada en este juzgado por D. A., vecino de..., contra D. B., Alcalde del mismo pueblo, por atribuirle el delito de..., acordé instruir las oportunas diligencias, cuya compulsa íntegra acompaña á la presente comunicacion. Por el contenido de las mismas, podrá V. S. enterarse de que el hecho que se propone perseguir este juzgado, constituye un delito previsto y penado por el Código penal. Pero como la circunstancia de haber sido perpetrado en ejercicio de funciones administrativas, me impide proceder desde luego directamente con-

tra el presunto culpado, he acordado en providencia de (*tal fecha*) reclamar de V. S. la autorizacion competente, en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 10, párrafo 8.º de la ley de 25 de Setiembre de 1863, y art. 30 del reglamento de la misma fecha, y me prometo del celo y rectitud de V. S. se servirá acceder á mi peticion si, como no dudo, la encuentra fundada en justicia. Dios guarde á V. S. muchos años, etc.

(*Fecha y firma del Juez.*)

Sr. Gobernador de la provincia de.....

NUM. 5.

Informe del Consejo provincial en vista de las diligencias compulsadas que el Juez remite al Gobernador.

Sr. Gobernador:

El Consejo, en cumplimiento de lo acordado por V. S. en (*tal fecha*), ha deliberado acerca de la comunicacion en que el Juez de primera instancia de..... solicita de V. S. autorizacion para procesar á D. B..... Alcalde de....., por el delito de..... que se le imputa.

Resulta de las diligencias instruidas hasta ahora en el juzgado, que con fecha (*tantos*) recurrió al mismo, D. A., vecino de....., (*aquí la relacion compendiada, usando el método de párrafos de referencia, para la mayor claridad y orden.*)

Vista la Real orden de.....

Visto el art..... del Real decreto de.....

Vista la ley de..... en su artículo.....

Visto el art..... del Código penal.

Vistas las explicaciones dadas por el interesado, á excitacion de V. S. (*en el caso de que el Gobernador hubiere dispuesto este trámite.*)

Considerando que resultan méritos suficientes para presumir que el Alcalde ha podido incurrir en responsabilidad criminal, por el hecho que se le atribuye:

Considerando que su conducta en esta ocasion no puede ser calificada ni corregida por V. S. en uso de la potestad gubernativa que le compete, porque se trata de hechos notoriamente comprendidos en el Código penal, y cuya represion está exclusivamente encomendada á la Real jurisdiccion ordinaria;

El Consejo es de dictámen, que debe V. S. conceder desde luego la autorizacion de que se trata, en los términos solicitados por el Juez de primera instancia de.....

V. S. no obstante acordará lo que estime mas acertado y justo.

(*Fecha y firmas de los Consejeros y el Secretario.*)

NUM. 6.

Comunicacion del Gobernador concediendo al Juez dentro del mes, contado desde que recibió el expediente), la autorizacion para procesar.

Gobierno de la provincia de.....

Seccion de.....

Negociado.....

Enterado del oficio que con fecha (*tantos*) se sirvió V..... dirigirme, solicitando de mi autoridad la competente autorizacion para proceder criminalmente contra el Alcalde de....., D. B., por el delito de..... que se le imputa, acordé en tal fecha oír el parecer del Consejo de esta provincia.

Este cuerpo, en su consecuencia, despues de haber examinado el testimonio de las actuaciones que V..... me remitió compulsadas, emitió su informe en el sentido de que há lugar á conceder la autorizacion pedida por V.....; y habiéndome conformado con su parecer, lo participo á V..... para su conocimiento y efectos que procedan.

Dios, etc.

(Fecha y firma del Gobernador.

Sr. Juez de primera instancia de.....

NUM. 7.

Comunicacion razonable que el Gobernador dirige al Presidente del Consejo de Estado al remitirle, en el término de ocho dias, copia íntegra del expediente.

Excmo. Sr.:

En cumplimiento de lo dispuesto en el art. 31 del reglamento de 25 de Setiembre de 1863, tengo el honor de remitir á V. E. la adjunta copia del expediente instruido en este Gobierno de provincia, con motivo de la autorizacion pedida por el Juez de primera instancia de..... para procesar á D. B....., Alcalde de....., por el delito de.....

Atendida la naturaleza del hecho imputado al expresado funcionario, y defiriendo á las razones que me ha hecho presentes el Consejo de esta provincia, con cuyo parecer he creído deber conformarme en todas sus partes, he acordado conceder desde luego la autorizacion en los términos que

se me ha solicitado, y así lo he hecho ya saber al Sr. Juez de primera instancia de..... en comunicacion de tal fecha, á fin de que la administracion de justicia no sufra dilaciones ni entorpecimientos.

Lo que participo á V. E. para los efectos expresados. Dios, etc.

(Fecha y firma del Gobernador.)

Excmo. Sr. Presidente del Consejo de Estado.

(De esta comunicacion debe el Gobernador dar traslado literal al Ministerio de que dependa el empleado ó corporacion á quien se trata de procesar.)

1875

1876

1877

1878

1879

1880

1881

1882

1883

1884

1885

1886

1887

1888

1889

1890

1891

1892

1893

1894

1895

1896

1897

1898

1899

1900

CASO SEGUNDO.

NUM. 8.

Auto en que el Juez determina oír al Promotor fiscal.

(Igual al núm. 1, con la variacion que exija el hecho.)

NUM. 9.

Dictámen del Promotor fiscal.

(Igual al núm. 2, con las variantes que exija el hecho.)

NUM. 10.

Auto del Juez determinando pedir la autorizacion.

(Igual al núm. 3, con la variacion consiguiente en los resultandos.)

NUM. 11.

Oficio del Juez al Gobernador pidiendo la autorizacion.

(Igual al núm. 4.)

NUM. 12.

Informe del Consejo provincial proponiendo que sea oído el presunto reo, ántes de resolver si debe concederse la autorizacion.

El Consejo, en cumplimiento, etc., ha deliberado, etc.

Resulta de las diligencias judiciales que el cargo imputado á D. N., Secretario del Ayuntamiento de..., consiste en haberse negado á facilitar á D. R., vecino del mismo pueblo, un documento que obraba en la Secretaría y en cuya exhibicion (ó *adquisicion*) tenía interés el querellante.

No aparecen datos bastantes sobre la índole del documento á que se alude, ni sobre las circunstancias que hayan podido concurrir para que el Secretario se negase á satisfacer los deseos del querellante; y á fin de depurar en lo posible tan interesantes extremos, juzga el Consejo conveniente que ántes de resolver sobre la autorizacion solicitada, requiera V. S. á D. N., Secretario del Ayuntamiento de..., para que en el preciso término de ocho dias, ó en el que V. S. tuviese á bien señalar, siempre que no exceda del límite prefijado por la ley, exponga ante V. S. las razones que en su concepto pueden legitimar ó explicar satisfactoriamente su proceder respecto al hecho que ha dado origen á la querrela entablada.

V. S., no obstante, etc.

(Fecha y firmas.)

NUM. 13.

Oficio en que el Gobernador requiere al presunto reo por medio del Alcalde, para que presente sus descargos por escrito en un breve plazo.

Gobierno de la provincia de....

Seccion de.....

Negociado.....

Antes de resolver sobre la autorizacion que el Juez de primera instancia de..... ha solicitado de mi autoridad, para proceder contra D. N., Secretario de ese Ayuntamiento, por el delito de..... que se le atribuye, segun la querella criminal deducida por don R., vecino de ese mismo pueblo, he acordado que si el referido funcionario tuviera que exponer algunas consideraciones que puedan explicar ó legitimar su conducta, con relacion al hecho de que se le hace cargo, lo verifique en el preciso término de ocho dias, y por medio del correspondiente escrito; bien entendido que si dejara trascurrir el expresado plazo sin hacer uso de la audiencia que he tenido por conveniente conceder-

le, no le será admitida en este Gobierno explicacion ni reclamacion alguna. Lo que digo á V. para que lo ponga en conocimiento del interesado, á los efectos consiguientes.—Dios, etc.

(Fecha y firma.)

Sr. Alcalde de.....

NUM. 14.

Escrito de descargos presentado al Gobernador por el empleado á quien se intenta procesar.

Sr. Gobernador de esta provincia.

D. N., Secretario del Ayuntamiento de....., correspondiendo á la invitacion que, segun su resolucion de tal fecha, ha tenido V. S. á bien hacer al exponente, para que manifieste lo que se le ofrezca en defensa de su conducta, con motivo del procedimiento criminal incoado en el juzgado de primera instancia de..... á peticion de D. R.; acude á V. S. lleno de la mayor confianza en su rectitud é imparcialidad. El exponente se lisonjea de conseguir con breves frases llevar al ánimo de V. S. el convencimiento de la legalidad con que ha procedido en el asunto, puesto que una censurable ligereza ó una mal encubierta animosidad, han podido impulsar á D. R. á formalizar su queja ante el tribunal de justicia.

(Aquí debe referirse el hecho con sus antecedentes y detalles, y despues se analizará para sacar las consecuencias mas favorables, continuando la exposicion en los términos siguientes:)

De la anterior reseña, no podrá V. S. ménos de deducir, que tratándose de un documento que por su naturaleza es reservado, y cuya custodia y sigilo me incumben bajo mi mas estrecha responsabilidad, en manera alguna podfa acceder á las repetidas exigencias de D. R.

Procuré disuadirle de su pretension, con razones prudentes y palabras de buena cortesía, pero siempre fueron inútiles mis reflexiones, puesto que cada vez insistía D. R. con mayor empeño, llegando hasta á querer cohibirme con amenazas y dicitrios.

Consultado además el caso con el señor Alcalde, como mi superior inmediato gerárquico, no solo estimó acertada mi negativa, sinó que me hizo entender que no me autorizaba para condescender con la injusta pretension de D. R., puesto que de acceder á ella contraeríamos ambos una grave responsabilidad.

En vista de tales antecedentes, cuya exactitud garantizan el señor Alcalde y la mayor parte de los vecinos que han podido enterarse de lo ocurrido sobre el particular, el exponente no duda de que V. S., en su reconocida ilustracion, sabrá apreciar debidamente el valor de las consideraciones expuestas. El que suscribe, entiende dejar con ellas desvirtuado el fundamento en que estriba la acusacion de D. R., sugerida mas bien por animosidad ó deseo de venganza, que por verdadero agravio ó injusticia; y en su consecuencia,

A V. S. suplico y de su rectitud notoria espero, se sirva ampararme y protegerme contra los efectos de una acusacion á todas luces infundada, denegando desde luego la autorizacion que para pro-

cesarme por el delito de..... ha solicitado de V. S. el Juez de primera instancia de... Así lo espera, etc.

(Fecha y firma.)

NUM. 15.

Nuevo informe del Consejo provincial en vista del escrito de descargos del interesado.

Sr. Gobernador.

El Consejo ha vuelto á examinar el expediente instruido con motivo de la autorizacion pedida por el Juez de primera instancia de....., para procesar á D. N., Secretario del Ayuntamiento de....., por el delito de.....

El Consejo tuvo ya el honor de exponer á V. S. en su informe de *(tal fecha)* los antecedentes de este asunto, segun lo que arrojan las diligencias judiciales; pero no apareciendo la claridad apetecida acerca de ciertos particulares de suma importancia, este Consejo propuso, y V. S. tuvo á bien acordar, que el interesado fuese oido gubernativamente, ántes de resolver sobre si la autorizacion debía otorgarse.

En su virtud ha respondido D. N. á la escitacion de V. S. manifestando en escrito de tal fecha:

(Aquí un breve resúmen de lo mas sustancial del escrito de descargos.)

Visto el artículo..... del Código penal, que dispone, etc.:

Visto el artículo..... de la ley de 8 de Enero de 1845 sobre organizacion y atribuciones de los Ayuntamientos, segun el cual, etc.:

Visto el artículo..... del reglamento para la ejecucion de la ley anterior, que previene, etc.:

Considerando que el documento que D. R. se proponía examinar (ó del cual exigía certificacion), consistía en un informe que sobre su conducta y antecedentes había dado el Alcalde del municipio en el año anterior, en virtud de carta-órden judicial:

Considerando que los informes de esta clase son siempre reservados, sin que ningun particular y mucho ménos el interesado tenga derecho á conocer el contenido de aquellos documentos:

Considerando que, aun en la hipótesis inadmisibile de que el documento en cuestion no perteneciera á la clase que se menciona, y fuera susceptible de publicidad, hubiera cesado toda responsabilidad por parte del Secretario D. N. en el presente caso, desde el momento en que su conducta fué aprobada por el Alcalde, que tambien se opuso á la exhibicion del documento,

El Consejo es de parecer que debe V. S. denegar la autorizacion de que se trata, participándolo al Juez de primera instancia de..... y elevando inmediatamente el expediente al Consejo de Estado, en los términos prevenidos.

V. S., no obstante, etc.

(Fecha y firmas.)

NUM. 16.

Oficio en que el Gobernador participa al Juez de primera instancia haber negado la autorizacion.

En vista de la comunicacion que V. S. me dirigió con fecha (*tantos*), acompañando en compulsas las diligencias instruidas con

Gobierno de la provincia de.....
 Seccion de.....
 Negociado.....

motivo de la querrela criminal deducida contra D. N., Secretario del Ayuntamiento de..., y solicitando mi autorizacion para proceder contra el mismo por el delito de..., acordé pasar el expediente á informe del Consejo provincial y de conformidad con su parecer,

Considerando, etc. (*aquí se transcriben los razonamientos del Consejo provincial ó se amplian si el Gobernador lo estimase oportuno. En el caso de que el Gobernador no estuviera conforme con el razonamiento empleado por el Consejo, pero si con la conclusion negativa, deberá redactar nuevos considerandos, en los términos que juzgue mas acertados.*)

He resuelto con fecha de hoy (ó de ayer) denegar á V. S. la autorizacion que ha solicitado con el indicado fin y ponerlo en su conocimiento, como lo verifico; advirtiéndole al propio tiempo que en el mismo dia de hoy elevo el ex-

pediente íntegro al Excmo. Sr. Presidente del Consejo de Estado, con arreglo á lo prevenido en el artículo 31 del reglamento de 25 de Setiembre de 1863.

(Fecha y firma.)

Sr. Juez de primera instancia de.....

NUM. 17.

Comunicacion razonada que el Gobernador dirige al Presidente del Consejo de Estado, al remitir el expediente de negativa de la autorizacion.

Excmo. Sr.:

Gobierno de la provincia de.....

Seccion de.....

Negociado.....

Habiendo recurrido á mi autoridad el Juez de primera instancia de....., con fecha (*tantos de tantos*) en solicitud de autorizacion para proceder criminalmente contra D. N., Secretario del Ayuntamiento de....., en virtud de querrela deducida contra el mismo en el referido juzgado, por suponer que cometió un abuso ó arbitrariedad, en el hecho de haberse negado á exhibir ó facilitar un documento que obraba en la Secretaría de su cargo, acordé oír previamente las explicaciones y

descargos del mencionado Secretario, que respondió á mi invitacion inmediatamente, exponiendo lo que creyó conveniente á su derecho, en escrito de fecha (*tantos.*)

Pasado todo á consulta del Consejo provincial, emitió esta corporacion su informe de (*tal fecha*), en el cual, segun podrá V. E. observar, se hace cargo de todos los detalles y antecedentes de este asunto; y considerando á todas luces improcedente y descabellada la querrela formulada contra D. N., por las razones que se aducen, concluye opinando que no há lugar á conceder la autorizacion solicitada.

Y hallándome yo conforme en un todo con las apreciaciones y racionios de que el Consejo provincial hace uso en su citado informe, he resuelto con fecha de ayer denegar la autorizacion de que se trata, participarle así en la propia fecha al Juez de primera instancia, y remitir á V. E.

el expediente íntegro, como tengo el honor de verificarlo, en cumplimiento de lo mandado en el art. 31 del reglamento de 25 de Setiembre de 1863.

Dios, etc.

(Fecha y firma.)

Excmo. Sr. Presidente del Consejo de Estado.

NUM. 18.

Oficio en que el Secretario general del Consejo de Estado acusa al Gobernador el recibo del expediente.

Consejo de Estado.

Secretaria general.

En el día de la fecha se ha recibido en este Consejo la comunicacion de V. S. fecha (*tantos*), acompañada del expediente de autorizacion solicitada por el Juez de primera instancia de...., para procesar á D. N., Secretario del Ayuntamiento de...., por abuso, etc., y en el cual ha recaído acuerdo de V. S. en sentido negativo.

Lo digo á V. S. para su conocimiento y efectos oportunos.

Dios, etc.

(Fecha y firma.)

Sr. Gobernador de la provincia de....

NUM. 19.

Comunicacion que mensualmente dirige el Secretario general del Consejo de Estado al Ministro de Gracia y Justicia, incluyéndole un estado de los expedientes de autorizacion para procesar, ingresados durante el mes anterior, con expresion de las fechas de su ingreso y del turno que les corresponda para su despacho.

Excmo. Sr.:

Consejo de Estado.

Secretaría general.

Tengo el honor de pasar á manos de V. E. el adjunto estado demostrativo de los expedientes de autorizacion para procesar que han ingresado en este Consejo durante el mes que acaba de trascurrir, y á los cuales se han señalado los plazos que del mismo estado aparecen, segun el turno que les ha correspondido para su despacho por la seccion de Estado y Gracia y Justicia de este alto Cuerpo, en cuyo poder se encuentran.

Dios, etc. (*Fecha.*)

(*El Secretario general.*)

Excmo. Sr. Ministro de Gracia y Justicia.

NUM. 20.

Informe que la seccion de Estado y Gracia y Justicia del Consejo de Estado eleva á la Presidencia del Consejo de Ministros, con el expediente de autorizacion.

Consejo de Estado.

*Seccion de Estado y Gracia
y Justicia.*

Señores.....

Excmo. Sr.:

Esta seccion ha examinado el expediente en que el Gobernador de la provincia de..... ha negado al Juez de primera instancia de..... la autorizacion que solicitó para procesar á D. N., Secretario del Ayuntamiento de....., y tiene el honor de someter á la Real aprobacion el siguiente proyecto de

REAL DECRETO.

En el expediente de autorizacion para procesar á D. N., Secretario del Ayuntamiento de....., solicitada por el Juez de primera instancia de....., y negada por el Gobernador de la provincia de....., del cual resulta:

(Aquí la relacion de los hechos y la tramitacion del expediente en párrafos de referencia semejantes á

los resultandos de las sentencias judiciales.)

Visto el artículo..... del reglamento de.....

(Siguen los vistos y los considerandos en la misma forma que dejamos expuesta en el n.ºm. 5.)

Conformándome con lo informado por la seccion de Estado y Gracia y Justicia del Consejo de Estado,

Vengo en conceder la autorizacion solicitada (ó en confirmar la negativa del Gobernador de la provincia de.....)

V. E., no obstante, propondrá á S. M. la resolucion que estime mas acertada.

Dios, etc.

(Fecha y firma del Presidente de la seccion.)

Excmo. Sr. Presidente del Consejo de Ministros.

(De esta consulta se ha de dar traslado literal por el Consejo, al Ministro de quien dependa el empleado á quien se intenta procesar.)

CASO TERCERO.

NUM. 21.

Auto del Juez despues de admitida la denuncia ó querella, y de haber practicado las primeras diligencias sumarias.

Evácuense las citas hechas por el denunciante; hágase comparecer á D. A. y D. R. para ser interrogados al tenor de lo declarado por D. N., y verificado que sea, pase todo al Promotor fiscal. Lo mandó y firmará el Sr. Juez de primera instancia, etc.

(Media firma del Juez).

(Firma del Escribano).

NUM. 22.

Dictámen del Promotor fiscal.

El Promotor fiscal ha visto estas actuaciones incoadas en virtud de denuncia de D. N. contra R., guarda rural del municipio de....., y dice: que la denuncia se funda en los excesos que se supone cometió el expresado guarda, en la tarde del dia (*tantos*), hallándose en la taberna de..... donde se tra-

Autorizacion.

bó un fuerte altercado entre A. y el guarda, resultando el primero gravemente herido, por consecuencia de un tiro que se dice le disparó el segundo.

De las primeras diligencias instruidas aparecen ya indicios bastantes para sospechar la criminalidad del guarda R. en el hecho que se menciona; y si bien es cierto que dicho interesado se halla revestido de carácter público, por ser un dependiente de la Administración local de....., como quiera que el delito que se le imputa es de todo punto ajeno á sus funciones administrativas, puesto que en la ocasion en que se perpetró el hecho no ejercía R. sus funciones de guarda rural, ni aparece que con ocasion de ellas se suscitase el altercado que dió lugar á las lesiones de A., es de dictámen este Ministerio que debe continuar desde luego el procedimiento contra R., decretándose su detencion (*si ya no estuviere ordenada*), recibiénole declaracion indagatoria, y dando inmediatamente el correspondiente aviso al Sr. Gobernador de esta provincia, para que tenga conocimiento de este proceso, y del fundamento en que se apoya, con todo lo demas á que hubiere lugar.

El juzgado, no obstante, etc.

(Fecha y Firma).

NUM. 23.

Auto judicial en vista del dictámen anterior.

Conforme con lo propuesto por el Promotor fiscal en el dictámen precedente, procédase á llevar á efecto cuanto en el mismo se expresa, y

dirijase sin demora al Sr. Gobernador de la provincia el oportuno oficio, participándole que en este juzgado se instruye causa criminal contra R., guarda rural de...., por suponerle autor del delito de lesiones causadas á A. Lo mandó y firmará el Sr. Juez de primera instancia, etc.

(*Media firma del Juez*).

(*Firma del Escribano*).

NUM. 24.

Oficio en que el Juez participa al Gobernador hallarse procediendo contra un dependiente de la Administracion local, por un hecho ajeno á funciones administrativas.

Juzgado de primera instancia
de....

En virtud de denuncia recibida en este juzgado contra R., guarda rural del municipio de...., por suponerle responsable de las lesiones graves inferidas á A. en la tarde del dia (*tantos*), dispuse practicar las oportunas diligencias en averiguacion de los hechos y de su perpetrador ó perpetradores. Las investigaciones que hasta ahora he podido efectuar, arrojan méritos suficientes para presumir culpabilidad en el referido guarda, y en su consecuencia he acor-

dado por providencia de esta fecha, y conforme con el Promotor fiscal, proceder criminalmente contra el mismo guarda, decretando su arresto y tratándole como presunto reo. Para obrar así, no me he creído obligado á guardar ninguna otra formalidad previa, en atencion á que el hecho que se le imputa no aparece perpetrado en el ejercicio de sus funciones administrativas.

Lo que pongo en conocimiento de V. S., acompañando las diligencias en compulsa, en cumplimiento de lo prevenido en el art. 40 del reglamento de 25 de Setiembre de 1863.

Dios, etc.

(Fecha y firma del Juez).

Sr. Gobernador de esta provincia.

NUM. 25.

Contestacion al oficio anterior.

En vista del atento oficio en que, con fecha (*tantos*), se sirve V. S. participarme que se halla procediendo criminalmente contra

Gobierno de la provincia de.....

Seccion de.....

Negociado de.....

R., guarda rural del municipio de....., por consecuencia de querrela entablada en ese juzgado por N., acordé oír el parecer del Consejo provincial, pasándole oportunamente el testimonio de las actuaciones que acompañaba á la comunicacion de V. En su virtud, y conformándome con el dictámen emitido por el expresado cuerpo, que encuentra aceptables las apreciaciones de ese juzgado, he resuelto con esta fecha contestar á V., como lo verifico, que quedo enterado de cuanto se ha servido manifestarme.

Dios, etc.

(Fecha y firma del Gobernador).

Sr. Juez de primera instancia de.....

NUM. 26.

Oficio en que el Gobernador participa al Presidente del Consejo de Estado la resolución anterior, remitiendo el expediente.

Gobierno de la provincia de.....

Seccion de.....

Negociado de.....

Excmo. Sr.:

El Juez de primera instancia de....., con fecha (*tantos*), me dió aviso de estar procediendo crimi-

nalmente contra R., guarda rural de...., por el delito de..... que se le imputa. Y convencido de que el interesado no obró en la ocasion á que se alude en el ejercicio de funciones administrativas, he acordado, de conformidad con el Consejo provincial, contestar á aquella autoridad que quedo enterado de su comunicacion, y remitir á V. E. copia del expediente íntegro, como tengo el honor de verificarlo, en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 42 del reglamento de 25 de Setiembre de 1863.

Dios, etc.

(Fecha y firma del Gobernador).

Excmo. Sr. Presidente del Consejo de Estado.

CASO CUARTO.

NUM. 27.

Auto del Juez despues de admitida la denuncia y practicadas las primeras diligencias.

(Véase el núm. 21).

NUM. 28.

Dictámen del Promotor fiscal.

El Promotor fiscal ha visto estas actuaciones, etc., y dice: que segun aparece de la denuncia presentada, el Administrador de consumos de....., D. N., ha dado lugar con la conducta que se dice observó en tal dia, á que el juzgado practique las gestiones correspondientes para averiguar la culpabilidad del expresado funcionario, en las amenazas y vejaciones de que se queja M. Y aunque la circunstancia de formar D. N. parte de la Administracion económica, en su calidad de Administrador del impuesto de consumos, pudiera suscitar la duda de si para dirigir contra él los procedimientos, será necesaria la previa autorizacion del Sr. Gobernador de la provincia, este Ministerio,

despues de haber reflexionado sobre la naturaleza de los hechos imputados á D. N., y sobre la ocasion y circunstancias con que parece haberse ejecutado, entiende que en el presente caso no es necesaria la previa autorizacion para continuar estas actuaciones. Los desmanes atribuidos á D. N. no pueden considerarse relativos á las funciones públicas que como Administrador le competen; son extralimitaciones ó excesos, que en nada se rozan con su carácter oficial, y por lo tanto debe responder ante el juzgado de su conducta, como un simple particular. Por mas que el altercado ocurrido en el dia (*tantos*) tuviera lugar en la antesala del despacho de la Administracion, esta circunstancia no debe estimarse suficiente para suponer que aquel funcionario, al insultar ó amenazar á M. mostrándole cierto encono y animosidad, obrase con el carácter oficial de su empleo.

En cuya virtud, opina este Ministerio que se está en el caso de proseguir desde luego, y sin restriccion alguna las actuaciones comenzadas, tratando á D. N. como presunto reo del delito de..... que se le atribuye, perfeccionándose el sumario por los medios que el juzgado creyere mas eficaces, y limitándose á dar conocimiento de esta causa al señor Gobernador de la provincia, segun está prevenido por Reales disposiciones vigentes.

El juzgado, no obstante, etc.

(Fecha y Firma).

NUM. 29.

Auto del Juez en vista del dictámen anterior.

(Véase el núm. 23).

NUM. 30.

Oficio en que el Juez participa al Gobernador hallarse procediendo contra un empleado de la Administracion local, por un hecho ajeno á funciones administrativas.

(Véase el núm. 24).

NUM. 31.

Informe del Consejo provincial combatiendo la opinion del juzgado, y opinando que debe requerirse para que pida la autorizacion.

Sr. Gobernador:

Este Consejo ha examinado, etc.

Resulta del expediente : (*aquí la relacion de los hechos*).

Visto el art. 10, párrafo 8.º de la ley de 25 de Setiembre de 1863, segun el cual corresponde al Gobernador de la provincia conceder ó negar en el término de un mes, la autorizacion competente para procesar á los empleados, etc., por abusos perpetrados en el ejercicio de funciones administrativas:

Visto el art. 43 del reglamento dictado para la ejecucion de la ley ántes citada, el cual dispone que si el Gobernador creyere que el caso exige su autorizacion, requerirá al Juez por medio de una comunicacion razonada, para que con suspension de todo procedimiento llene esta formalidad:

Considerando que segun se deduce de las actuaciones, los hechos imputados al Administrador de consumos tuvieron lugar dentro del mismo local de la oficina, y á consecuencia de una cuestion suscitada con motivo de asuntos concernientes al cargo que aquel desempeñaba, circunstancias bastantes para suponer que la responsabilidad que pueda haber contraído el Administrador por su conducta en el caso de que se trata, procede del ejercicio de sus funciones oficiales, siquiera haya abusado de ellas,

El Consejo es de dictámen: que V. S. está en el caso de pasar inmediatamente la oportuna comunicacion al Juez de primera instancia de...., requiriéndole en forma para que con suspension del procedimiento que sigue contra D. N., Administrador de consumos de...., pida á V. S. la competente autorizacion para continuar las actuaciones incoadas, conforme á lo prevenido en las Reales disposiciones vigentes sobre la materia.

V. S., no obstante, etc.

(Fecha y firmas de los Consejeros y el Secretario).

NUM. 32.

Oficio en que el Gobernador requiere al Juez de primera instancia para que le pida la autorizacion.

Gobierno de la provincia de.....

Seccion de.....

Negociado

En virtud de la comunicacion de V., fecha (*tantos*), en la cual me participaba hallarse procediendo criminalmente contra D. N., Administrador

de consumos de...., por un hecho que conceptuaba ajeno de sus funciones administrativas, dispuse consultar el parecer del Consejo provincial, ántes de adoptar una resolucio-
n. Esta corporacion ha emitido su dictámen en el sentido de no considerar admisibles los razonamientos que ese juzgado ha tenido en cuenta para proceder desde luego libremente contra D. N., por el hecho que se le imputa; y estando yo enteramente conforme con el expresado dictámen; considerando (*aquí se copia el mismo considerando del Consejo provincial, más ó ménos ampliado, segun lo estime conveniente el Gobernador*), he resuelto con esta fecha requerir formalmente á V., como lo verifico, para que con suspension de todo procedimiento se sirva solicitar de mi autoridad, en los términos prevenidos, la autorizacion necesaria para procesar á D. N., por el hecho que ha dado motivo

á la querrela entablada
contra él.

Dios, etc.

(Fecha y firma del Gobernador).

Sr. Juez de primera instancia de.....

NUM. 33.

Auto del Juez, en vista del requerimiento anterior.

Por recibida la comunicacion del Sr. Gobernador de esta provincia fecha....., únase á los autos de su referencia y pase todo al Promotor fiscal. Lo mandó y firma el Sr. Juez de primera instancia de..... á..... de.....

(Media firma del Juez). (Firma del Escribano).

NUM. 34.

Nuevodictámen fiscal.

El Promotor fiscal ha examinado nuevamente estas actuaciones, y de ellas aparece: que el Sr. Gobernador de la provincia, no estimando suficientes los fundamentos que el juzgado, de acuerdo con este Ministerio, tuvo presentes para suponer innecesaria la autorizacion para procesar al Administrador de consumos D. N., ha resuelto requerir á V. para que cumpla con la expresada formalidad, suspendiendo entre tanto el procedimiento. Funda el Sr. Gobernador su determinacion, conforme con el parecer del Consejo provincial en

que, etc. (*aquí las razones invocadas por el Gobernador*). Ya este Ministerio consignó en su dictámen de tal fecha las razones que en su concepto privan de la garantía de la autorizacion, en el caso actual, al Administrador de consumos. Insistiendo, pues, en aquellos mismos racionios que fueron aceptados por el juzgado, procurará, sin embargo, ampliarlos ahora este Ministerio, para desvirtuar los argumentos aducidos por el Sr. Gobernador. (*Aquí podrá el Promotor esforzar su argumentacion en el terreno doctrinal con la amplitud que estime conveniente*).

Por todo lo expuesto, el Promotor fiscal es de dictámen que V. está en el caso de declarar innecesaria la autorizacion de que se trata, dando á este incidente la tramitacion que corresponde.

El juzgado, no obstante, etc.

(Fecha y firma).

NUM. 35.

Providencia del Juez en vista del anterior dictámen.

En la villa (ó ciudad) de..... á (*tantos de tantos*), el Sr. Juez de primera instancia de ella y su partido, habiendo visto estos autos incoados á instancia de..... sobre.....

Resultando (*aquí toda la tramitacion seguida hasta entónces*).

Considerando (*aquí los razonamientos del Promotor, si el Juez estuviera conforme, y en otro caso los que estimare mas conducentes á la conclusion*)..... por ante mí el Es-

FORMULARIOS.

cribano dijo: que debía declarar y declaraba ser innecesaria la autorización del Sr. Gobernador de la provincia para continuar los procedimientos contra D. N., consultándose esta providencia, desde luego, con la Excm. Audiencia del territorio, á cuyo fin se le remitirán los autos originales.

Así lo mandó, etc.

(Firma del Juez). (Firma del Escribano).

NUM. 36.

Dictámen del Fiscal de S. M.

El Fiscal ha examinado estas actuaciones instruidas en el juzgado de primera instancia de..... Aparece de ellas, etc. (*Despues de consignar los hechos, entrará el Fiscal en los razonamientos que estime oportunos, ampliando ó adicionando los que emplease el Promotor y desenvolviendo la cuestion doctrinal con la extension necesaria*). En cuya virtud este Ministerio es de dictámen que la Sala debe confirmar en todas sus partes la providencia consultada.

V. E. no obstante, etc.

(Fecha y firma).

NUM. 37.

Providencia de la Sala respectiva, declarando innecesaria la autorizacion.

Sres.....

Vistos estos autos, de conformidad con lo expuesto por el Ministerio fiscal, y aceptando los razona-

mientos del auto consultado (*ó ampliándolos como se juzgue conveniente*), se confirma en todas sus partes la providencia del inferior, y devuélvanse los autos al juzgado de..... para los efectos oportunos. Así lo mandaron los señores de la Sala que al márgen se expresan, y lo rubrica el Sr. Presidente, de que certifico.

(Rúbrica del Presidente de Sala).

(Firma del Escribano de Cámara y Relator si se ha dado cuenta por él.)

NUM. 38.

Auto del Juez, despues de haberle sido devuelto el expediente por la Audiencia.

Guárdese y cumpla el anterior Real auto de S. E. recibido en este dia, y al efecto sáquese inmediatamente copia testimoniada de estos autos, y con la exposicion de motivos correspondiente, elévese todo al Excmo. Sr. Presidente del Consejo de Estado, poniéndolo al propio tiempo en conocimiento del Excelentísimo Sr. Ministro de Gracia y Justicia, y dando tambien aviso de esta determinacion al Sr. Gobernador de la provincia. Así lo mandó y firmará, etc.

(Media firma del Juez). (Firma del Escribano).

NUM. 39.

Exposicion de motivos que el Juez eleva al Presidente del Consejo de Estado, al remitirle copia testimoniada de los autos en que se ha declarado por sentencia del Tribunal Superior no ser necesaria la autorizacion. Este trámite ha de cumplirse dentro de los seis dias contados desde el en que fueron devueltos los autos por la Audiencia.

Excmo. Sr.:

En este juzgado de mi cargo pende causa criminal, por consecuencia de querella presentada por D. M. contra D. N., Administrador de consumos de....., con motivo de insultos, amenazas y otras vejaciones, que el querellante supone haber recibido del referido D. N.

De las primeras diligencias que he podido evacuar en averiguacion de los hechos denunciados, resulta que los excesos imputados á D. N. tuvieron lugar dentro del edificio de la Administracion, etc. (*aquí las circunstancias que consten del expediente*).

Persuadido de que, si bien el procedimiento había de dirigirse contra un funcionario administrativo, no recaía sobre hechos relativos al ejercicio del cargo, puesto que no existe relacion alguna entre el altercado en que parece haberse excedido D. N. y el desempeño de sus funciones como Administrador de consumos, acordé, de conformidad con el Promotor fiscal, continuar los procedimientos desde luego, y participarlo simplemente al señor Gobernador de la provincia para su conocimiento.

Esta autoridad, sin embargo, no se ha mostra-

do conforme con mis apreciaciones, y creyendo que el caso presente es de los comprendidos en la garantía de la autorización, me requirió en forma para que la solicitase con suspensión de todo procedimiento. Se fundaba en que los hechos imputados al presunto reo, por mas que puedan constituir un abuso de sus funciones, aparecen perpetrados con motivo ó con ocasión de estarlas ejerciendo, porque el altercado se promovió por consecuencia de haber eludido el Administrador en diferentes ocasiones la entrega á D. M. de una carta de pago ó documento que este le exigía, hasta que cansado el querellante de las respuestas evasivas del Administrador, le esperó en la antesala de su despacho, y cuando le vió salir D. M. reiteró su petición, reconviniendo duramente á aquel funcionario, por su morosidad en acceder á lo que tenía derecho el interesado á exigir.

No satisfecho este juzgado con las razones expuestas por el Sr. Gobernador, insistió en su primera opinion declarando, de acuerdo con el Promotor fiscal, no ser necesaria la autorización para continuar los procedimientos contra el expresado Administrador de consumos, pues en concepto de este juzgado, al deducir la autoridad administrativa que entre una disputa de carácter puramente privado, que dió lugar á desmanes ú ofensas de más ó ménos importancia, y el desempeño de las funciones públicas de uno de los dos contendientes, existe íntima relación, ha exagerado el principio de la garantía de la autorización, dando á la doctrina una latitud improcedente é inadmisibile. El juzgado ha tenido la satisfaccion de ver confirmado su juicio por el superior criterio de la Excma. Au-

diencia del territorio, pues habiéndosele elevado las actuaciones en consulta, por auto de (*tal día*) ha sido confirmada mi providencia de (*tal fecha*) en todas sus partes. Y en su virtud, cumpliendo con lo prevenido en el art. 45 del reglamento para la ejecución de la ley de gobierno y administración de las provincias, ha acordado elevar á V. E. copia testimoniada de las actuaciones á que me refiero, como tengo el honor de verificarlo, con presente exposicion de motivos, á los efectos que correspondan.

Dios guarde á V. E. muchos años. (*Fecha*).

Excmo. Sr.

(*Firma del Juez*).

Excmo. Sr. Presidente del Consejo de Estado.

NUM. 40.

Comunicacion del Juez al Ministro de Gracia y Justicia, participándole haber elevado al Consejo de Estado los autos sobre si la autorizacion es ó no necesaria.

Excmo. Sr.:

Juzgado de primera instancia
de.....

Con motivo de causa criminal seguida en este mi juzgado, etc., se ha suscitado controversia por el Gobernador de la provincia acerca de la necesidad de la previa autorizacion para continuar los procedimientos contra D. N. Sustanciado este incidente

por todos sus trámites, ha recaído Real auto de la Excma. Audiencia del territorio, en (*tantos de tantos*), confirmando en todas sus partes la providencia en que este juzgado declaró innecesario el requisito de la autorizacion. En su consecuencia, con fecha de hoy he acordado elevar al Excmo. Sr. Presidente del Consejo de Estado la oportuna exposicion de motivos, con copia testimoniada de las actuaciones, segun está prevenido por el art. 45 del reglamento de 25 de Setiembre de 1863, y dar aviso de haberlo así verificado al Sr. Gobernador de la provincia.

Lo que tengo el honor de poner en el superior conocimiento de V. E., á los efectos oportunos.

Excmo. Sr.

(Firma del Juez).

Excmo. Sr. Ministro de Gracia y Justicia.

NUM. 41.

Comunicacion en que el Juez da aviso al Gobernador de haber elevado los autos al Consejo de Estado, en virtud del Real auto dictado por el tribunal superior.

Juzgado de primera instancia

de.....

Por consecuencia del oficio fecha (*tantos de tantos*), en que V. S., conforme con el dictámen del Consejo provincial, se sirvió requerirme para que con suspension del procedimiento solicitase de su autoridad la autorizacion, que en su concepto es necesaria, para procesar á D. N., determiné oír nuevamente al Promotor fiscal. De acuerdo con su dictámen, proveí auto con (*tal fecha*) declarando innecesaria la autorizacion; y habiendo sido confirmada esta providencia por el tribunal superior del territorio, en Real auto de (*tal dia*), comunicado con fecha de ayer, he acordado en su cumplimiento, elevar al Excmo. Sr. Presidente del Consejo de Estado, con fecha de hoy, la correspondiente

exposicion de motivos, con el testimonio de las actuaciones instruidas en este juzgado.

Lo que pongo en noticia de V. S. á los efectos prevenidos en las Reales disposiciones vigentes sobre la materia.

Dios, etc.

(Fecha y firma).

Sr. Gobernador de la provincia de.....

NUM. 42.

Comunicacion del Gobernador, al elevar al Consejo de Estado el expediente instruido en el Gobierno civil, sobre la necesidad de la previa autorizacion.

Excmo. Sr.:

Gobierno de la provincia de....

Seccion de.....

Negociado.....

El Juez de primera instancia de..... me participó en (*tantos de tantos*) hallarse procediendo criminalmente contra D. N., Administrador de consumos de....., por hechos que aquel juzgado reputaba ajenos al ejercicio de funciones administrativas. Antes de tomar acuerdo sobre el asunto, dispuse oír al Consejo provincial, y esta corporacion, fundada en las razones que aparecen en

su informe, y de que V. E. podrá cerciorarse por el adjunto expediente, conceptuó equivocada la opinion del juzgado, y estimó que debía este ser requerido inmediatamente por mi autoridad para que solicitase la autorizacion competente. Conforme yo con lo propuesto por el Consejo provincial, cuyos razonamientos acepté desde luego, requerí en (*tal fecha*) y en la forma acostumbrada, al Juez de primera instancia de...., para que acudiese á mi autoridad solicitando la autorizacion oportuna; pero en el dia de ayer, he recibido nueva comunicacion del expresado Juez, en que me participa que despues de haber dado al asunto la tramitacion correspondiente por su parte, ha recaido auto del tribunal superior del territorio, confirmando la providencia en que el juzgado declaró no ser necesaria la autorizacion para el proceso á que se alude.

En consecuencia de todo lo expuesto, y cumpliendo por mi parte con lo prevenido en el art. 45 del reglamento de 25 de Setiembre de 1863, tengo el honor de pasar á manos de V. E. el expediente instruido sobre el particular en este Gobierno de mi cargo, á los efectos que en su dia procedieren.

Dios, etc. (*Fecha*).

Excmo. Sr.:

(*Firma del Gobernador*).

Excmo. Sr. Presidente del Consejo de Estado.

NUM. 43.

Comunicacion que el Gobernador dirige al Ministerio de que depende el empleado á quien se intenta procesar, dándole conocimiento de la cuestion previa sobre necesidad de la autorizacion.

Excmo. Sr.:

El Juez de primera instancia de..., puso en mi conocimiento, etc. (*Puede redactarse esta comunicacion en términos análogos á la precedente, número 42*).

Excmo. Sr. Ministro de Hacienda.

NUM. 44.

Real decision, á propuesta de la seccion de Estado y Gracia y Justicia del Consejo de Estado.

REAL DECRETO.

En el expediente en que el Gobernador de la provincia de...., sostiene que es necesaria la previa autorizacion para procesar á D. N., Administrador de consumos de...., contra lo proveido por el Juez de primera instancia de...., que ha declarado innecesario aquel requisito, resulta: (*Aquí los hechos en párrafos de referencia, guardando igual forma á la que hemos usado en el núm 5*).

Visto el art. 10, párrafo 8.º de la ley para el gobierno y administracion de las provincias, segun el cual, etc....:

Considerando:

1.º Que segun aparece de las actuaciones, los hechos que sirven de fundamento á la querella entablada contra D. N., tuvieron lugar dentro del mismo local en que se halla establecida la Administracion de consumos, y con motivo de antecedentes relativos al desempeño de este cargo:

2.º Que si bien las funciones públicas de los agentes administrativos, cualesquiera que fueren el orden y gerarquía á que pertenezcan, jamás alcanzan á injuriar ó amenazar á persona alguna, esto no obsta para que, cuando los desmanes imputados al empleado traen origen directamente de asuntos concernientes á su empleo, tenga lugar el principio de la garantía de la autorizacion, porque basta

que el acto, aunque aparezca abusivo, haya sido ejecutado con ocasión del ejercicio de funciones públicas, para que la Administración deba calificar previamente el uso que el empleado hizo de sus atribuciones;

Conformándome con lo informado por la sección de Estado y Gracia y Justicia del Consejo de Estado,

Vengo en declarar necesaria la autorización de que se trata.—Dado en..... á (*tantos de tantos*).—Está rubricado de la Real mano.—El Presidente del Consejo de Ministros,

ÍNDICE.

	<u>Págs.</u>
CAPÍTULO I.—Teoría general de la autorización para procesar á los empleados administrativos.—Su origen y vicisitudes.—Su decadencia.—Su porvenir mas probable. . .	7
CAPÍTULO II.—Autoridades á quienes compete conceder ó negar la autorización.—Funcionarios á quienes alcanza esta garantía. . .	31
CAPÍTULO III.—Si la autorización alcanza á los empleados de la Administración central.	49
CAPÍTULO IV.—Casos en que se requiere la autorización.—Deslinde necesario entre la personalidad privada y la pública del empleado.—Ejemplos prácticos.	65
CAPÍTULO V.—Dificultades para calificar los actos de los empleados que tienen doble carácter.	77
CAPÍTULO VI.—Si es necesaria la autorización para proceder en juicio de faltas contra empleados administrativos.	93
CAPÍTULO VII.—Forma en que se inicia el expediente de autorización.—Facultades, derechos y obligaciones que en su sustanciación competen á la autoridad judicial. .	101

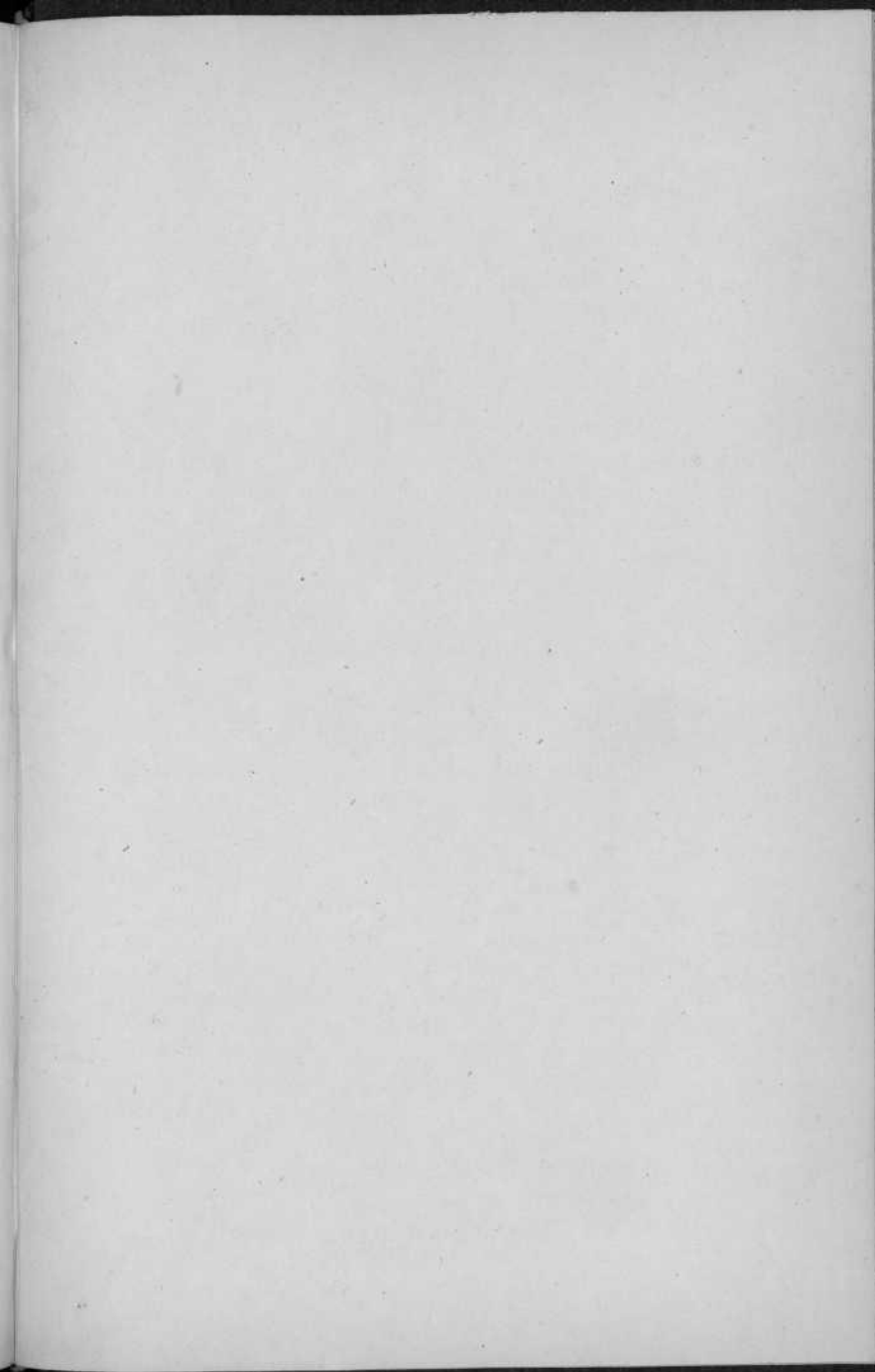
CAPÍTULO VIII.—Sustanciacion del expediente en el Gobierno de provincia.—Facultades y derechos de la autoridad administrativa.—Reglas que debe observar.—Computacion y efectos de los plazos fatales que coartan el procedimiento.	117
CAPÍTULO IX.—Reglas del procedimiento en el Consejo de Estado.—Concepto en que este cuerpo propone la decision.—Plazos fatales para despachar el expediente.—Dificultades que ofrece en algunas ocasiones el modo de computarlos.	141
CAPÍTULO X.—Resolucion suprema del expediente de autorizacion.—Procedimiento especial respecto á la autorizacion para procesar á los Gobernadores de provincia.	161
CAPÍTULO XI.—Reales disposiciones dictadas hasta ahora para plantear en Ultramar el principio de la autorizacion previa.—Conclusion.	177
Notas al Tratado de la autorizacion para procesar á los empleados administrativos.	189
Formularios para los expedientes y autos de competencia.	221
Formularios para los expedientes de autorizacion para procesar.	279

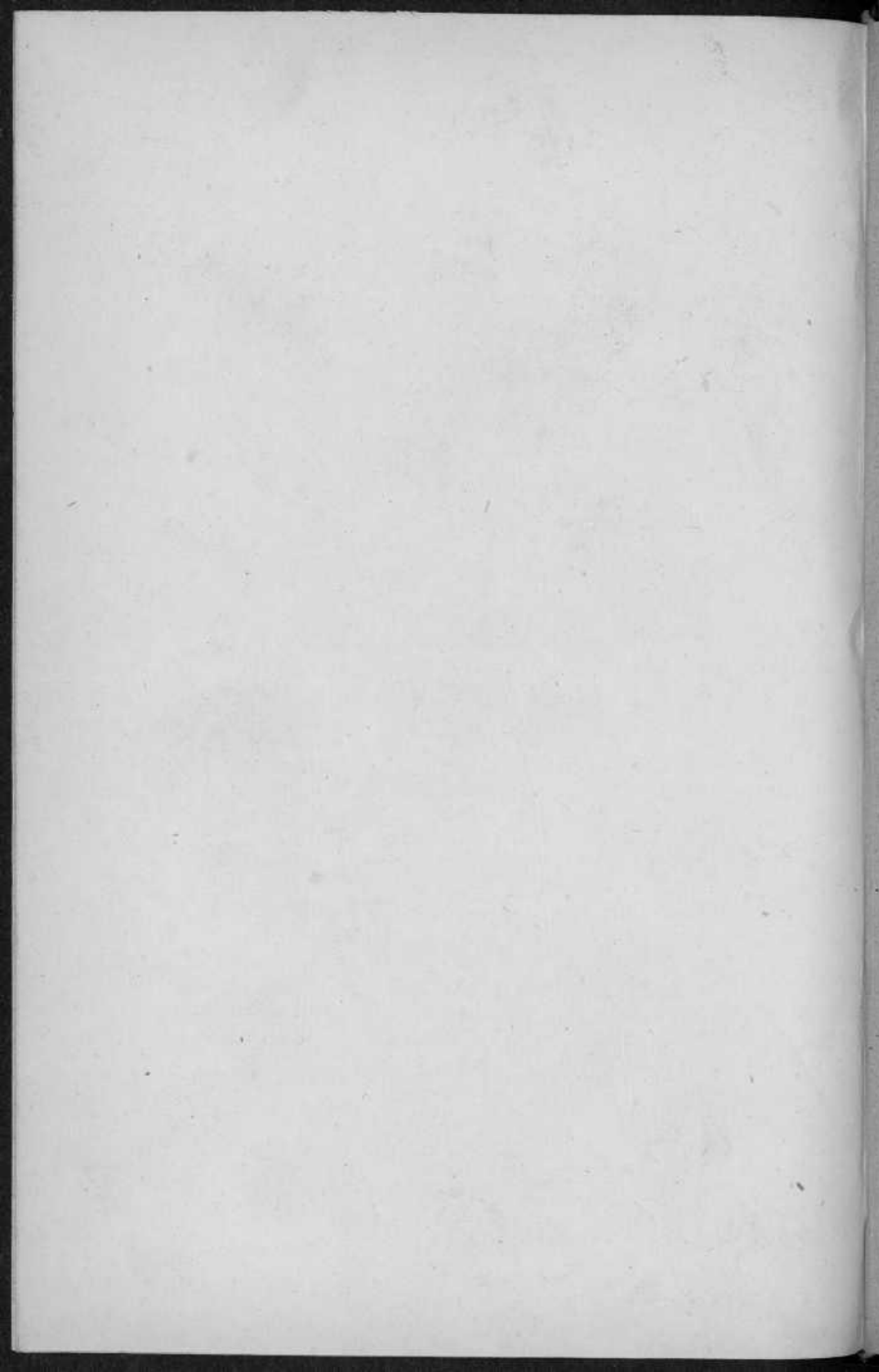
ERRATAS MAS NOTABLES.

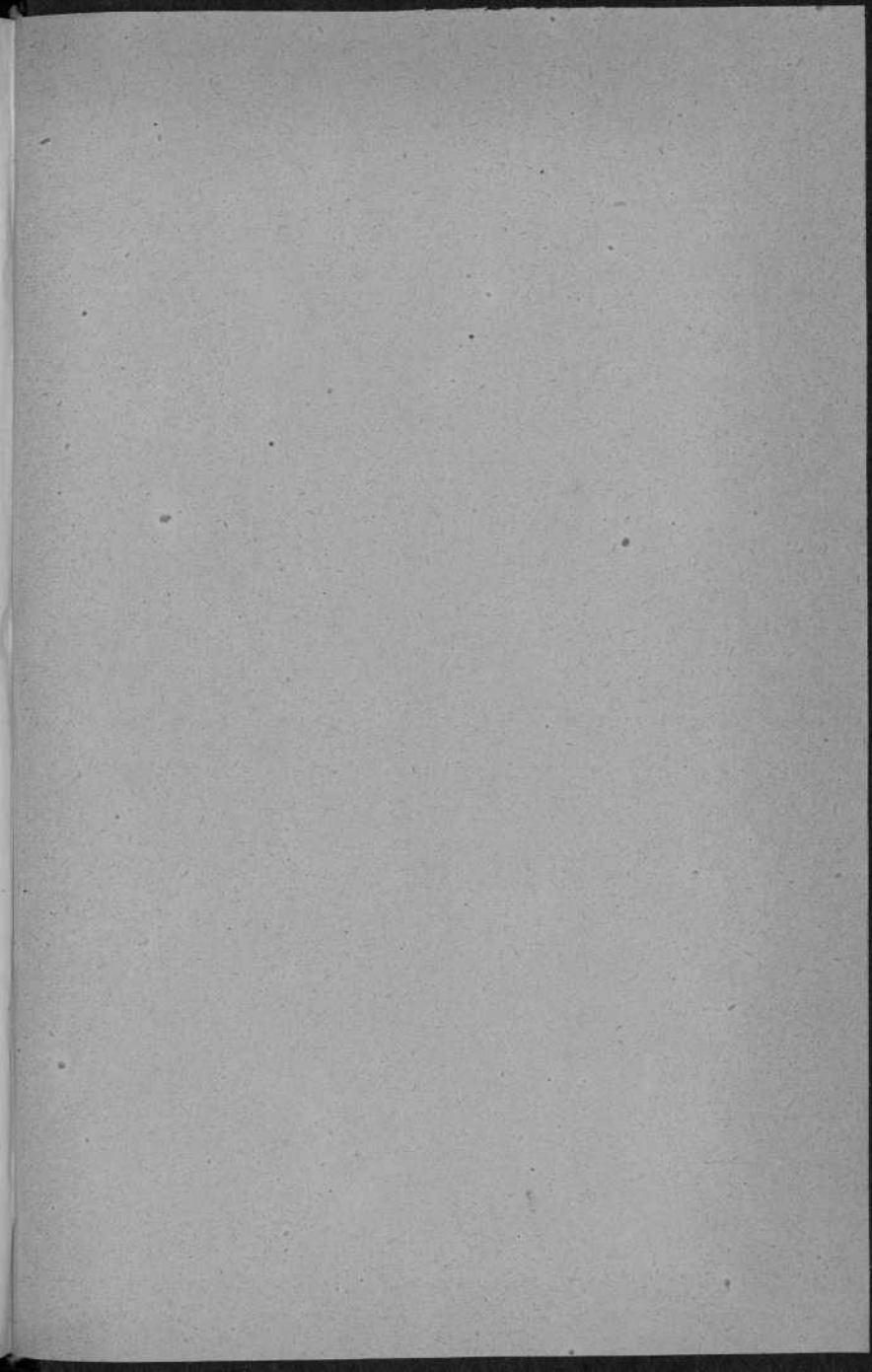
Pág.	Linea.	Dice.	Léase.
17	28	privilegio	requisito
19	23	señalar	subsanan
20	27	rigen los Estados	rigen á los Estados
21	22	protestad	potestad
29	10	derogada	desechada
32	15	exige	exige,
57	10	fuera	fuere
58	4. ^a	se esforzaran	se esforzarán
93	Epígrafe	falta	faltas.
97	19	palabras;	palabras.
Id.	20	para desvanecer	Para desvanecer
101	13	administrativo,	administrativo.
104	29	la misma las	la misma ley las
110	17	puede	pueda
119	16	judicial,	judicial;
136	8. ^a	no con la	no la
Id.	14	pretenden, y para	pretenden. Para
141	Epígrafe	computarlo	computarlos
145	1. ^a	diente,	diente;
153	16	Gobierno	Gobernador
198	4. ^a	art. 3. ^o	(16) art. 3. ^o
Id.	8. ^a	(16) art. 22	art. 22.

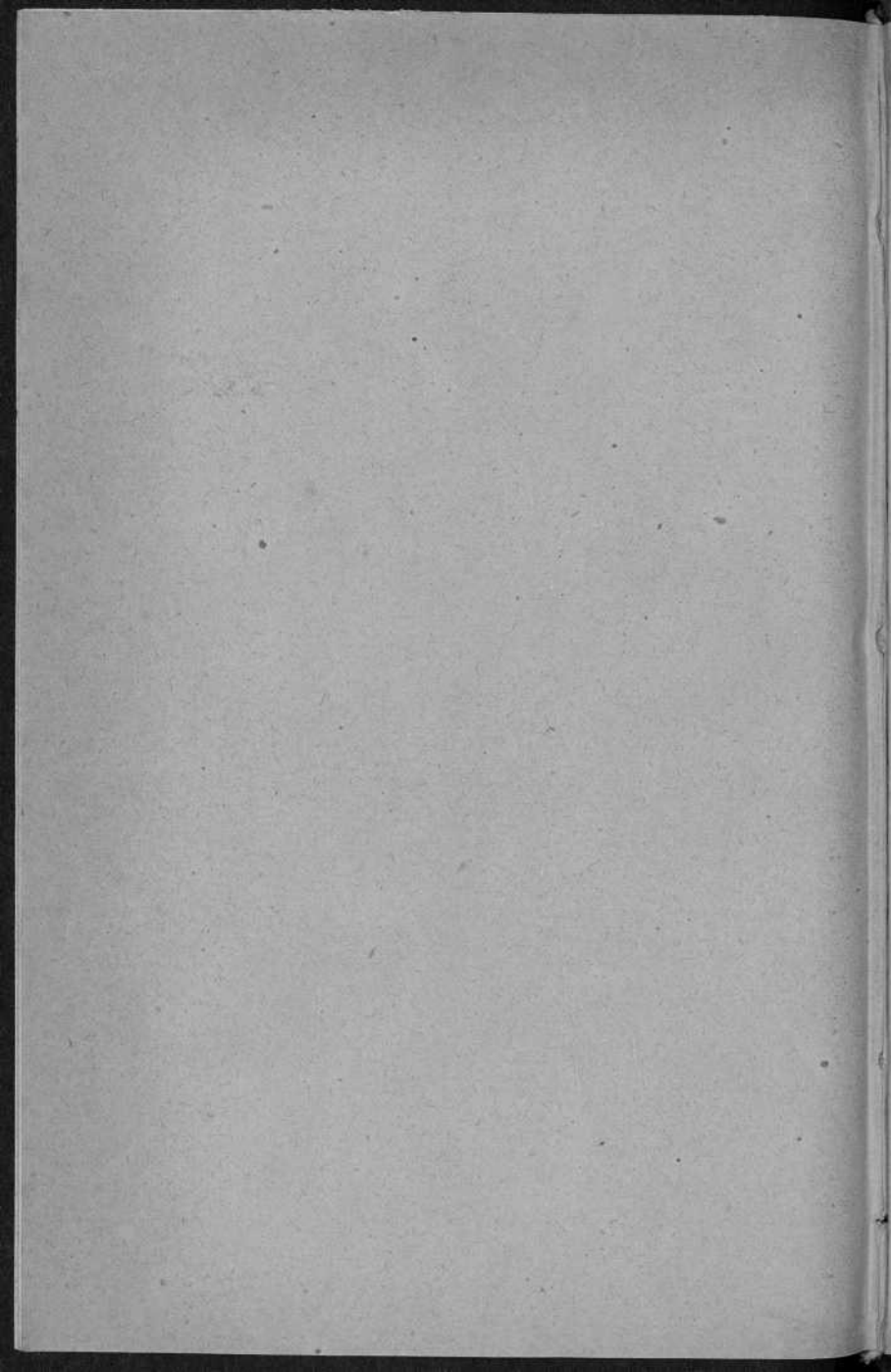
RENTALS

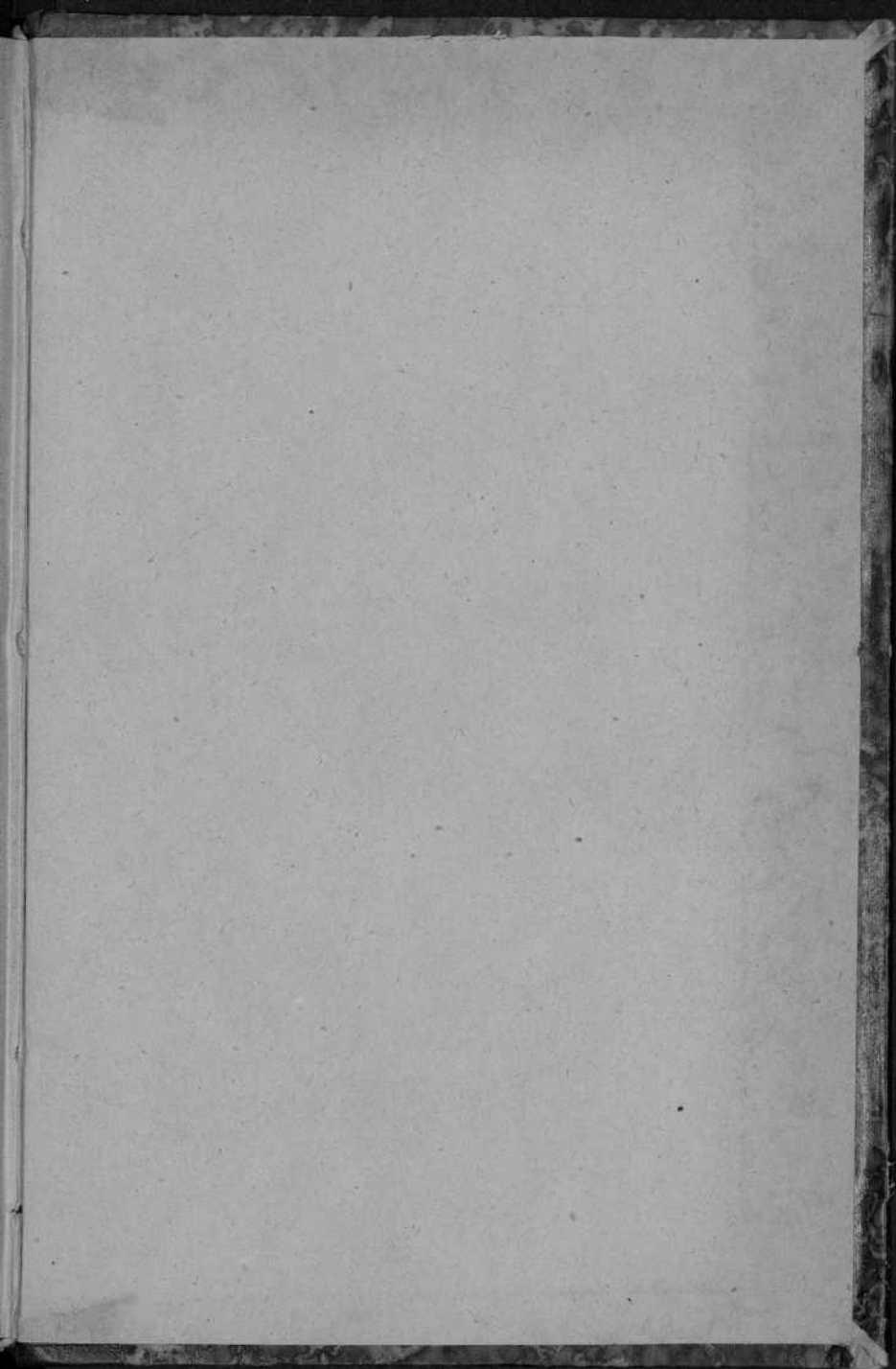
No.	Description	Amount	Total
1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35
36
37
38
39
40
41
42
43
44
45
46
47
48
49
50
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60
61
62
63
64
65
66
67
68
69
70
71
72
73
74
75
76
77
78
79
80
81
82
83
84
85
86
87
88
89
90
91
92
93
94
95
96
97
98
99
100











The image shows the front cover and spine of an old book. The cover is decorated with a dark, marbled pattern of irregular, mottled shapes. The spine is made of a dark, textured material, possibly leather or cloth, and features several raised bands. A small, white, rectangular label is affixed to the spine near the bottom, containing the number '17'.

17



AL CANTARA

LA JUSTICIA

Y LA

ADMINISTRACION

2

17.759

