

## EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y EL PODER JUDICIAL EN MÉXICO A MEDIADOS DEL SIGLO XIX. NOTAS SOBRE LA OBRA DE TEODOSIO LARES

Andrés LIRA

Hace dos años, con motivo de la primera reunión de historiadores del derecho mexicano, el doctor Silvio Zavala apuntó la urgencia de encauzar seriamente los esfuerzos en el estudio de nuestra historia jurídica. Destacó los avances logrados en otros países hispanoamericanos y lo escasos que resultaban, comparativamente, los estudios en el nuestro, donde el campo promete —si se logra la dedicación inteligente y coordinada— buenos frutos, pues los materiales con los que contamos en México son abundantes y ricos en muchos aspectos.<sup>1</sup>

De entonces a la fecha es posible advertir algún avance. Han aparecido monografías históricas sobre nuestro derecho público y privado, publicadas por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México<sup>2</sup> y, hecho sobre el que quiero llamar la atención, la Coordinación de Humanidades de la misma universidad ha puesto a disposición de quienes nos interesamos en la historia del derecho mexicano ediciones facsimilares de obras teórico-prácticas del siglo XIX; obras que son verdaderas fuentes para el conocimiento histórico y que merecen una apreciación de conjunto.<sup>3</sup> El

<sup>1</sup> Zavala, Silvio, "Algunas reflexiones sobre la historia del derecho patrio". Comunicación leída en la Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, el 8 de marzo de 1978. *Memoria de El Colegio Nacional*, t. IX, núm. 1, correspondiente a 1978, pp. 141-157.

<sup>2</sup> González, Ma. del Refugio, "Notas para el estudio del proceso de la codificación civil en México (1821-1928)", *Libro del Cincuentenario del Código Civil*, 1978. Varios LXXXV años de evolución jurídica en el mundo, vol. II, México, 1979.

Barragán Barragán, José, *Temas del Liberalismo gaditano*. Coordinación de Humanidades, 1978.

<sup>3</sup> Mejía, Miguel, *Errores constitucionales*. Prólogo de Héctor Fix-Zamudio, presentación de Jorge Carpizo. 1a. ed. 1886. México, 1977.

Coronado, Mariano, *Elementos de Derecho Constitucional Mexicano*. Prólogo de Jorge Carpizo. 3a. ed. revisada, 1902. México, 1977.

Sala, Juan, *El litigante instruido*. Prólogo de José Luis Sabranes y Fernández, ed. de 1870, México, 1978.

hacer esta apreciación fue mi propósito al recibirlas, pero la lectura de cada una de ellas requiere tiempo y, sobre todo, nos plantea una serie de problemas que imponen soluciones antes de lanzar el panorama. Es, pues, necesario tratarlas una por una; expresar nuestras reflexiones sobre cada libro en notas particulares.

1. De singular importancia en ese conjunto de obras resulta la publicación de las *Lecciones de derecho administrativo*, dictadas por Teodosio Lares en el Ateneo Mexicano en 1851 e impresas por Ignacio Cumplido al año siguiente. Obra doctrinal que, como bien advierte Antonio Carrillo Flores en el prólogo de la edición facsimilar, tuvo un alcance práctico de gran importancia, pues las *Lecciones* son, en realidad, una larga y bien fraseada exposición de motivos de la ley del 25 de mayo de 1853 (y su Reglamento, de la misma fecha) por la que se creó en México el contencioso administrativo. Doctrina y ley poco o nada estudiadas debido a la repulsión de la historiografía oficial porque corresponden a la "dictadura de Santa Anna" y también por el rechazo a la figura del jurista Lares, cuya obra en ese y en otros momentos se nos impone como aportación de gran importancia en el campo de las instituciones jurídicas mexicanas; baste recordar a Lares como autor del *Código de Comercio* del segundo Imperio Mexicano, su papel como ministro y consejero antes y después de esta época y su actuación como consultor y jurista en los regímenes conservadores del siglo XIX. Lares nace en 1806 y muere en 1870; su obra teórica y práctica cubre el periodo más accidentado y menos estudiado de nuestra historia institucional.

En ese prólogo a los *Lecciones de derecho administrativo* de Lares, Antonio Carrillo Flores ha puesto de relieve la inspiración en los juristas franceses y en la tradición franco española que apunta el propio Lares a lo largo de las catorce explicaciones que contiene la obra; Carrillo Flores destaca, además, el significado histórico del libro haciendo sabios apuntamientos en relación con el derecho positivo mexicano anterior, contemporáneo y posterior a las *Lecciones*. Advierte cómo Lares propuso en 1851 la creación del contencioso administrativo en México basándose en el principio de "la omnipotencia legislativa que el *Acta de Reformas* [de 1847, vigente en 1851] había rechazado en textos que Lares transcribe y no comenta".<sup>4</sup>

Rodríguez de San Miguel, Juan N., *Curia filípica mexicana*. Prólogo de José Luis Soberanes y Fernández, 1a. ed. 1850, México, 1978.

Montiel y Duarte, Isidro, *Tratado de las leyes y su aplicación*. Presentación de Diego Valadés, 1a. ed. 1877. México, 1978.

Ruiz Eduardo, *Derecho Constitucional*. Prólogo de Manuel Barquín Álvarez, 1a. ed. 1902. México, 1978.

Rodríguez, Ramón, *Derecho Constitucional*. Prólogo de Ignacio Carrillo Prieto, 1a. ed. 1875. México, 1978.

Lares, Teodosio, *Lecciones de Derecho Administrativo*. Prólogo de Antonio Carrillo Flores, 1a. ed. 1852. México, 1978. x + 407 pp.

<sup>4</sup> *Idem.*, p. vi.

Cierto, en la tradición hispanomexicana se había destacado la vía judicial como medio de control del poder, no sólo del Estado, sino también del poder engendrado en la sociedad dentro o fuera de las instituciones políticas y que de alguna manera alteraba el “orden de república”, como se llamaba a la organización política y social entonces.<sup>5</sup> Al adoptarse el principio de división de poderes en la Constitución española de 1812 y en la Constitución de la primera República Federal mexicana de 1824, vigente en los momentos en que escribía Lares, ese principio siguió actuando —tal como lo revela el mismo Carrillo Flores en su prólogo— y se vino a definir de manera más expresa en el *Acta de Reformas* que en 1847 se adicionó a dicha Constitución. En el artículo 25 del *Acta*, bien conocido por los jurisconsultos y prácticos del derecho mexicano, se estableció:

Los tribunales de la Federación ampararán a cualquier habitante de la República en el ejercicio y conservación de los derechos que le conceden esta Constitución y las leyes constitucionales, contra todo ataque de los poderes Legislativo y Ejecutivo, ya de la Federación, ya de los Estados; limitándose dichos tribunales a impartir su protección en el caso particular sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o acto que lo motivare.

Al adoptarse esa disposición, muchas de las cuestiones que Lares consideraba propias del contencioso administrativo (surgidas precisamente de la afectación de los derechos de los particulares o daños causados por actos del Poder Ejecutivo) debían resolverse por la competencia expresamente otorgada al Poder Judicial y, es más, muchas de las decisiones administrativas, para las que Lares reclamaba la definitividad, dejaban o podían dejar de ser definitivas cuando violasen garantías individuales, “consagradas por la Constitución o por sus leyes reglamentarias”, como señaló un contemporáneo de Lares, Urbano Fonseca, según nos lo recuerda el propio Carrillo Flores en su inteligente prólogo.<sup>6</sup>

2. Ahora bien, esa reserva de Lares frente al Poder Judicial requiere de una explicación histórica; es decir, debemos aclarar, hasta donde nos sea posible, la relación de las ideas que Lares expuso en sus *Leciones* de 1851 y en su realización legal de 1853 con los hechos y situaciones que envolvían a la sociedad mexicana de aquella época; pues no basta con señalar la inspiración jurídica y doctrinal de Lares y de quienes no participaban de sus ideas y filiación política para explicar aquella discidencia en torno al papel del Poder Judicial en los conflictos de los poderes públicos.

<sup>5</sup> Lira, Andrés, *El amparo colonial y el juicio de amparo mexicano. Antecedentes novohispanos del juicio de amparo*. Prólogo de Alfonso Noriega Cantú. Fondo de Cultura Económica, México, 1972.

<sup>6</sup> Carrillo Flores, Antonio, “Prólogo” a LARES, t. *op. cit.*,

Por principio de cuentas, debemos apuntar cómo Lares, al deslindar las facultades propias del Poder Ejecutivo y del Poder Judicial (lecciones II a XII), señala la debida injerencia del Poder Judicial para decidir las cuestiones relativas a los actos del Ejecutivo que afecten la propiedad y la posesión de los particulares, sean éstos individuos o corporaciones, con lo cual se muestra fiel a los principios de su época y de la tradición hispanomexicana; es más, esta tradición la recoge en la actualidad de sus días al decir:

[...] La Magistratura (el Poder Judicial) debe ser la salvaguarda de las libertades públicas.

Nuestra Acta de reformas, reconociendo altamente estos principios, en el artículo 25 impone a los tribunales de la Federación el deber de amparar a cualquier habitante de la República en el ejercicio y conservación de los derechos que le conceden las leyes constitucionales contra todo ataque, no sólo del poder ejecutivo general y de los Estados, sino también del poder legislativo; mas al mismo tiempo advierte que, respetando la división de poderes, los tribunales deben limitarse a impartir su protección en el *caso particular* sobre que verse el proceso, *sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o acto* que lo motivare. No podíamos presentar una confirmación más auténtica de los principios que hemos desarrollado. (Es decir, la división de poderes)<sup>7</sup>

Al acentuar el principio de la relatividad de las sentencias, Lares oscurece el carácter político de la actividad de los tribunales federales como protectores de las garantías individuales. Esto en su época resulta bien comprensible, pues el hacer del amparo un juicio constitucional fue, es cierto, obra acabada en el último cuarto del siglo pasado. Pero no por ello podemos decir que la cuestión sobre el alcance político y la calidad constitucional del juicio de amparo o del amparo federal no estaba presente entre los juristas de 1847 a 1853, años en que rigió el *Acta de Reformas*, pues por ese entonces se deploró y se señaló el inconveniente de que el poder judicial pudiera impedir, al sentenciar en favor de los quejosos, la realización de órdenes del gobierno y la aplicación de ciertas leyes necesarias al orden en el país.<sup>8</sup> Lares enfrentaba entonces este problema, le preocupaba la existencia de un gobierno que no podía gobernar en medio del desorden social, cuyos conflictos se revelaban frecuentemente en demandas y pleitos atendidos por los jueces. A la inseguridad social del medio correspondía la complejidad y falta de orden en las instituciones jurídicas, no había códigos o leyes comúnmente aceptadas por particulares y autoridades; se invocaba lo mismo la legislación y los principios de la época novohispana

<sup>7</sup> Lares, t. *op. cit.*, pp. 237-238.

<sup>8</sup> En la *Colección Lafragua de la Biblioteca Nacional de México*, vol. 473, se encuentra un impreso en el que se manifiesta la inoportunidad de la vigencia del artículo 25 del *Acta de Reformas*, debido a la situación del país.

que las disposiciones emanadas de los congresos y autoridades de la época nacional, personeros, como es sabido, de grupos triunfantes en sucesivas revoluciones o golpes de Estado.<sup>9</sup> En ese ambiente, el “derecho común” o la llamada “legislación civil” se invocaban por la fuerza de la tradición, cuestionada ya por los intentos de codificación, ante los tribunales en los que los “particulares” —ya individuos o corporaciones— reclamaban sus derechos, y los jueces tenía que atender y resolver sobre las demandas más contradictorias y los procedimientos más complicados. No podía, sin embargo, negarse la importancia de la función judicial en ese estado de desorden; los jueces eran, al fin y al cabo, las autoridades que se hallaban en condiciones de presidir y de resolver conflictos para los que no había, como contrapeso necesario, un orden político y administrativo. La propiedad era insegura ahí donde se carecía de ese orden, pero había que protegerla; había que proteger, faltando los títulos, la seguridad de la posesión. Esta importantísima función de los tribunales en el medio fue reconocida por Lares cuando afirmó:

Las cuestiones de posesión son de la misma naturaleza que las cuestiones de propiedad. Así, las acciones posesorias pertenecen exclusivamente a la competencia judicial. Nada importa que el terreno cuya posesión se disputa sea propiedad del Estado, de un distrito o de un ayuntamiento; que este terreno forme una dependencia de un camino vecinal, o que se pretenda haga parte de una calle, o de una plaza; que se trate, en fin, del uso del agua, de un río, la competencia es siempre la misma. La importancia de las acciones posesorias se manifiesta siempre en la práctica por la importancia que se atribuye a la posesión mismo (...).<sup>10</sup>

Pero, casi a renglón seguido, el autor agrega:

Más guardémonos de atribuir a las decisiones de los tribunales sobre las acciones posesorias todos los efectos que las leyes atribuyen a los interdictos; los tribunales, al decidir las acciones posesorias, no pueden atacar los actos administrativos, se excederían si se opusieran, v. g., a la ejecución de los trabajos legalmente prescritos por la administración o si, a virtud de una acción posesoria, mandaran restablecer los lugares al ser y estado que tenían antes de que la obra se comenzase.<sup>11</sup>

<sup>9</sup> *Consideraciones sobre la situación política y social de la República Mexicana en el año de 1847*. Otero, Mariano, *Obras*. Jesús Reyes Heróles, 2 vols. México, ed. Porrúa, S. A., (Biblioteca Porrúa, 33 y 34), tomo I, pp. 97-137; véase “VI Administración de Justicia”, México, 1967, pp. 106-107.

<sup>10</sup> Lares, t. *op. cit.*, p. 245.

<sup>11</sup> *Idem.*, p. 246.

¿Dónde queda, nos preguntamos, el amparo establecido en el artículo 25 del *Acta de Reformas* si se priva al poder judicial de actuar contra los actos administrativos, ya sea impidiéndolos u obligando a la reposición de los bienes o a la reparación del daño? Ciertamente que Lares habla de los *interdictos*, es decir, de procedimientos rápidos cuyas decisiones protegían, en caso de ser favorables, a los demandantes frente a actos inminentes, en trance de realización o realizados, ordenando el cese de la acción que provocaba el daño o bien la reposición de las cosas al estado anterior, cuando el daño se hubiere realizado. Pero, recordemos, el amparo se usó y llegó a concebirse como un “interdicto constitucional”; además, el término *amparo* procede de la arraigada tradición del uso del interdicto en México, donde desde la época virreinal se aclimató y desarrolló un uso, y en los textos de la primera mitad del siglo XIX *amparo* se considera como sinónimo de interdicto.<sup>12</sup>

Aquí tocamos la cuestión actual en la época de Lares. En aquellos años, antes y después de 1851, al compás de los violentos cambios en el poder público, la guerra social entre comunidades indígenas cuyas tierras eran vendidas o reclamadas como propiedad particular, ya por individuos o por corporaciones, o como “baldíos” susceptibles de apropiación, la propiedad era insegura; entonces se alegaba la posesión como hecho incuestionable, ya que la propiedad dependía de una titulación o de títulos difíciles o imposibles de obtener debido al desorden mismo que padecía la autoridad pública.<sup>13</sup> Esos conflictos del medio social, decíamos antes, se manifestaban oficialmente en pleitos renovados ante los tribunales; los jueces, al sentenciar o simplemente al aceptar la demanda, muchas veces tenían que echar por tierra disposiciones administrativas. Faltaba al gobierno, nada menos que, la posibilidad de gobernar. Por eso Lares reclamaba la existencia de un verdadero derecho administrativo por medio del cual se definirían el orden necesario para el interés general. Esta función, propia del Poder Ejecutivo, debía contar, según Lares, con un sistema especial, el contencioso administrativo, para que por medio de él se resolvieran los conflictos que los actos administrativos pudieran suscitar, evitando así la ingerencia del Poder Judicial y la desautorización de la autoridad, tan frecuente en aquel entonces, ya que los jueces deshacían lo que el gobierno ideaba para el concierto de la sociedad políticamente (supuestamente, también) organizada. Según Lares, las decisiones del Poder Ejecutivo y las del Poder Judicial, versando sobre el mismo asunto (la sociedad organizada para el bienestar común), miraban a dos aspectos diferentes en cada caso:

<sup>12</sup> Lira González, A., “La tradición del amparo en la primera mitad del siglo XIX”, *Revista Jurídica Veracruzana*, tomo XXVIII, núm. 2, México, abril-junio de 1977, pp. 61-74.

<sup>13</sup> Una exposición del problema Político y Social de esa época se encuentra en: González Navarro, Moisés (Centro de Estudios Históricos, Nueva Serie., 23), México, 1977.

[...] 1o. En materia administrativa, el objeto principal es el *interés general*, cuya sobrevigilancia está confiada al Ejecutivo.

2o. En materia judicial, son casi siempre los *derechos privados* los que se discuten y demandan justicia.<sup>14</sup>

Tal oposición sólo podría hacerse desaparecer por medio de disposiciones generales, por medio de la ley, que debían acatar los poderes en conflicto. Era al legislador a quien correspondía establecer el sistema seguro para que el Ejecutivo gobernase y administrase efectivamente. Al legislador correspondía definir lo que era acto administrativo, la creación de un medio para que las propias autoridades administrativas reconsideraran en caso necesario, previa demanda o petición de los particulares afectados, sus actos, sin entrar en conflictos con el Poder Judicial; esto era, pues, la creación del contencioso administrativo. De ahí la invocación a la supremacía del Poder Legislativo, que atinadamente señala Carrillo Flores como apoyo fundamental de las ideas desarrolladas por Teodosio Lares en sus *Lecciones* de 1851.

3. La urgencia de esa definición legal que reclamaba Lares ha sido esbozada en términos generales. Es tiempo ahora de ilustrarla con algunos ejemplos sacados de las inmediaciones temporales y especiales del ámbito en que dictó sus *Lecciones de derecho administrativo* y en el que redactó la *Ley para el Arreglo del Contencioso Administrativo*.

La crisis del poder público hacia mediados del siglo XIX fue producto de muchas circunstancias. Podemos destacar algunas: las revoluciones y golpes de Estado, la guerra con los Estados Unidos y la pérdida de más de la mitad del territorio del país, lo que acabó de provocar el desprestigio de los sistemas políticos ensayados en poco más que un cuarto de siglo de vida independiente. Bajo esta superficie de hechos políticos y militares hay un largo proceso de descomposición social, en el que los datos más aparentes son los cuestionamientos al régimen de privilegios corporativos de la Iglesia y del Ejército como instituciones con fuero en el marco de organizaciones políticas y jurídicas teóricamente igualitarias. Al compás de esos acontecimientos se fue haciendo más palpable el desorden social; las comunidades indígenas, en lucha con los particulares y las corporaciones públicas desde los inicios de la época independiente hallaron —acosadas por malos años para la actividad agrícola y estimuladas por la actividad de agitadores, ya profesionales en aquellos años de desaveniencia política— ocasión para manifestarse abiertamente.<sup>15</sup> La “guerra de castas” prendió en distintos lugares de la República; en Yucatán y en la Sierra Gorda se registran los grandes incendios de violencia; actos de violencia apenas disimulados por los litigios y alegatos se vieron aparecer en el inmenso Estado de

<sup>14</sup> Lares, t. *op. cit.*, p. 355.

<sup>15</sup> González Navarro, M., *op. cit.*, pp. 28-48.



México (donde los prohombres del liberalismo y del conservadurismo defendían extensas propiedades territoriales) y en las inmediaciones mismas de la capital, residencia de lo más selecto de la gente de bien y de orden, y donde Teodosio Lares habría de dictar sus *Lecciones de derecho administrativo*, en un cenáculo nada alejado, en realidad, de la inquietud, de la transacción y de la violencia política y social.

En efecto, el Ateneo Mexicano —sobre el cual urge un estudio de historia política y social— estaba compuesto de hombres que confiaban en las instituciones y en la racionalidad para organizar la vida social. Todos defendían el principio de la propiedad privada, aunque no siempre estaban de acuerdo en la legitimidad de los sujetos que la detentaban o debían tenerla en tratándose de las corporaciones con beligerancia política: el clero y el ejército. Lo que rechazaban a una voz era la irracionalidad en la propiedad o en la posesión de los bienes, y ésta se manifestaba claramente en las comunidades indígenas que, dado el principio de igualdad jurídica adoptado desde la Constitución española del año 12 y en las sucesivas del México independiente, sobrevivían como una “extraña anomalía”.<sup>16</sup>

Los levantamientos de los pueblos indígenas en la época que tratamos obedecen al proceso de privatización de la tierra; en los alrededores de la ciudad de México puede medirse el desconcierto provocado por ese proceso atendiendo a la cantidad de demandas interpuestas ante los tribunales y las consultas elevadas ante las autoridades administrativas y políticas. Entre tales casos podemos destacar el de Calixto Luna, “ciudadano indígena de la extinguida parcialidad de San Juan Tenochtitlan”, quien en 1831 presentó ante el Ayuntamiento de la ciudad de México la demanda de un interdicto posesorio a nombre de él y de otros vecinos del barrio de San Juan, para evitar que los compradores de ciertas tierras cerraran los pasos o calles públicas. El Ayuntamiento ordenó la inspección y reconoció la razón de la demanda en sucesivas ocasiones, pero sólo hasta 1835 dictó una “solución” diciendo al quejoso que, como cuestión relativa a la propiedad de particulares, el cuerpo capitular no podía decidir y que para el caso debía acudir a los tribunales.

Muchos pleitos similares antecedieron y sucedieron al ejemplo que hemos citado. En ese proceso, dada la imposibilidad de solucionar tan espinosos asuntos —pues cada pueblo o barrio reclamaba una y otra vez sus tierras— los gobiernos que se sucedieron reconocieron, a querer o no, los derechos de esas comunidades. Entre éstas destaca el barrio de Santiago Tlatelolco, a quien se reconoció la propiedad de la ha-

<sup>16</sup> Los ejemplos que citamos a continuación provienen, los tres primeros del Archivo Histórico del Ayuntamiento de la Ciudad de México, *Parcialidades*, vol. II; el último del Archivo General de la Nación, *Ayuntamientos*, vol. 38, fs. 274-298. Las ideas y los mismos ejemplos aquí utilizados han sido expuestos con más amplitud en una obra que preparamos para la imprenta: *San Juan Tenochtitlan y Santiago Tlatelolco en el siglo XIX. Extinción legal y supervivencia de las parcialidades de indios*.



cienda de Santa Ana, también llamada Aragón, que desde tiempos lejanos alquilaba a particulares, disponiendo por medio de una administración nombrada y vigilada por el gobierno general de las rentas para sus gastos de sus escuelas de niños y niñas, culto religioso, socorros a los hijos del barrio en caso de necesidad y enfermedad y, sobre todo, para litigios que seguía contra los pretendientes a la disposición de sus tierras y contra el mismo Ayuntamiento de la ciudad de México.

En marzo de 1849, la Comisión de Ríos y Acequias del Ayuntamiento de la ciudad de México ordenó la destrucción de ciertas presas que había sobre el curso del río Guadalupe, incluyendo una de mampostería, y que se consideraban parte de la hacienda de Aragón, pues eran obras edificadas para el riego de sus tierras. El arrendatario de la hacienda acudió al administrador de las parcialidades de indios (a las que pertenecía Santiago Tlatelolco) y éste trató de impedir la demolición en una junta con el Ayuntamiento; pero como no logró que éste retirara la orden, acudió ante el juez tercero de lo civil, Ignacio Flores Alatorre (abogado de indios en los últimos tiempos de la dominación española) en demanda de protección en la posesión. Flores Alatorre admitió la demanda y ordenó la suspensión de la orden hasta que se determinara el derecho de la Parcialidad de Santiago Tlatelolco sobre las presas afectadas. Al ser notificada la demanda y el auto de admisión y susque hacer el Poder Judicial y, poco después, hizo que se realizara la pensión al presidente de la Comisión del Ayuntamiento, Alejandro Arango (a quien se reconocía como jurista versado), éste señaló que en "materia de policía", cual era el caso del que se trataba, nada tenía orden que el juez había mandado suspender.

Ante tal respuesta del presidente de la Comisión y ante el hecho realizado, el administrador de las Parcialidades llamó la atención del juez sobre lo improcedente de tal oposición y señaló el derecho que el *Acta de Reformas* daba a los particulares, corporaciones o individuos, para oponerse a los actos de los poderes Ejecutivo y Legislativo y para lograr el respeto de sus derechos y las facultades expresas señaladas al Poder Judicial. Finalmente, el juez falló a favor de la Parcialidad alegando, para sostener su competencia en el caso, no sobre el artículo 25 del *Acta* invocado por el quejoso, sino sobre la *Ordenanza de Intendentes*, "publicada en Madrid en 1803", y sobre la costumbre de los interdictos posesorios. Tal caso nos pone al tanto del desorden en que se hallaba la vida jurídica en el México de esos años, pues tenemos un demandante que alega viejos principios de derecho y novísimas disposiciones constitucionales; un demandado que alega, al parecer la moderna doctrina francesa —tal como la definiera Lares en sus *Lecciones* y, según veremos, en una ley que se promulgaría años más tarde—, y, por último, un juez que no atiende a una ni a otra razón, pues alega un texto del derecho vigente en la época novohispana.

Caso suscitado pocos meses después fue el ocurrido por conflicto entre las mismas personas: la Parcialidad de Santiago y el Ayuntamiento de la ciudad, cuando el administrador de la primera pasó al

segundo una cuenta por más de 30,000 pesos como importe de la piedra que el Ayuntamiento había estado sacando de las ruinas antiguas del Barrio de Santiago para empedrar las calles de la ciudad. El presidente del Ayuntamiento, nada menos que Lucas Alamán, señaló que esa cuenta era inadmisibles y, además, que la situación de asedio en que las parcialidades de indios tenían a la ciudad debía terminar de una vez por todas; pues los barrios, encabezados por su administrador, habían tomado el sistema de oponerse a toda denuncia de terrenos baldíos reclamando la posesión mediante interdictos; los barrios pretendían ser propietarios de todos los terrenos que estaban fuera del cuadro "que los españoles llamaron *traza*" en el siglo xvi, y eso hacía que la propiedad particular fuera insegura en la ciudad y que nadie, entre la gente de orden, quisiera adquirir tierras y mejorar la situación general de la ciudad.

Lo interesante de estas expresiones de Alamán es que nos muestran la lucha entre las comunidades de la propia ciudad y de ésta, que esa situación se abonaba en las oposiciones que por los reclamos de protección en la posesión hacía el administrador de las parcialidades; es decir, la pugna entre la propiedad individual de la gente de orden, la que clamaba por una seguridad política y administrativa, frente a los que, como los barrios de indios, veían derechos ancestrales y los reclamaban por la vía judicial, instrumento que legalizaba ese estado de inseguridad.

Por último, como más cercano a los hechos de razón jurídica y propósitos de seguridad que en esa cultura se hallan implícitos y que se destacan en la obra doctrinal y legal de Lares, cabe mencionar lo ocurrido en el pueblo de Atzacualco, de la jurisdicción de la Villa de Guadalupe Hidalgo, cuyo Ayuntamiento dispuso en 1851 de unas canteras para arrendarlas a un particular y hacerse de algunos recursos. Los vecinos de Atzacualco acudieron ante el mismo juez tercero de lo civil reclamando el amparo en la posesión y el juez falló a su favor. El Ayuntamiento de la Villa acudió entonces ante el gobierno del Distrito Federal —pues estaba dentro de su jurisdicción— advirtiendo cómo debido a la disposición del juez no podía gobernar ni disponer de los bienes propios del municipio; que el respaldo de los jueces a las comunidades y pueblos de indios hacían imposible todo orden de gobierno en las localidades, ya que los vecinos indígenas se organizaban y lograban lo que querían siempre en contra de las autoridades municipales. Tal situación era de suma gravedad en las inmediaciones mismas de la capital de la República, pues en todo el territorio nacional había funestos ejemplos de levantamientos, guerras de castas, descatos a las autoridades gubernativas, graves en sí mismos, pero más graves por el hecho de estar respaldados por jueces imprudentes.

Nada pudo hacer en ese caso el Gobierno del Distrito; el Ayuntamiento acudió en apelación ante el juez primero de lo civil y éste confirmó la sentencia en favor de los indígenas de Atzacualco, rechazando todos los argumentos de buena administración que hacían los

de la Villa de Guadalupe, a quienes condenó al pago de costas (528 pesos, más algunos reales y granos) y para lograr el pago ordenó el embargo del Fondo de Cañerías, único ramo del mermadísimo y pobre erario municipal en el que había dineros en efectivo.

Tales casos eran ejemplos cercanos para los hombres de orden; la imposibilidad de los actos de administración por obra del malestar social y de jueces imprudentes, según ellos, debía cesar. Por esos años el Gobierno del Distrito Federal intentó ordenar la situación en su jurisdicción estableciendo una recaudación de rentas municipales y comunales; pero tales medidas fueron, como algunas otras que se habían intentado, materia para nuevas quejas y desavenencias entre las comunidades y las autoridades. La vía judicial estaba abierta, la guerra de castas se daba en dos frentes: en los campos y en los tribunales. Aquí, debemos reflexionar, los jueces imprudentes lograban, aunque no se lo reconocieran los partidarios del orden administrativo —imposible, por otra parte en un estado de guerra social y de inestabilidad política—, evitar que de los alegatos formales se pasara a la violencia, pues tal hubiera sido el resultado si los jueces hubieran rechazado sistemáticamente las demandas de las comunidades, que, por lo demás, no eran las únicas actoras en aquella guerra social.<sup>17</sup>

4. La inquietud provocada por la guerra social y su reflejo en los juzgados, cuyas decisiones tenían que considerar —a querer o no— el gobierno y las autoridades administrativas, presidió el orden de las ideas de Lares en sus *Lecciones* y en la *Ley para el Arreglo del Contencioso Administrativo* y en su *Reglamento* (decretados ambos por Antonio López de Santa Anna, presidente investido con facultades extraordinarias desde que se le llamó al poder) del 25 de mayo de 1853.<sup>18</sup> La prueba de la importancia de esos motivos en las ideas de Lares, autor ideológico y material de ambas disposiciones, la encontramos en los términos negativos en que fue redactado el primer artículo de la ley:

“Artículo 1o. No corresponde a la autoridad judicial el conocimiento de las cuestiones administrativas.”

Al que corresponde en perfecta consonancia el segundo precepto:

Artículo 2o. Son cuestiones de la administración:

- I. Las obras públicas.
- II. Los ajustes públicos y contratos celebrados por la administración.
- III. Las rentas nacionales.

<sup>17</sup> El cuadro más ambicioso sobre esa compleja época de nuestra historia ha sido trazado por González Navarro, M., *op. cit.*,

<sup>18</sup> Dublán, Manuel y Lozano, José María, *Legislación Mexicana*, tomo 6, Núms. 3861 y 3862, pp. 416-425.

- IV. Los actos administrativos en materias de policía, agricultura, comercio e industria que tengan por objeto el interés general de la sociedad.
- V. La inteligencia, explicación y aplicación de los actos administrativos.
- VI. Su ejecución y cumplimiento, cuando no sea necesaria la aplicación del derecho civil.

En los artículos siguientes delineaba los organismos del contencioso administrativo, cuyas primeras instancias estaban a cargo de las autoridades administrativas locales y la superior y última la constituía el Consejo de Ministros, entre quienes el presidente de la República designaría a los encargados de esos asuntos (artículos 3 a 6).

Lo más notable era la preponderancia del contencioso administrativo en el orden ideado. El artículo 7 de la ley prevenía que los particulares afectados por actos de la administración pública no podrían acudir a los tribunales sin antes haber presentado a la autoridad responsable del acto una memoria en la que expresaran los motivos de queja, la misma autoridad debía reconsiderar el caso y, si no enmendaba lo dispuesto le daría el curso en la vía contenciosa administrativa. Sólo después de esa solución, conforme a la legalidad supuesta para los derechos de particulares, podían éstos acudir a la vía judicial. También podrían hacerlo si las autoridades administrativas, después de quince días de presentada la memoria, no daban solución alguna al caso planteado. Si no se acataba ese "previo administrativo", como se llamó al procedimiento, lo actuado ante la autoridad judicial se consideraría nulo (artículo 7 de la Ley, y 67 a 75 del Reglamento).

La protección del erario frente a las decisiones del Poder Judicial fue especialmente cuidada; sin duda por los muchos casos en que los jueces habían obligado a los poderes públicos a pagar a los particulares daños resultantes de actos administrativos, o dictado medidas precautorias, embargos, para asegurar el pago. Hemos visto arriba un caso, el embargo del Fondo de Cañerías del Ayuntamiento de la Villa de Guadalupe para asegurar el pago de costas de un juicio cuya sentencia fue confirmada en favor de una comunidad indígena; pero no debió ser éste el caso más frecuente, pues debemos recordar que esa época fue la del agio en grande, es decir, la de los usureros que tenían en sus manos a la hacienda pública y al gobierno, ya que éste no disponía de recursos en efectivo para hacer frente a los gastos más indispensables. La especulación con títulos de la deuda pública fue respaldada muchas veces, sin propósito o mala fe, por los jueces que recibían demandas de acreedores y resolvían conforme a la ley civil; por eso, en la que arreglaba el contencioso administrativo, dichos embargos sobre los bienes de las instituciones públicas fueron prohibidos en el artículo 9.

Ahora bien, tanta energía en favor del Poder Ejecutivo respondía a una situación histórica destacada en los párrafos anteriores: la debilidad del gobierno, pero en ésta no era menos evidente la imposibilidad

## EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y EL PODER JUDICIAL EN MÉXICO 633

del progreso material del país, para la cual era necesario poner un remedio aportando los medios específicos en los que el gobierno, fortalecido legal, en realidad, dictatorialmente, definiera con certeza los sectores de su atención; a esta definición que suponía ya la fuerza de la nueva organización administrativa responde el reglamento, sobre todo cuando especifica:

Artículo 4o. En materia de policía, comercio e industria, pertenecen a lo contencioso:

- I. Las cuestiones sobre autorizaciones o concesiones de talleres insalubres y peligrosos.
- II. Desecación de pantanos.
- III. Reparación por daños ocasionados en los caminos, canales, ferrocarriles y demás obras públicas.
- IV. Alineamiento de calles.
- V. Establecimiento de caminos y de peajes para su conservación.
- VI. Designación de precios a los objetos de primera necesidad.
- VII. Diques y limpieza de canales y acequias.
- VIII. Medidas para la provisión de los lugares de objetos de primera necesidad.
- IX. Patentes y privilegios.
- X. Ejercicio de profesiones e industria.
- XI. Indemnizaciones a resulta de concesiones.
- XII. Concesiones en que la cuestión se verse sobre la autoridad para otorgarlas.
- XIII. Modificaciones en la tarifa de peajes arrendados.
- XIV. Violaciones de los derechos en la autorización o concesiones.

Industria, comercio, obras públicas, concesiones de tierras, etcétera, se protegían frente a los frecuentes casos de oposición que hasta entonces se habían dado por la vía judicial y la protesta. Lares sabía bien lo que hacía al dejar esta lista general, que bien vista incluye las posibilidades de un progreso material, un afán de modernización —diríamos hoy—, del país. Liberar ese proyecto de trabas era el objeto fundamental de esos enunciados, que, por otra parte y dadas las facultades legislativas que se dieron al gobierno de Santa Anna, podían complementarse en casos específicos.

En efecto, Lares había advertido en sus *Lecciones* del año 51<sup>19</sup> cómo en Francia, debido al especial cuidado que el Estado había puesto en ciertas corporaciones, bienes o asuntos que por su naturaleza no correspondían a la administración pública, los había colocado bajo la competencia administrativa, imponiendo para las cuestiones que sobre ellos pudieran suscitarse la vía contenciosa de esa materia. Pues bien, en reglamentos sobre ciertos bienes o cuestiones hasta entonces debatidas en los tribunales y en las secretarías de Estado, Lares añadió

<sup>19</sup> Lección XIII, *op. cit.*, pp. 331-332.

que eran “administrativas”, cerrando así el paso a la vía litigiosa y también a la inquietud política que por medio de los conflictos suscitados en esas materias sembraban los agitadores que vivían de fomentar la guerra social.<sup>20</sup>

El lema de origen francés, “menos política y más administración”, que años después se aplicó al régimen de Porfirio Díaz, fue intentado en su realización más cabal por Lares en el breve lapso de la dictadura de Santa Anna. Poco más de tres años ocupó éste el Palacio Nacional, Díaz estuvo en él más de treinta; las circunstancias de ambos gobiernos fueron muy distintas, pero admiten una comparación: el afán de dar a la administración pública la primera importancia en las instituciones del país es el principal contenido de ambos regímenes. El sometimiento al Ejecutivo es otro ingrediente, sólo que en el régimen de Santa Anna fue abierto y violento; en el de Porfirio Díaz lento y disimulado por la aquiescencia de los otros “poderes”, aunque habrá que revisar la cantidad de disposiciones legislativas de este régimen producto de las facultades extraordinarias concedidas al presidente Díaz. De cualquier manera, las disposiciones de orden administrativo se imponen por su abundancia y su cantidad crece proporcionalmente a medida que avanza el régimen. Basta ojear la obra de Manuel Dublán y José María Lozano para convencerse de este hecho y recordar que los críticos de las instituciones de esa época consideraban ya a la *Dictadura* como un hecho natural y aceptado frente a la *Constitución* liberal. La justificación entonces era de orden “científico”.<sup>21</sup>

Por último, falta hacer la comparación de las instituciones que el régimen de Santa Anna, guiado en gran medida por Lares, trató de imponer o impuso en un momento dado: escuelas, institutos, distritos administrativos, ayuntamientos, etcétera. El día que se haga, saldrán “antecedentes” o al menos, anticipaciones sorprendentes. A su obra faltó, nada menos, una historia política legitimadora que el Porfiriato sí tuvo: La Reforma y el triunfo sobre el Imperio y la intervención extranjera. Lares tuvo que vérselas, además, con un Poder Judicial, o mejor, con unos jueces que atendían a situaciones que no se habían resuelto en esa historia que le faltó. Para definirse en favor de la administración el Porfiriato no tuvo que abrir una lucha franca contra el Poder Judicial, ya era débil entonces; situación que lamentaría hasta los propios partidarios de la dictadura porfirista.<sup>22</sup>

<sup>20</sup> Cfr. Dublán y Lozano, *op. cit.*

<sup>21</sup> Rabasa, Emilio, *La Constitución y la dictadura*. Prólogo de Andrés Serra Rojas, Editorial Porrúa, S. A., México, 1956.

<sup>22</sup> Rabasa, Emilio, *El Artículo y El Juicio Constitucional*. Prólogo de F. Jorge Gaxiola, Editorial Porrúa, S. A. México, 1959.