

## M. ASPECTOS DEL AMPARO ADMINISTRATIVO (1877-1880)

- a) El amparo y el contencioso administrativo
- b) La suplencia de la queja en el amparo administrativo
- c) La Iglesia. Legitimación en el amparo
- d) Cobro de un impuesto de manera retroactiva
- e) Los tribunales administrativos: su inconstitucionalidad
- f) El arbitraje y su constitucionalidad
- g) La suspensión del acto reclamado en el amparo administrativo

## ASPECTOS DEL AMPARO ADMINISTRATIVO (1877 - 1880)

El amparo administrativo fue tan importante -cuantitativa y cualitativamente- como el penal, en contraste con el amparo contra leyes, el cual, a pesar de su trascendencia política, no era empleado sino excepcionalmente. A continuación se darán algunos ejemplos sobre la concepción en esos años del amparo administrativo, entendido como una reacción contra el contencioso-administrativo francés y semejante al sistema judicial norteamericano.

### a) *EL AMPARO Y EL CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO.*

El 27 de junio de 1879, la Suprema Corte de Justicia amparó a Carlos Alvarez Rul y Luis Miranda Iturbe contra la declaración de caducidad de la concesión que les fue otorgada por el gobierno del Distrito Federal, el 19 de diciembre de 1877, para construir varias vías férreas. La Corte consideró que la concesión era un acto de interés público que no podía regirse exclusivamente por la legislación civil, sino por la ley que sirve de base para su otorgamiento.

La caducidad de una concesión no es nulidad ni rescisión de un contrato, de modo que

los principios administrativos seguidos en los países en que se acepta la institución de lo contencioso-administrativo chocan de lleno con nuestros preceptos constitucionales, porque el artículo 50 de la Constitución prohíbe que los poderes administrativo y judicial se reúnan en una persona o corporación; el 97 en su fracción III y el 98 consignan al Poder Judicial Federal el conocimiento de las controversias en que la Unión fuere parte y nuestras leyes constitucionales, aun las más antiguas, como la del 14 de febrero de 1826, tienen determinado que el Poder Judicial conozca de las dificultades que se susciten aun sobre contratos celebrados por el mismo Ejecutivo Federal, sin permitir que este falle sobre las mismas. Con todas estas disposiciones es incompatible lo contencioso administrativo que hace a la administración juez de las contiendas que se originan en los contratos que ella celebra.<sup>1</sup>

En opinión de la Corte "no se puede entre nosotros dar competencia para resolver las cuestiones contenciosas, como sucede en España, Francia y otros países [al Ejecutivo], porque esto lo prohíbe terminantemente la Constitución". El Tribunal se alejaba decisivamente del régimen jurídico europeo que había sido experimentado bajo el Imperio de Maximiliano -y de las ideas del jurista conservador Teodosio Lares- por estimar que los principios constitucionales mexicanos tenían como base los estadounidense. Citó a Kent y a Pierce, este último en su libro *An American Railroad Law*.

En su interesante ejecutoria, la Corte hacía referencia a que solamente en casos excepcionales el Ejecutivo podía caducar concesiones, como en los casos de la policía urbana, limpia de atarjeas y otros semejantes, pero no en otra clase en que rige el principio general de que el Ejecutivo no puede ser juez

---

<sup>1</sup> *El Foro*, 2a. época, tomo VI, jueves 3 de julio de 1879.

y parte. Además, no era el amparo la vía para resolver en definitiva sobre la caducidad de la licencia otorgada a los quejosos, sino un juez ordinario ante el cual se ventilaría un procedimiento mediante las formalidades legales. Concluyó la Corte que concedía el amparo en virtud de que el gobierno del Distrito Federal era incompetente para caducar en forma unilateral una concesión, si bien consideraba que esta autoridad podía seguir un juicio ordinario para lograr -si procedía- su finalidad. En el cuarto punto resolutive dijo la Corte: "Quedan a salvo los derechos de las partes para que los deduzcan ante la autoridad judicial que corresponda".

En aquellos años imperaba en la Suprema Corte de nuestro país la idea de que la justicia administrativa del continente europeo carecía de independencia y que el Consejo de Estado era un órgano del Ejecutivo. De tal manera, cuando resolvía un asunto contencioso-administrativo violaba las garantías esenciales de todo proceso, pues de hecho era juez y parte. Esta apreciación también la hicieron juristas ingleses y estadounidenses.

Francia fue introduciendo reformas a partir de 1870 que convirtieron paulatinamente al Consejo de Estado en un auténtico órgano independiente; pero esta realidad no era apreciada así por el Supremo Tribunal mexicano debido a dos razones: a) la reacción antieuropea -que surgió a la caída del experimento de Maximiliano- y anticonservadora, respecto a las ideas legales de juristas como Teodosio Lares; y b) la influencia estadounidense que predominó en México durante los años de la Restauración de la República y de la época de Vallarta. En esa etapa del siglo XIX México imitaba modelos extranjeros y giró entre los dos tipos que podía seguir: el continental europeo o el norteamericano.

#### b) *LA SUPLENCIA DE LA QUEJA EN EL AMPARO ADMINISTRATIVO.*

A este respecto, es de interés el fallo de 16 de junio de 1877 del Pleno de la Suprema Corte a favor de Bernardo Michel, Víctor María Chávez y otras personas contra el decreto del ayuntamiento del Puerto de Tampico, llamado Peláez. Este ordenaba derribar las casillas de madera que tenían los quejosos a la orilla del río Tamesis y entregar los terrenos de su posesión a otras personas. Invocaron la violación de las garantías establecidas en los artículos 16 y 27 de la Constitución.<sup>2</sup> El Tribunal expuso que "si bien los promoventes, dando por hecho que sólo poseen en precario los terrenos en que fabricaron sus casillas, limitan su pretensión a que éstas no sean derribadas; esto, no obstante, la Suprema Corte de Justicia debe suplir las omisiones de los interesados que advierta, siguiendo ese principio aprobado en la ejecutoria de 6 de julio de 1875 y concediendo el amparo en el caso". Este fue concedido con apoyo en el artículo 27 de la Constitución.

#### c) *LA IGLESIA. LEGITIMACION EN EL AMPARO Y SU REPRESENTACION.*

El Juez de Distrito del Estado de México sobreseyó el amparo interpuesto por José O. y Capelo, sacristán de la iglesia de Otumba. El habitaba una parte de la parroquia y el presidente municipal ordenó emprender una obra destruyendo la parte donde vivía. Estimaba que se violaban sus derechos humanos establecidos en los artículos 16 y 27 de la Constitución. La sentencia del juez -de 31 de diciembre de 1877- estimó que conforme a la ley de 14 de diciembre de 1874, el dominio directo de los edificios destinados al culto pertenecía a la Nación y las instituciones religiosas tan sólo detentaban el uso. Por lo tanto, tienen legitimación para defender sus derechos de uso. Sin embargo, la Iglesia Católica debía estar correctamente apoderada y "el sacristán Capelo carece de una debida representación", siendo procedente sobreseer el amparo al no ser seguido a instancia de un mandatario autorizado conforme a la ley correspondiente.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> *El Foro*, 2a. época, tomo II, jueves 19 de julio de 1877.

<sup>3</sup> *Ibid.*, 2a. época, tomo III, miércoles 23 de enero de 1878.

El Juez de Distrito consideró que

habitando [la parroquia] un sacristán no tiene a ella ningún derecho, ni de propiedad ni de posesión, supuesto que en la sección segunda de la ley de 14 de diciembre de 1874, el dominio directo de los edificios dejados al servicio del culto pertenece a la Nación, no teniendo las instituciones religiosas más que el uso de ellos.

Es decir, el juez federal admitió que la Iglesia tenía el derecho de uso de las parroquias y, en ese carácter, estaba legitimada para interponer el juicio de amparo. Sin embargo, "carece de representación Capelo en su calidad de sacristán...y los juicios de amparo han de seguirse a petición de parte". El juez era el licenciado Germán Navarro y, sin profundizar en sus ideas, los sacristanes no podrían ser representantes de la Iglesia Católica.

#### d) *COBRO DE UN IMPUESTO DE MANERA RETROACTIVA.*

El Juez de Distrito de Mazatlán concedió el amparo a Gerardo Garamendi contra el administrador de la aduana terrestre del puerto, pues el 16 de enero de 1878 le había cobrado contribución predial contra el texto de la ley de 4 de octubre de 1869, que lo exoneró por veinte años del pago de impuestos. Eran de su propiedad la anterior casa del señor Manuel Rubio y el solar contiguo en el que iba a construir un teatro.

En opinión del quejoso se trataba de una orden retroactiva que lesionaba derechos adquiridos, con violación de los artículos 14, 16 y 27 de la Constitución. El "Teatro Rubio" había quedado semiconstruido y la nueva ley pretendía cobrar contribuciones al nuevo dueño, lo que era inconstitucional. El fallo fue dictado el 23 de marzo de 1878.<sup>4</sup>

#### e) *LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS: SU INCONSTITUCIONALIDAD.*

En relación a la sentencia del Pleno de la Suprema Corte de 24 de junio de 1880, Vallarta hizo un estudio especial que salió publicado en uno de sus votos.<sup>5</sup> El abogado Joaquín Chico, en representación del señor Juan Sotres, pidió amparo contra actos de la Diputación de Minería del Estado de Guanajuato, porque le expropió un terreno en el que fue denunciada una mina de plata. Le otorgó dicha autoridad una indemnización inferior al valor del terreno expropiado, por lo cual estimó violada la garantía del artículo 27 de la Constitución. El Juez de Distrito concedió parcialmente el amparo y la Corte hizo consideraciones muy breves para concederlo en su fallo. Vallarta, en cambio, había expuesto con mucha amplitud una serie de razones.

En la sentencia, la Corte estima que no existen tribunales especiales -fueron derogados por el artículo 13 de la Constitución- y, en consecuencia, no hay tribunales de minería. La Diputación Minera de Guanajuato pretendía examinar la cantidad de terreno que deben ocupar los denunciados de una mina, así como el monto de la indemnización que debe pagarse al expropiado. Esta pretensión era inconstitucional, pues sólo es competente el Poder Judicial del Estado para dirimir un conflicto que verse sobre estos puntos en controversia. La Diputación no puede ser un tribunal especial.

La Corte consideró que era correcta la expropiación por denuncia de una mina, pues existe el requisito de la utilidad pública que requiere el artículo 27 constitucional. Pero las funciones de la Diputación de Minería debían ser estrictamente administrativas y no judiciales, de tal suerte que

cesan desde el momento que hay contención, como en el presente caso, y en esa virtud los procedimientos...posteriores a la oposición del quejoso, han infringido, en perjuicio de éste, las garantías consignadas en el artículo 16 de la Constitución, que previene que nadie sea molestado en sus posesiones sino por mandamiento de autoridad competente.<sup>6</sup>

<sup>4</sup> *Ibid.*, 2a. época, tomo III, martes 30 de abril de 1878.

<sup>5</sup> *Obras Completas. Votos*, II, pp. 202 a 281. Este es uno de los votos más extensos de Vallarta y su estudio es interesantísimo. La parte que se refiere al derecho minero se examina por separado en otro apartado. En este capítulo solamente se hace referencia al aspecto de la justicia administrativa.

<sup>6</sup> *Obras completas. Op. Cit.*, p. 280-281.

La Corte amparó al quejoso en todo lo relativo "a la extensión del terreno expropiable y al monto de la indemnización debida al promovente".

Solamente procede la expropiación con base en el artículo 14, título sexto de las Ordenanzas de Minería de 1783 -todavía vigentes en 1880 en lo que no infringieran a la Constitución- "en la parte que ordena que el terreno superficial que el minero ocupe, no comprenda más que el que fuere suficiente".<sup>7</sup> La Diputación de Minería de Guanajuato consideró que "terreno suficiente" es el que basta para una hacienda de beneficio y "se puede necesitar de una extensión superficial igual a las pertenencias".

La Diputación pretendía constituirse en un tribunal especial -semejante a uno civil o administrativo- para interpretar y aplicar la ley minera. Entonces la Corte se convertiría -al examinar sus actos por medio del amparo- en revisor de la exacta aplicación de la ley, materia que no compete a ella, pues "este tribunal es incompetente para decidirla". Vallarta limitaba la procedencia del amparo por exacta aplicación de la ley -artículo 14 constitucional- a las cuestiones judiciales penales, pero no a las civiles ni a las administrativas.

El argumento más importante para Vallarta -consignado en los considerandos del fallo de la Corte- era que se violaba el artículo 16 constitucional: la Diputación era una autoridad administrativa y estaba impartiendo justicia. Conforme al artículo 16 de la Constitución una autoridad administrativa carece de competencia

para conocer de un asunto judicial por su naturaleza... La diputación, a su vez, defiende su competencia y justifica sus procedimientos con las disposiciones de la sección 3a., capítulo 3 del título 10 de la Ley de Administración de Justicia del Estado [de Guanajuato] de 5 de mayo de 1867.<sup>8</sup>

Entonces debía considerarse inconstitucional esta ley. Sus disposiciones en el capítulo denominado "Procedimiento Contencioso Gubernativo", otorgaban facultades a las Diputaciones de Minería para decidir cuestiones litigiosas, las que eran contrarias a la Constitución pues una Diputación -autoridad administrativa- carece

en lo absoluto de competencia para ejercer funciones judiciales. Las Diputaciones pueden...oir y resolver lo que sea de justicia (artículo 1421 de la ley de Guanajuato) sobre la oposición que se presente al registro o denuncia, porque no cabe cuadra (Art. 1417) con anterioridad al denuncia (art. 1422), o porque no hagan valer derechos de otra clase (art. 1423). La Diputación falla en estos casos como lo haría un verdadero juez, oyendo alegatos, citando a juntas a las partes, recibiendo pruebas, etc. (Artículos 1420 y 1424). Todo esto no es gubernativo, sino judicial; nada de eso cabe dentro de las atribuciones administrativas...reputo por esto contrarias al precepto del artículo 16 de la Constitución todas esas disposiciones de la ley de Guanajuato.<sup>9</sup>

Para Vallarta eran por ello contrarias al artículo 13 de la Constitución de 1857 las funciones judiciales de las Diputaciones de Minería. Estas eran propiamente tribunales especiales para resolver conflictos mineros.<sup>10</sup>

Los tribunales administrativos tenían así una doble razón para ser considerados inconstitucionales: carecían de competencia y versaban sobre materias litigiosas especiales.

#### f) *EL ARBITRAJE Y SU CONSTITUCIONALIDAD.*

Vallarta abordó en este asunto de Guanajuato el problema del arbitraje. Este sí era constitucional aunque versara sobre una materia administrativa, como el comiso o el cobro de derechos aduanales

<sup>7</sup> *Ibid.*, p. 274.

<sup>8</sup> *Ibid.*, p. 276.

<sup>9</sup> *Ibid.*, p. 277.

<sup>10</sup> *Ibid.*, p. 278.

El consentimiento de un comerciante que se somete a la resolución que dicte el administrador de una aduana en la administración de las leyes fiscales en el despacho de mercancías, y esto hasta renunciando a la vía judicial, da a ese juicio el carácter legal de arbitraje, arbitraje que la Constitución no desconoce.<sup>11</sup>

El arbitraje no constituía un tribunal especial ni violaba el artículo 13 Constitucional y, por ser voluntario, el árbitro era un órgano competente para resolver una controversia, de acuerdo con el artículo 16 de la Constitución. Esto sostuvo Vallarta en su voto de 24 de junio de 1880 en el amparo que pidió el licenciado Joaquín Chico.

En su voto intentaba privar de toda legitimidad a los tribunales administrativos que versaran sobre materias especializadas, fuesen mineras o fiscales. Su sola existencia era inconstitucional y no podía gozar de autonomía un órgano del Ejecutivo que resolviese conflictos litigiosos. En el supuesto -no admitido por Vallarta- de que existieran dichos tribunales, sus fallos no podían ser impugnados por medio del juicio de amparo, ya que éste no estaba facultado para resolver sobre la exacta aplicación de una ley que no fuera penal. Todo conflicto administrativo debía ser resuelto por la justicia común o la federal. Por lo demás, el arbitraje sí era constitucional, aunque versara sobre cuestiones administrativas: cobro de impuestos, litigios comerciales y otros más.

#### g) *LA SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO EN EL AMPARO ADMINISTRATIVO.*

En uno de sus primeros votos, el de Jesús Rosales, Vallarta alude a la suspensión del acto reclamado en materia administrativa. Cuando era gobernador del Estado de Jalisco, Vallarta estuvo en contra de las providencias que dictó el Juez de Distrito en varios amparos contra leyes fiscales y actos administrativos.

Decía que éste tenía facultades excesivas y en el auto de suspensión de un amparo dejó que los causantes no pagaran los derechos locales. Con este motivo escribió un folleto denominado: "El amparo concedido contra las leyes de los estados que imponen contribuciones a los metales preciosos". Para Vallarta los jueces de distrito no tenían amplias atribuciones para otorgar o no la suspensión, sino que sus facultades eran limitadas.<sup>12</sup>

La suspensión procedía -dice Vallarta- cuando reúne estos tres requisitos: 1.- Que haya una urgencia notoria; 2.- Para que evite que sea consumado el acto de manera irreparable; 3.- Cuando sea indispensable, llegado el caso de concederse el amparo, que se "restituyan las cosas al estado que tenían antes de violarse la Constitución" (Art. 30 de la ley de amparo de 20 de enero de 1869).

Por otra parte, no procede la suspensión -y es causa de responsabilidad del Juez de Distrito- en estos casos: 1.- Cuando de concederse la suspensión permita se realice un acto irreparable y deje sin materia el juicio aun si llega a ser negado el amparo. Por ejemplo, un periódico pide amparo para poder hacer una publicación posiblemente injuriosa. Al dictar la suspensión, el juez federal autoriza que circule el libelo difamatorio que intentaba recoger la autoridad competente. En este caso, su circulación difama al buen nombre de una persona y la suspensión permite una injuria irreparable, a pesar de que el amparo se niegue; y 2.- Cuando el quejoso interpone amparo contra el pago de impuestos o derechos, ya sean federales o locales.

La suspensión equivale a un embargo de las rentas públicas -dice Vallarta- lo que no es posible para la marcha del Estado. Las consecuencias de la suspensión en el amparo no deben ser irreparables para la sociedad y la economía general.<sup>13</sup>

La Suprema Corte no tuvo un criterio fijo sobre la suspensión en el amparo administrativo y el dirigido contra leyes fiscales, habiendo dictado sentencias contradictorias por escasa mayoría de votos

<sup>11</sup> *Ibid.*, p. 279. Este voto de Vallarta de 24 de junio de 1880 fue dictado en víspera de las elecciones de 8 de julio del mismo año para presidente de la República. El era candidato en dichas elecciones.

<sup>12</sup> *Obras Completas. Cuestiones Constitucionales. Votos*, I. pp. 162 a 181.

<sup>13</sup> *Obras Completas, Op. Cit.* p. 167.

en cada asunto. El presidente del Tribunal Superior del Estado de Veracruz presentó una queja para acusar al Juez de Distrito por haber concedido la suspensión en el amparo que pidió el licenciado Escudero por el cese de su empleo. Con este motivo, el 31 de enero de 1879 la Corte emitió un dictamen en el sentido que no era de fincarse responsabilidad al juez federal y formuló algunas normas sobre la naturaleza de la suspensión del acto en materia administrativa. Substancialmente, las reglas fueron las siguientes:

1. Los jueces de Distrito tienen que seguir determinados principios para ordenar o negar la suspensión, porque ésta no es una materia a su libre discreción.

2. La Suprema Corte tiene la facultad y el deber de señalar criterios a los jueces federales en materia de suspensión.

3. En el amparo objeto de la queja presentada contra el Juez de Distrito de Veracruz, el acto reclamado era reparable. Consistía en que se había cesado del empleo al licenciado Escudero y esto podía restituirse al ser concedido el amparo.

4. El Juez de Distrito no debe violar el orden público con la suspensión, como suspender la celebración de elecciones o permitir se disuelva una Legislatura.

5. La suspensión está sujeta a reglas de la jurisprudencia constitucional y no de la jurisprudencia común.

6. La Corte tiene facultades para revisar los autos de suspensión del juez conforme a los artículos 6 y 23 de la ley de amparo de 1869.

7. El abuso o mal uso de las facultades del Juez de Distrito al dictar la suspensión son motivo de responsabilidad para él.<sup>14</sup>

La resolución del Pleno de la Corte de 31 de enero de 1879 absolvió al Juez de Distrito de toda responsabilidad con motivo de la suspensión que dictó, "atendida la práctica y diversa inteligencia que se ha estado dando a esa ley [de amparo] por los jueces de distrito". Concluyó la Corte que era error de opinión y no materia de responsabilidad la del referido juez federal.<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> *Ibid.*, pp. 176 a 181.

<sup>15</sup> *Ibid.*, p. 180.