

Sección Documentación

Separación o división de poderes: Respecto del parteaguas entre administración y jurisdicción

León Cortiñas-Peláez*

Sumario: 1. Explicación: *Lecciones de Derecho Administrativo* (1851), Ley y Reglamento de 1853, Actos 15 y 16 de 1865. /
2. Transcripción de los cuatro textos (1853 y 1865), según la versión oficial de las colecciones del siglo XIX. /
3. *Comentario Anotado*, relativo a estas páginas mexicanas del siglo XIX, obra del justamente llamado
"Decano del D. Administrativo de América Latina", el mexicano Teodosio Lares. /
4. Bibliografía mexicana citada.

1. Explicación

La UNAM (con prólogo de Antonio Carrillo Flores) y la SHCP hicieron en 1979 sendas ediciones facsimilares (V. *infra*, págs. 31-32, Bibliografía mexicana) de las *Lecciones de Derecho Administrativo* (1851) del eximio Maestro mexicano Teodosio Lares, nuestro máximo administrativista y quizá nuestro mayor jurista de la época (autor también del primer Código de Comercio de México). Paradójicamente, la "resurrección" de sus *Lecciones* no ha sido acompañada de una presentación anotada de su resultante mayor, la cuádruple normatividad constituida por sus dos leyes y dos reglamentos (1853 y 1865) sobre lo contencioso administrativo.

Hoy casi inhallables, *Alegatos* agradece la colaboración de los Archivos de la Presidencia de la República y del INAP que nos hace posible la disposición de su versión fidedigna (*infra*, Nos. 2.1. a 2.4) Para una mejor captación de su actualidad,

esta Sección las acompaña de un suscinto *comentario anotado* (*infra*, No. 3, págs. 23-31) con su *Bibliografía mexicana* (*infra*, No.4). [LCP.]

2. Transcripción de los textos[#]

2.1 La Ley (laresiana) de 1853 para... lo contencioso administrativo

Mayo 25 de 1853.- Decreto del gobierno. Ley para el arreglo de lo contencioso administrativo. Dublán y Lozano, tomo VI, pp. 416-418.

Ministerio de Justicia.-El Excmo. Sr. presidente de la República se ha servido dirigirme el decreto que sigue:

Antonio López de Santa-Anna, benemérito de la patria, general de division, caballero gran cruz de la real y distinguida orden española de Carlos III, y presidente de la República Mexicana, á los habitantes de ella, sabed: Que en uso de las facultades que la nacion se ha servido conferirme, he tenido á bien decretar lo siguiente:

* Doctor en Derecho; Profesor-Investigador en la Universidad Autónoma Metropolitana (México) y, en periodo sabático en la Universidad Carlos III de Madrid (Beca sabática del Ministerio de Educación y Ciencia de España, en misión de la UAM-Azcapotzalco)

[#] Alegatos respeta la ortografía original.

*Ley para el arreglo
de lo contencioso administrativo*

Art. 1º No corresponde á la autoridad judicial el conocimiento de las cuestiones administrativas.

2. Son cuestiones de administracion las relativas:

- I. A las obras públicas.
- II. A los ajustes públicos y contratos celebrados por la administracion.
- III. A las rentas nacionales.
- IV. A los actos administrativos en las materias de policía, agricultura, comercio é industria que tengan por objeto el interes general de la sociedad.
- V. A la inteligencia, explicacion y aplicacion de los actos administrativos.
- VI. A su ejecucion y cumplimiento, cuando no sea necesaria la aplicacion del derecho civil.

3. Los ministros de Estado, el consejo y los gobernadores de los Estados y Distrito, y los jefes políticos de los territorios, conocerán de las cuestiones administrativas, en la forma y de la manera que se prevenga en el reglamento que se expedirá con esta ley.

4. Habrá en el consejo de Estado una seccion que conocerá de lo contencioso administrativo. Esta seccion se formará de cinco consejeros abogados que nombrará desde luego el presidente de la República.

5. La seccion tendrá un secretario, que nombrará tambien el presidente de la República de entre los oficiales de la secretaría del consejo.

6. Las competencias de atribucion entre la autoridad administrativa y la autoridad judicial, se decidirán en la primera sala de la Suprema Corte, compuesta para este caso de dos magistrados propietarios y de dos consejeros, designados unos y otros por el presidente de la República. Será presidente de este tribunal el que lo fuere de la misma sala, y solo votará en caso de empate para decidirlo.

7. En los negocios de la competencia de la autoridad judicial, nadie puede intentar ante los tribunales una accion, de cualquiera naturaleza que sea, contra el gobierno, contra los Estados ó demarcaciones en que se dividan, contra los ayuntamientos, corporaciones ó establecimientos públicos que dependan de la administracion, sin haber ántes presentado á la misma una Memoria en que se exponga el objeto y motivos de la demanda. El reglamento determinará la manera en que deberá ser presentada la Memoria y sus efectos.

8. En el caso de embargo de bienes para el pago de cantidades debidas al erario, la demanda de dominio en tercería tampoco podrá ser intentada ante los tribunales sin haber ántes presentado una Memoria á la autoridad administrativa.

9. Los tribunales judiciales no pueden en ningun caso despachar mandamientos de ejecucion, ni dictar providencia de embargo contra los caudales del erario ó bienes nacionales, ni contra los fondos ó bienes de los Estados, demarcaciones, ayuntamientos ó establecimientos públicos que dependan de la administracion.

10. Los tribunales en los negocios de que habla el art. 7º, solo pueden declarar en la sentencia el derecho de las partes y determinar el pago.

11. Determinado el pago por sentencia ejecutoria, la manera en que deba verificarse ó la autorizacion de la venta de algunos bienes, si para ello fuere necesaria, es del resorte exclusivo de la administracion, en los términos que expresará el reglamento respectivo.

12. Los agentes de la administracion en los casos que deben representarla en juicio, los Estados, demarcaciones, ayuntamientos, corporaciones y establecimientos públicos que estén bajo la proteccion y dependencia del gobierno, no pueden entablar litigio alguno sin la prévia autorizacion de la autoridad administrativa, de la manera que disponga el reglamento.

13. Los tribunales judiciales no pueden proceder contra los agentes de la administracion, ya sean individuos ó corporaciones, por crímenes ó delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones, sin la prévia consignacion de la autoridad administrativa.

14. Instalada que sea la seccion de lo contencioso, se pasarán á ella los expedientes que le correspondan conforme á esta ley.

Por tanto, mando se imprima, publique, circule y se le dé el debido cumplimiento. Palacio nacional en México. á 25 de Mayo de 1853.-*Antonio López de Santa-Anna*.-A D. Teodosio Lares.

Y lo comunico á vd. para su inteligencia y fines consiguientes.

Dios y libertad. México. Mayo 25 de 1853.-*Lares*.

2.2 El reglamento (laresiano) de la Ley de 1853

Mayo 25 de 1853. -Decreto del gobierno. Reglamento de la ley anterior. Dublán y Lozano, tomo VI. pp. 418-425.

El Excmo. Sr. presidente de la República se ha servido dirigirme el decreto que sigue:

Antonio López de Santa-Anna, benemérito de la patria, general de division, caballero gran cruz de la real y distinguida orden española de Carlos III, y presidente de la República Mexicana, á los habitantes de ella, sabed: Que en uso de las facultades que la nacion se ha servido conferirme, he tenido á bien decretar el siguiente

Reglamento

*de la Ley expedida con esta fecha sobre lo
Contencioso Administrativo*

CAPITULO I

*De las cuestiones administrativas a que dan lugar
las obras públicas y otros objetos*

Art. I. Son obras públicas los caminos.

Puentes.
Canales.
Diques.
Ferro-carriles.

Construccion de edificios, y todas las demás obras ó trabajos que se emprendan con un objeto de utilidad general y por autorizacion ó concesion de la administracion, ó á expensas de los fondos públicos.

En consecuencia, son contencioso-administrativas:

- I. Las discusiones que se susciten entre la administracion y el empresario de tales obras.
- II. Las que se versen sobre el resarcimiento de daños temporales y perjuicios ocasionados por la ejecucion de las mismas obras.

2. Se entienden por ajustes públicos, los remates ó adjudicaciones de las empresas ó de las contratas para atender á los objetos de utilidad general.

Son contencioso-administrativas:

- I. Todas las cuestiones sobre contratas para la provision del ejército ó para poder ejecutar las obras públicas.
- II. Las relativas á la adjudicacion, ejecucion é interpretacion de estos ajustes.
- III. Las que se susciten entre el gobierno y los empresarios ó contratistas sobre la indemnizacion, por falta de cumplimiento del contrato de parte del gobierno; sobre la calidad de los efectos ministrados ó sobre el pago determinado en la contrata.
- IV. Las que se versen sobre la inteligencia y cumplimiento de los contratos celebrados por la administracion que tengan por objeto algun servicio de utilidad comun.

3. Lo contencioso de las rentas nacionales es relativo

A la contabilidad.
A las contribuciones.
A la deuda y crédito público.
A los sueldos.
A las pensiones.
A todos los pagos puestos á cargo del erario.

I. Son por lo mismo contenciosas: las cuestiones entre el erario y sus administradores, y las de éstos entre sí cuando en ellas sea interesado el fisco.

II. Las relativas á la contabilidad en las oficinas.

III. Las que se versen sobre la recaudacion, pago y liquidacion de las contribuciones y cuota impuesta á los contribuyentes, salvas las excepciones expresas en las leyes.

IV. Las que dicen relacion al reconocimiento, liquidacion y pago de la deuda pública, sus réditos, intereses é indemnizaciones por daños y perjuicios.

V. Las que se versen sobre asignacion, liquidacion y pago de sueldos, pensiones, jubilaciones y retiros; liquidacion y pago de sumas debidas por obras públicas, indemnizaciones, daños y perjuicios ocasionados por ellas, ó sobre concesiones de pensiones civiles y militares establecidas por la ley.

4. En materias de policía, agricultura, comercio é industria, pertenecen á lo contencioso:

- I. Las cuestiones sobre autorizaciones ó concesiones de talleres insalubres ó peligrosos.
- II. Desecacion de pantanos.
- III. Reparacion por daños ocasionados en los caminos, canales, ferro-carriles y demás obras públicas.
- IV. Alineamiento de las calles.
- V. Establecimiento de caminos y de peajes para su conservacion.
- VI. Designacion de precio á los objetos de primera necesidad.
- VII. Diques y limpia de canales y acequias.
- VIII. Medidas para la provision de los lugares, de los objetos de primera necesidad.
- IX. Patentes y privilegios.
- X. Ejercicio de profesiones é industria.
- XI. Indemnizaciones á resulta de concesiones.
- XII. Concesiones en que la cuestion se verse sobre la autoridad para otorgarlas.
- XIII. Modificaciones en la tarifa de peajes arrendados.
- XIV. Violacion de derecho en las autorizaciones ó concesiones.

5. Son contenciosas las cuestiones sobre aplicacion de bienes á los ayuntamientos y establecimientos públicos, hechas por la administracion.

Las que se susciten sobre la falta de las condiciones impuestas en las concesiones, y sobre la existencia ó extension de éstas.

Las concesiones de grados determinados por la ley.

Las de suspension y destitucion de los empleados, salvo lo dispuesto por las leyes.

La imposicion de penas disciplinarias faltando á las formas establecidas por la ley.

CAPITULO II

Del procedimiento administrativo

6. Cualquiera que en alguno de los casos contenidos en los artículos anteriores, tenga que reclamar un derecho actualmente existente ó sobre talleres insalubres y peligrosos, presentará al ministerio á cuyos ramos pertenezca la materia sobre que se verse la reclamacion, ó que haya dictado la medida administrativa que se reclame, una Memoria en que expondrá con sencillez y claridad los hechos y fundamentos legales, fijará en conclusiones precisas el objeto de la reclamacion, y enunciará las piezas que presentare en apoyo de su demanda.

7. La reclamacion se extenderá en el papel del sello designado para las demandas, y contendrá precisamente el nombre y domicilio del que la hace y el de todos sus compañeros, si los tuviere.

8. La reclamacion se anotará por la mesa que se designe en el ministerio, en un libro que se llevará al efecto, y el oficial de la mesa dará el recibo correspondiente de la peticion y documentos al que los hubiere presentado.

9. Si la demanda fuere contra la administracion y el negocio no pudiere arreglarse dentro de un mes, á más tardar, con los interesados, se pasará á la seccion de lo contencioso del consejo, dando aviso al que presente la Memoria y al procurador general, á quien se le remitirán por el ministerio todas las instrucciones necesarias para la defensa de la administracion.

10. El aviso que se dá á la parte que reclama y que se hará constar en el expediente, fijará el carácter contencioso del negocio.

11. La seccion de lo contencioso mandará que se comunique la reclamacion y documentos al procurador general, para que dentro del término de veinte dias conteste la reclamacion.

12. El procurador al contestar, acompañará todos los documentos en que funde su contestacion, sin perjuicio de presentar, hasta ántes de la resolucion

de la seccion, los que no hubiere podido acompañar; fijará los puntos de hecho en que no convenga con la contraria y los que necesite probar, y formulará en proposiciones claras y sencillas la pretension con que concluya.

13. La seccion mandará que se comunique esta contestacion á la contraria, dentro de su secretaría, y por el término de tres dias, para que se imponga de ella, y fije los hechos que le corresponda probar, si los hubiere.

14. Pasados los tres dias, si á juicio de la seccion hubiese necesidad de prueba, la seccion determinará expresamente los hechos que deben probarse, y fijará para la prueba un término prudente, no pudiendo exceder de treinta dias el ordinario.

15. Se admitirán por la seccion las pruebas establecidas por las leyes. Si fuere la testimonial, la seccion señalará el dia en que deban recibirse, y en él se examinarán primero, en audiencia pública y á presencia de las partes, los testigos que presente el actor y luego los que presente el reo.

16. El presidente de la seccion preguntará al testigo sobre lo que se llaman las generales de la ley; después que haya contestado á esas preguntas, se le recibirá juramento para que declare sobre los hechos relativos al negocio. El testigo responderá verbalmente y sin llevar apuntes. Las partes no podrán interrumpir al testigo durante su declaracion. Concluida, los vocales de la seccion y las partes podrán dirigirles, con permiso del presidente, las preguntas que estimen necesarias y sean conducentes á la averiguacion. El secretario de la seccion escribirá las declaraciones.

17. Evacuada la prueba, la seccion del consejo proveerá un auto, dando por concluido el negocio, y señalando seis dias á cada una de las partes, para que presenten su alegato de bien probado, y á este efecto, se franqueará el expediente á las partes sin sacarlo de la secretaría.

18. Presentado el último alegato, la seccion dará por concluida la discusion, lo que se hará saber á las partes, y dentro del término de quince dias dictará su resolucion motivada.

19. En los casos en que no hubiere creído necesaria la prueba, pasado el término que señala el art. 13, la seccion declarará el negocio por concluido, haciéndolo saber, y dictará su resolucion dentro del término señalado en el artículo anterior.

20. Esta resolucion se notificará á las partes y se pasará copia de ella á todos los ministros.

21. Si las partes se conformaren y ninguno de los ministros reclamare, dentro del término señalado

en el artículo siguiente, el negocio quedará concluido, y se ejecutará la resolución motivada de la sección.

22. Si alguno de los ministros no se conformare, lo avisará así á la sección, y le pedirá el expediente, dentro del término de diez días, contados desde que reciba la copia de la resolución, y el asunto quedará sometido á la decisión del gobierno en consejo de ministros.

23. Si alguna de las partes no se conformare, lo manifestará así en el acto de notificársele la resolución ó dentro del término de diez días. Pasado el término sin hacerlo, se considerará que está conforme, sin que sobre esto se admita recurso alguno.

24. Hecha la manifestación, la sección preparará la resolución del gobierno, de la manera siguiente: concederá el expediente á la parte que no se conforme, dentro de su secretaría, para que en el término de diez días presente un escrito en que exprese los agravios que la cauce la resolución, y exponga los fundamentos por los cuales no se conforme con ella. Este escrito se comunicará á la contraria dentro de la secretaría, para que en igual término la conteste. El secretario de la sección hará un extracto claro, breve y conciso del expediente, y lo remitirá juntamente con éste al ministerio respectivo.

25. El ministro lo someterá á la resolución del gobierno en consejo de ministros, y lo que se resuelva se comunicará á las partes y se ejecutará sin recurso.

26. Cuando alguno de los ministros avisare á la sección no estar conforme, estándolo las partes, la sección mandará luego formar el extracto, y lo remitirá con el expediente al ministerio respectivo, para los efectos del artículo anterior.

27. El procedimiento desde que se haya fijado el carácter contencioso del negocio, es el mismo, sea que un particular ó corporación haga la reclamación contra la administración, ó ésta contra los individuos ó personas morales, ó unos y otras entre sí.

28. Cuando la cuestión administrativa sea en razón de hechos ó actos que hayan pasado dentro de los límites de algun Estado, del Distrito ó territorios, ó en razón de propiedades situadas dentro de estos mismos límites, ó en fin, en razón de medidas administrativas dictadas por alguna autoridad ó corporación del Estado. Distrito ó territorio, la reclamación se hará en la forma prevenida en el art. 6º ante el gobernador ó jefe político respectivo.

29. Si el objeto de la acción fuere de tal naturaleza que estuviere sujeto á la vez á dos ó más autoridades administrativas, la reclamación se hará ante aquella á cuyo resorte pertenezca el objeto principal de la acción, ó la parte principal de la cosa que dé lugar á ella.

30. En la secretaría del gobierno se hará la anotación y se expedirá el recibo prevenidos en el art. 8º, y el gobernador remitirá dentro del término de ocho días, á más tardar, la reclamación con el informe que le parezca conveniente, al ministerio del ramo á que corresponda.

31. El gobierno supremo, por el ministerio respectivo y dentro del término señalado en el art. 9º, resolverá, modificará ó variará la medida de que se trate, ó hará el arreglo de que habla el mismo artículo.

32. Cuando ninguna de estas medidas fuere bastante á evitar el litigio, el ministerio remitirá el expediente al gobernador, para que proceda á sustanciar el expediente hasta ponerlo en estado de resolución.

33. El gobernador procederá ajustándose en todo á lo prevenido en los artículos 6º y siguientes, oyendo en lugar del procurador general al representante del fisco.

34. Sustanciado el expediente, el gobernador lo remitirá á la sección de lo contencioso del consejo, por conducto del ministerio respectivo, para la resolución definitiva, avisándolo á las partes.

35. La sección, previa citación de las partes y del procurador general, y dentro del término señalado en el art. 18, dictará su resolución definitiva.

36. Las Memorias, escritos y alegatos, se extenderán en el papel sellado que expresa el art. 7º, á excepción de los que presente el procurador general ó representante del fisco, é irán siempre firmados por el interesado ó por el que legalmente lo represente. Si no supiere firmar, firmará á su nombre una persona conocida.

37. El procurador general será oído en todos los negocios, así en la discusión escrita de que hablan los arts. 6º y siguientes, como para preparar la resolución del gobierno en el caso del art. 24, aun cuando el litigio no se siga con él.

38. Los autos y providencias de sustanciación en el expediente, se firmarán por el presidente de la sección y se autorizarán por el secretario. La resolución definitiva será firmada por todos los individuos de la sección y refrendada por el secretario.

39. Para la resolución de la sección, basta la mayoría de votos que la componen: pero si alguno ó algunos disintieren, fundarán su dictámen y lo remitirán, en el caso del art. 24, en pliego reservado al ministerio respectivo, para que, se tenga á la vista en el consejo de ministros. El pliego se reservará y no correrá en el expediente.

CAPITULO III

De los recursos

40. Contra la resolución de la sección no se admiten otros recursos que los de aclaración y nulidad.

41. El de aclaración se interpondrá ante la misma sección, dentro del término de cinco días, contados desde el día en que se notifique la resolución, para que la aclare si es contradictoria, ambigua ó confusa.

42. El escrito en que se interpone el recurso, se comunicará á la contraria dentro de la secretaría, para que en el término de tres días, contados desde la notificación en que se le manda comunicar, lo conteste. Entretanto se sobreseerá en la ejecución de la resolución dictada.

43. Dada la contestación, se señalará día para la votación, se hará así saber á las partes, y se pronunciará la resolución aclaratoria dentro de tercero día.

44. El recurso de nulidad puede interponerse contra las actuaciones por defecto de procedimiento, ó contra la resolución definitiva.

45. Las causas porque puede reclamarse la nulidad contra un defecto de procedimiento, son únicamente el no haber sido llamada la parte al juicio; el no haber sido oída según se dispone en este reglamento; el no haber sido citada para prueba ó para sentencia.

46. Las causas de nulidad contra la resolución definitiva, son únicamente las tres enumeradas en el artículo anterior, cuando habiendo sido propuestas en su tiempo no hubieren sido atendidas, y además el haberse dictado la resolución por un número de consejeros menor que el requerido.

47. El recurso por defecto en las actuaciones, debe imponerse por escrito, dentro de los cinco días siguientes á la práctica ú omisión de la diligencia que cause la nulidad. Introducido el recurso, se procederá como se previene en los arts. 41 y 42, y se subsanará el procedimiento.

48. El recurso de nulidad contra la resolución definitiva, se interpondrá por escrito dentro de diez días, contados desde la fecha de la notificación de la resolución, y en él se procederá como se previene en el artículo anterior. Una vez interpuesto, se suspenden los efectos de la resolución, hasta que la sección declare subsistente ó rescinda la resolución dictada. Rescindida, las actuaciones se reponen al ser y estado que tenían antes de la diligencia ú omisión que producen la nulidad, para continuarlas de nuevo.

CAPITULO IV

Del procedimiento en rebeldía

49. Cuando alguna de las partes, habiendo sido debidamente emplazada ó citada, no acudiere á exponer sus defensas, la sección continuará el procedimiento en rebeldía, pero no de oficio, sino á petición de los demás interesados.

50. Pasado el término señalado, puede acusarse la rebeldía por escrito ó de palabra ante el secretario de la sección, quien hará constar la diligencia en el expediente y la firmará con las partes ó sus apoderados.

51. Cuando la parte que acusa la rebeldía es la administración, bastará que mediante la indicación verbal de su representante, certifique el secretario en el expediente ser pasado el término.

52. Acusada la rebeldía, la sección procederá á dar su resolución definitiva, si con los documentos presentados cree bastante probado el punto litigioso; si así no lo estima, mandará practicar la prueba que juzgue conveniente. Todas las actuaciones se notificarán en los estados de la sección, dirigidas á la parte rebelde.

53. Evacuada la prueba mandada practicar, se señalará día para la votación, y en él se dictará la resolución definitiva. La que recaiga se notificará á las partes presentes, y al rebelde por despacho si se supiere su paradero, y se insertará en el Boletín oficial ó en algún periódico, del que se unirá al expediente un ejemplar.

54. Contra la resolución dictada en rebeldía, se admitirá el recurso de revisión, para que quedando sin efecto, se oigan al rebelde sus excepciones y defensas.

55. Este recurso se interpondrá por escrito dentro de diez días siguientes al de la publicación de la sentencia.

56. Presentado el escrito ante la sección, se comunicará á la parte contraria en la secretaría, para que dentro de tres días exponga lo que le conviniere.

57. La sección, en los casos en que el recurso proceda, señalará al reclamante un término que no exceda de la mitad del ordinario, para que dentro de él exponga sus defensas, y las pruebe oyendo también á la parte contraria.

58. En vista de lo alegado por las partes, la sección confirmará su primera resolución, ó la revocará en todo ó en parte, y el procedimiento seguirá como queda prevenido en los arts. 20 y siguientes.

CAPITULO V

De la discusion verbal

59. La discusion escrita y recursos de que se ha hablado, solo tienen lugar en los negocios cuyo interes exceda de cien pesos. En los de menor cuantía, la reclamacion se hará ante el ministerio ó gobernador respectivo, por un simple memorial ú oficio en papel comun.

60. La seccion del consejo y los gobernadores en su caso, si el negocio no pudiese arreglarse, dictará su resolucion definitiva de plano, oyendo verbalmente á las partes y al procurador general y recibiendo las pruebas que presenten; de todo lo cual levantarán una acta y con ella darán cuenta al supremo gobierno para su aprobacion ó resolucion conveniente, si las partes no se conformaren con las que hubiere dictado. En caso de conformidad, se ejecutará desde luego.

CAPITULO VI

De las competencias

61. El procurador general y los representantes del fisco en su caso, luego que por sí ó excitados por las partes ó por cualquier conducto, llegaren á entender que algun juez ó tribunal está conociendo de algun negocio que pertenece á la administracion, dirigirán el primero á la seccion de lo contencioso y los segundos en su caso al gobernador respectivo una Memoria en que se expondrán las razones que funden la competencia de la administracion, citando la ley en que se apoyen para reclamar el negocio.

62. La seccion de lo contencioso y los gobernadores en su caso, pareciéndoles fundada la reclamacion, la pasarán al juez ó tribunal que esté conociendo del negocio, pidiendo su inhibicion. En el caso que la autoridad administrativa conociere á la vez del mismo asunto, cesará en el procedimiento.

63. El juez ó tribunal luego que reciba esta peticion, suspenderá los procedimientos y comunicará la peticion por tres dias al ministerio fiscal, donde haya quien lo represente, para que exponga las razones que obren á favor de la jurisdiccion ordinaria.

64. Con vista de lo que exponga el ministerio fiscal y deliberando por sí solo el juez donde no haya quien lo represente, cederá el conocimiento á la autoridad administrativa, ó avisará á la seccion de lo contencioso ó al gobernador que sostiene la competencia, remitiendo en este caso las actuaciones que haya formado sobre ésta y sobre el negocio principal. Al remitirlas, expondrá por separado todas las razones en que se funde para sostener la competencia. La remision deberá hacerse dentro de tres dias

de haber oído al ministerio fiscal donde haya quien lo represente, por conducto del Ministerio de Justicia, al tribunal que debe decidirla, ó dentro de igual término, contado desde que se reciba la inhibicion, si no hubiese quien represente al ministerio fiscal.

65. El ministerio, dentro de dos dias de haber recibido las actuaciones, las pasará al tribunal de competencias. Este, en el mismo dia que las reciba, mandará que se le entreguen al procurador general, para que dentro de seis exponga lo que le conviniere en sostén de la competencia administrativa. La exposicion del procurador se comunicará al Ministerio fiscal, para que dentro de igual término la conteste, y el tribunal dentro de quince dias improrogables, contados desde el en que el fiscal hubiere presentado su pedimento, decidirá la competencia.

66. El conflicto de jurisdiccion, ya sea positivo ó negativo, entre las autoridades administrativas, se decide de plano por la seccion de lo contencioso, sin más trámite que el informe por escrito de las autoridades entre las cuales tenga lugar el conflicto. Si en algun caso el conflicto se suscitase con la seccion de lo contencioso, la resolucion corresponderá al gobierno supremo.

CAPITULO VII

*Del prévio administrativo
en las acciones judiciales*

67. La Memoria que debe preceder á las demandas de que habla el art. 7º de la ley que arregla lo contencioso, si la que se intente es contra del gobierno, se deberá presentar al ministerio á cuyo ramo pertenece la materia de que se trate. Si fuese contra algun Estado, ante su gobernador: si contra alguna demarcacion, ante el funcionario que esté al frente de ella: y si fuere contra los ayuntamientos, corporaciones ó establecimientos públicos, ante sus presidentes, jefes ó rectores.

68. Presentada la Memoria, se dará de ella el recibo correspondiente, y anotándose así en la misma Memoria, se remitirá con el informe correspondiente al supremo gobierno. En el informe se expondrán los fundamentos que se tengan para defenderse contra la accion que se intente, ó si convendrá un arreglo. A este informe precederá la deliberacion de los ayuntamientos en su caso.

69. El supremo gobierno dictará la resolucion conveniente dentro de cuarenta dias, contados desde la fecha del recibido de que se habla en el artículo anterior.

70. Si pasados los cuarenta dias el gobierno no hubiere dictado resolucion alguna, la accion podrá ser intentada ante los tribunales.

71. La falta de la previa presentación de la Memoria ó del trascurso del término señalado en el artículo anterior, hace nulo cualquier procedimiento de los tribunales.

72. La Memoria en el caso de tercería de que habla el art. 8º de la ley que arregla lo contencioso, será presentada al tribunal que conozca del negocio.

73. Este suspenderá el procedimiento y la remitirá inmediatamente al ministerio del ramo á que corresponda la materia sobre que se verse.

74. La autoridad administrativa se limitará á considerar la realidad de los fundamentos en que se apoye, para procurar un arreglo ó decidirse á sostener sus derechos preferentes.

75. La administración dictará su resolución dentro de quince días. Si pasado este término, el juez ó tribunal no hubiere recibido resolución alguna, continuará sus procedimientos y decidirá la tercería.

CAPITULO VIII

Del efecto de los títulos ejecutivos

76. Cuando en alguno de los casos en que pueda conocer la autoridad judicial, se presentase un título ejecutivo contra el erario ó bienes de la nación, ó contra los fondos ó bienes de las personas morales de que se habla en el art. 9º de la ley que arregla lo contencioso, los jueces podrán declarar que el juicio es ejecutivo, y encargar desde luego á las partes los diez días de la ley pero sin proceder á embargo alguno.

77. Determinado el pago conforme á lo prevenido en el art. 11 de la ley que arregla lo contencioso, el juez lo comunicará al gobierno supremo, y éste determinará su pago si lo permitieren los fondos de que deba hacerse: de lo contrario, mandará se incluya en el presupuesto que corresponda, arreglando la manera con que deba verificarse el pago.

78. Si para cubrirlo hubiere necesidad de vender algunos bienes, el gobierno podrá autorizar la venta, y ordenará la manera en que deba practicarse.

CAPITULO IX

De la autorización para litigar

79. La autorización para litigar de que habla el art. 12 de la ley sobre lo contencioso, la concederá el supremo gobierno á los agentes de sus oficinas generales y á los Estados. Los gobernadores la otorgarán á las demarcaciones y ayuntamientos, dando cuenta al gobierno supremo si la denegaren, para su resolución.

80. Los rectores, presidentes de los establecimientos públicos y corporaciones que estén bajo la protección y dependencia del gobierno, la concederán

á sus mayordomos, administradores ó apoderados, siempre que el interés del litigio no exceda de quinientos pesos: si excediere, necesitarán la del gobierno supremo que obtendrán por conducto de los gobernadores respectivos.

CAPITULO X

De la autorización para proceder

81. La autorización para proceder contra los agentes de la administración, la concederá el gobierno supremo cuando se trate de los agentes de las oficinas generales que dependan inmediatamente de su autoridad: respecto de los demás, bastará la de los gobernadores en los términos prevenidos en la parte X del art. 1º de la ley de 11 de Mayo de 1853.

Por tanto, mando se imprima, publique, circule y se le dé el debido cumplimiento.

Palacio del gobierno nacional de México, á 25 de Mayo de 1853.-*Antonio López de Santa-Anna*.-A.D. Teodosio Lares.

Y lo comunico á vd. para su inteligencia y fines consiguientes.

Dios y libertad. México. Mayo 25 de 1853.-*Lares*.

2.3 Nueva Ley (laresiana) de 1865

sobre lo contencioso-administrativo [Acto núm. 15]

Ley sobre lo contencioso-administrativo

MAXIMILIANO, Emperador de Mexico.

Oidos Nuestros Consejos de Ministros y de Estado, y vista la ley de 25 de mayo de 1853,

DECRETAMOS:

Art. 1º No corresponde á la autoridad judicial el conocimiento de las cuestiones administrativas.

Art. 2º Son cuestiones contencioso-administrativas, todas las que se promuevan por cualquiera persona ó corporación reclamando un derecho perfecto y preexistente que se pretenda haberse violado por el Gobierno ó sus agentes ó por los que obran en su nombre en un asunto de cualquiera ramo de la administración, que proceda de algun acto administrativo. Lo son igualmente las que se promuevan por cualquiera persona ó corporación ó por la administración y sus agentes, relativas á los derechos adquiridos por un acto administrativo, siempre que se trate de la interpretación y aplicación del acto administrativo de que nace el derecho, así como las que se promuevan sobre la ejecución y cumplimiento de los actos administrativos.

Art. 3º Las disposiciones emanadas del poder soberano del Emperador, como los tratados extranjeros,

las leyes y reglamentos, órdenes y decretos que tengan por objeto la ejecución y cumplimiento de las leyes en general no admiten el recurso contencioso-administrativo. Los tratados extranjeros, así como las leyes y reglamentos generales, en sus efectos y ejecución pueden ser objeto de discusiones administrativas.

Art. 4º Las disposiciones generales dictadas por los Prefectos ó cualquier funcionario que tenga facultad de expedirlas, no admiten el recurso contencioso-administrativo, sino solo la representación á ellos mismos ó al Emperador por vía de gracia; mas si el reglamento contiene alguna disposición especial que viole algún derecho, ó este se violare en la ejecución del mismo, tendrá lugar el recurso contencioso-administrativo.

Art. 5º En todo caso que la autoridad pretenda que la providencia administrativa, que haya dado lugar al recurso contencioso, es la aplicación de la ley ó reglamento general, la ley ó reglamento no se pondrán en disputa en el procedimiento contencioso-administrativo, sino que solo se cuestionará sobre la rectitud de la aplicación.

Art. 6º Las cuestiones que se susciten sobre el cumplimiento de los contratos celebrados por la administración ó sus agentes, relativos á los bienes del Estado, que tengan por objeto la percepción de rentas ó realización en dinero, son de la competencia del poder judicial, sea que se susciten por dichos agentes o contra ellos; mas si la cuestión se suscitare sobre la nulidad de dichos contratos por falta de las formalidades puramente administrativas con que deben celebrarse conforme á las leyes, es de la competencia de lo contencioso-administrativo. Las cuestiones sobre contratos, ajustes públicos, remates ó adjudicaciones para adquirir provisiones, ó sobre cualquier otro objeto de utilidad general, son siempre contencioso-administrativas, aun cuando se versen sobre el cumplimiento de aquellos.

Art. 7º Las cuestiones que se susciten sobre la propiedad ó posesión de las cosas inmuebles, sea que las promueva la administración ó sus agentes contra los particulares tenedores de ellas, ó éstos contra la administración, son de la competencia exclusiva del poder judicial, á menos que la propiedad haya nacido de acto administrativo y la cuestión verse sobre éste. Los tribunales se limitarán en sus decisiones contra la administración, á la declaración del derecho de propiedad o posesión, dejando intactos los actos administrativos que hubiesen dado lugar á la cuestión; y por lo mismo en la resolución de las cuestiones posesorias no podrán ordenar la reposición de la cosa al ser y estado que tenía, contrariando los actos administrativos. Si los actos

administrativos que dieron lugar á la acción posesoria, disponen ilegalmente de una parte de la propiedad, de que el propietario no podía ser privado sino por la vía de la expropiación legal, la decisión del tribunal judicial declarando la posesión, suspende la ejecución del acto administrativo.

Art. 8º Cuando en una cuestión contencioso-administrativa se reclame la aplicación á un caso especial de un reglamento ilegal, no se hará declaración sobre la legalidad ó ilegalidad del reglamento; mas si esta ilegalidad se justificare, el caso no se determinará conforme al reglamento ilegal, sino conforme á la ley infringida por el reglamento.

Art. 9º Toda aplicación de pena que no sea la destitución de un funcionario del orden administrativo, ó suspensión de empleo ó sueldo, ó no esté expresamente cometida por la ley al poder administrativo, es de la competencia del poder judicial. Si la pena es de disciplina administrativa y se reclama por violación de la ley ó por incompetencia, la reclamación es contencioso-administrativa; mas la administración no juzga sobre el mérito intrínseco para aplicar la pena, sino únicamente si ha habido violación de la ley ó incompetencia.

Art. 10. La ley expresa puede colocar en la competencia de lo contencioso-administrativo ó de lo judicial una materia, aunque por las reglas anteriores pertenezcan á la otra.

Art. 11. Los Consejos de Prefectura, los Prefectos de los Departamentos, los Ministros del Gobierno del Emperador, y el Consejo de Estado, conocerán de las cuestiones administrativas en el grado, forma y manera que se prevenga en el reglamento que se expedirá con esta ley.

Art. 12. Las competencias de atribución entre las autoridades administrativas, serán decididas por el Consejo de Estado. Las competencias entre la autoridad administrativa y la judicial, cualquiera que sean los contendientes, serán decididas por el tribunal especial que establece el art. 43 del reglamento del Consejo.

Art. 13. Ninguna autoridad puede suscitar competencia al Consejo de Estado: siempre que esté conociendo de un negocio, ó creyendo que debe conocer de él, inhibiese de su conocimiento á cualquiera otra autoridad, sea del orden judicial ó administrativo, esta se tendrá por inhibida, y remitirá al Consejo las actuaciones que haya formado, si se las pidiere.

Art. 14. En los negocios de la competencia de la autoridad judicial, nadie puede intentar ante los tribunales una acción, de cualquiera naturaleza que sea, contra el Gobierno, contra los Departamentos,



Distritos ó Municipalidades, contra los Ayuntamientos, corporaciones ó establecimientos públicos que dependan de la administracion, sin haber antes presentado á la misma una Memoria en que se exponga el objeto y motivos de la demanda. El reglamento determinará la manera en que deberá ser presentada la Memoria y sus efectos.

Art. 15. En el caso de embargo de bienes para el pago de cantidades debidas al Erario, la demanda de dominio en tercería tampoco podrá ser intentada ante los tribunales, sin haber antes presentado una Memoria á la autoridad administrativa.

Art. 16. Los tribunales judiciales no pueden en ningun caso despachar mandamientos de ejecucion, ni dictar providencia de embargo contra los caudales del Erario ó bienes nacionales, ni contra los fondos ó bienes de los Departamentos, Distritos, Municipalidades, Ayuntamientos ó establecimientos públicos que dependan de la administracion.

Art. 17. Los tribunales, en los negocios de que habla el artículo 16, solo pueden declarar en la sentencia el derecho de las partes y la obligacion de hacer el pago.

Art. 18. Declarada la obligacion de hacer el pago por sentencia que traiga aparejada ejecucion, la manera en que deba verificarse ó la autorizacion de la venta de algunos bienes, si para ello fuere nece-

saria, es del resorte exclusivo de la Administracion, en los términos que expresará el reglamento respectivo.

Art. 19. Los agentes de la Administracion, en los casos que deben representarla en juicio, los Departamentos, Distritos, Municipalidades, Ayuntamientos, corporaciones y establecimientos públicos que estén bajo la proteccion y dependencia del Gobierno, no pueden entablar ni defender litigio alguno sin la previa autorizacion de la autoridad administrativa, de la manera que disponga el reglamento.

Art. 20. Los tribunales judiciales no pueden proceder contra los agentes de la Administracion, ya sean individuos ó corporaciones por crímenes ó delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones, sin la previa consignacion de la autoridad administrativa.

Nuestro Ministro de Estado queda encargado de la ejecucion de esta ley.

Dado en México, á 1º de Noviembre de 1865.

(Firmado) MAXIMILIANO.

Por el Emperador.

El Ministro de Estado.

Jose F. Ramirez.

2.4 Nuevo reglamento (laresiano) de 1865 sobre lo contencioso administrativo [Acto núm. 16]

MAXIMILIANO, Emperador de Mexico:

Visto el Reglamento de 25 de Mayo de 1853, y oídos Nuestros Consejos de Ministros y de Estado, **DECRETAMOS** el siguiente

REGLAMENTO

De la Ley expedida con esta fecha, sobre lo contencioso-administrativo.

CAPITULO I

De las cuestiones administrativas á que dan lugar las obras públicas y otros objetos

Art. 1º Son obras públicas todos los trabajos que tengan un objeto de utilidad directa general, sean emprendidos por orden de los funcionarios administrativos ó por autorizacion ó concesion de la administracion, ó á expensas de los fondos públicos.

En consecuencia, son contencioso-administrativas:

- I. Las discusiones que se susciten entre la administracion y el empresario de tales obras.

II. Las que se versen sobre el resarcimiento de daños temporales y perjuicios ocasionados por la ejecución de las mismas obras.

Art. 2º Se entienden por ajustes públicos los remates ó adjudicaciones de las empresas ó de las contratas para atender á los objetos de utilidad general, hechos por orden de la administración ó pagados por fondos públicos.

Son contencioso-administrativas:

- I. Todas las cuestiones sobre contratos para la provision del Ejército ó cualquiera otro ramo de la administración, ó para poder ejecutar las obras públicas.
- II. Las relativas a la adjudicación, ejecución ó interpretación de estos ajustes.
- III. Las que se susciten entre el Gobierno y los empresarios ó contratistas, sobre indemnización por falta de cumplimiento del contrato, sobre calidad de efectos ministrados, ó sobre el pago determinado en la contrata.
- IV. Las que se versen sobre la inteligencia y cumplimiento de las contratas celebradas por la administración, que tengan por objeto algun servicio de utilidad comun.

Art. 3º Son contenciosas respecto de las rentas nacionales:

- I. Las cuestiones entre el poder público y los administradores ó empleados en ellas, sobre cauciones ó cualquiera otro requisito para entrar ó permanecer en el empleo, las que versen sobre el desempeño de éste y cualesquiera que tengan ellos entre sí, en que sea interesado el fisco.
- II. Las relativas á la contabilidad en las oficinas.
- III. Las que se versen sobre la recaudacion, pago y liquidacion de las contribuciones y cuota impuesta á los contribuyentes, salvas las excepciones expresas en las leyes vigentes ó que se dictaren en lo sucesivo.
- IV. Las que dicen relacion al reconocimiento, liquidacion y pago de la deuda pública, sus réditos, intereses é indemnizaciones por daños y perjuicios.
- V. Las que se versen sobre asignacion, liquidacion y pago de sueldos, pensiones, jubilaciones y retiros; liquidacion y pago de sumas debidas por obras públicas, indemnizaciones, daños y perjuicios ocasionados por ellas, ó sobre concesiones de pensiones civiles y militares establecidas por la ley.

Art. 4º. En materia de policía, agricultura, comercio é industria, pertenecen á lo contencioso:

- I. Las cuestiones sobre autorizaciones ó concesiones de talleres insalubres ó peligrosos.
- II. Deseccacion de pantanos.

III. Reparacion por daños ocasionados en los caminos, canales, ferrocarriles y demas obras públicas.

IV. Alineamiento de las calles.

V. Establecimiento de caminos y de peajes para su conservacion.

VI. Designacion de precio á los objetos de primera necesidad.

VII. Diques y limpia de canales y acequias.

VIII. Medidas para la provision de los lugares, de los objetos de primera necesidad.

IX. Patentes y privilegios, quedando derogada en cuanto á la competencia de autoridad, la ley de 3 de Noviembre de 858.

X. Concesion de las patentes ó títulos para el ejercicio de profesiones ó industria, en los casos que se requiera esa autorizacion.

XI. Indemnizaciones á resultas de concesiones.

XII. Concesiones en que la cuestion se verse sobre la autoridad para otorgarlas.

XIII. Modificacion en la tarifa de peajes arrendados.

XIV. Violacion de derechos en las autorizaciones ó concesiones.

Art. 5º Son contenciosas las cuestiones sobre aplicacion de bienes á los Ayuntamientos y establecimientos públicos, hechos por la administración.

Las que se susciten sobre la falta de las condiciones impuestas en las concesiones, y sobre la existencia ó extension de éstas.

Las concesiones de grados determinados por la ley.

Las de suspension y destitucion de los empleos, salvo lo dispuesto por las leyes.

La imposicion de penas disciplinares, faltando á las formas establecidas por la ley.

Cualesquiera otras que la ley hubiese declarado expresamente tales.

CAPITULO II

Del procedimiento administrativo

Art. 6º Cualquiera que en alguno de los casos contenidos en los artículos anteriores, tenga que reclamar contra un decreto, orden ó disposicion de algun Ministro de Estado, un derecho actualmente existente ó sobre talleres insalubres y peligrosos, presentará al Ministerio á cuyos ramos pertenezca la materia sobre que se verse la reclamacion, ó que haya dictado la medida administrativa que se reclame, una memoria en que expondrá con sencillez y claridad los hechos y fundamentos legales, fijará en conclusiones precisas el objeto de la reclamacion y enumerará las piezas que presentare en apoyo de su demanda.

por turno entre los restantes, de manera que la Sección para resolver se compondrá de cinco.

Art. 24. La sesión será pública. En ella el Relator leerá su relación: después los abogados ó las partes harán sus informes. Concluidos, el Procurador fiscal expondrá sus conclusiones, con lo que terminará la sesión pública.

Art. 25. La Sección deliberará en sesión secreta inmediatamente, ó á lo mas tarde al siguiente día útil, y votará en el mismo día.

Art. 26. Los Consejeros no pueden asistir á las deliberaciones relativas á los recursos dirigidos contra la decisión de un Ministro, cuando esta decisión ha sido preparada por dictámen de una comisión del Consejo, en que ellos hayan tomado parte.

Art. 27. El Secretario del Consejo extenderá la acta de las sesiones haciendo constar en ella lo que haya pasado en las mismas, los nombres de los Consejeros que hayan concurrido y el número de votos emitidos.

Art. 28. La resolución de la Asamblea del Consejo será la que acuerde la mayoría absoluta de los Consejeros presentes á la deliberación.

Art. 29. Conforme á esta resolución, se extenderá y hará constar en el acta el proyecto de decreto.

Art. 30. La Sección extenderá su resolución en la forma de decreto, diciendo: *El Emperador, oído el Consejo de Estado en lo contencioso, decreta, etc.*, y lo pasará al Presidente del Consejo, quien lo elevará á Nos. Si Nos lo aprobamos, ó con la reforma que le hagamos, lo devolveremos al Presidente refrendado por el Ministro de Estado, y entonces será leído en sesión pública y se notificará á las partes ó á sus abogados por el Secretario del Consejo, sin sacarlo de la Secretaría, donde se conservará.

Art. 31. El procedimiento, desde que se haya fijado el carácter contencioso del negocio, es el mismo, sea que un particular ó corporación haga la reclamación contra la administración, ó ésta contra los individuos ó personas morales, ó unos y otros entre sí.

Art. 32. Cuando la cuestión administrativa sea en razón de hechos ó actos que hayan pasado dentro de los límites de algun Departamento, ó en razón de propiedades situadas dentro de esos mismos límites, ó en razón de medidas administrativas dictadas por alguna autoridad ó corporación del Departamento, la reclamación se hará en la forma prescrita en los artículos 6º y 7º, y se procederá de la manera siguiente:

Art. 33. Si la reclamación fuere contra alguna disposición del Prefecto político del Departamento, ya sea solo ó con consulta del Consejo de prefectura, la Memoria de que habla el art. 6º se presentará ante el mismo Prefecto.

Art. 34. Si el objeto de la acción fuere de tal naturaleza que estuviere sujeto á la vez á dos ó mas autoridades administrativas, la reclamación se hará ante aquella á cuyo resorte pertenezca el objeto principal de la acción, ó la parte principal de la cosa que dé lugar á ella.

Art. 35. En la Secretaría de la Prefectura se hará la anotación y se expedirá el recibo que previene el art. 8º; y si la cuestión fuere entre particulares, el Prefecto mandará que se comuniquen la Memoria y documentos presentados á la parte contraria, para que dentro del término de diez días presente su contestación, en la que fijará los puntos de hecho, si los hubiere, y en que no estuviere conforme, y los que necesite probar, y formulará su pretensión en proposiciones claras y sencillas.

Art. 36. Esta contestación se comunicará á la contraria dentro de la Secretaría, y por tres días, para que impuesta de ella, fije los hechos que le correspondan probar.

Art. 37. En cuanto á las pruebas y modo de recibirlas, y alegatos, el Prefecto procederá como se previene en los artículos 14 y siguientes hasta el 18.

Art. 38. Si no hubiere prueba después de la contestación, y habiéndola, después del último alegato, el Prefecto dentro de ocho días dictará su resolución motivada, que se notificará á las partes en la Secretaría.

Art. 39. Si estuvieren conformes, el negocio quedará concluido; si alguna no se conformare, lo manifestará así por escrito dentro de tres días, exponiendo todas las razones que tenga para no conformarse, y pidiendo sea remitido el expediente al Ministerio á cuyo ramo pertenezca el negocio.

Art. 40. El Ministro, dentro del término señalado en el artículo 9º, aprobará, modificará ó variará la resolución del Prefecto, ó hará el arreglo de que habla el mismo artículo.

Art. 41. La resolución del Ministerio, si no hubiere arreglo, se comunicará á las partes por oficio; y si alguna no estuviere conforme, lo manifestará así dentro de tres días, pidiendo se pase el negocio para su resolución al Consejo de Estado.

Art. 42. El Ministerio pasará el negocio al Procurador del Consejo de Estado, y éste á la Sección de lo contencioso, donde seguirá los trámites prevenidos en los artículos 9º y siguientes, hasta la resolución definitiva.

Art. 43. Si la reclamación fuere solo contra la administración, y no hubiere contendientes, el Prefecto, en vista de la Memoria que se le presente, y pruebas, si las hubiere, dictará su resolución motivada.

Art. 44. Si la reclamacion fuere contra alguna disposicion del Consejo de Prefectura, la Memoria de que habla el art. 6º se presentará al Presidente del mismo Consejo, y se hará la anotacion y se expedirá el recibo en su Secretaría.

Art. 45. El Consejo de Prefectura procederá de la misma manera que queda prevenido para el Prefecto político.

Art. 46. El Consejo encomendará la instruccion, por escrito, á una seccion del mismo Consejo, y concluida la instruccion, deliberará y resolverá el negocio en asamblea general de la manera que prevenga su reglamento.

Art. 47. La decision del Consejo de Prefectura, se notificará á las partes en la Secretaría, y si alguna no estuviere conforme, lo manifestará así por escrito dentro de tres dias, exponiendo todas las razones que tenga para no conformarse, y pidiendo se remita el negocio al Consejo de Estado.

Art. 48. El expediente se remitirá al Presidente del Consejo de Estado, quien lo pasará á la seccion de lo contencioso para la instruccion por escrito.

Art. 49. La seccion comunicará á la contraria, dentro de la Secretaría, el escrito en que se ha impugnado la decision del Consejo de Prefectura, para que lo conteste dentro del término de cinco dias.

Art. 50. Contestado el escrito, se pasará el expediente al Relator para que forme la relacion, y se procederá en seguida con total arreglo al art. 19 y siguientes, hasta la resolucion de la Asamblea contencioso-administrativa.

Art. 51. Las memorias, escritos y alegatos de las partes, se extenderán en el papel sellado de que habla el art. 7º, é irán siempre firmadas por el interesado ó por el que legalmente lo represente; si no supiere firmar, firmará á su nombre una persona conocida. Los alegatos y conclusiones del Procurador fiscal, se extenderán en papel comun.

Art. 52. Los autos y providencias de sustanciacion en el expediente, se rubricarán por el Presidente de la seccion de lo contencioso en el Consejo de Estado, y por el de la seccion encargada de la instruccion en el de Prefectura, y se autorizarán por el respectivo Secretario.

CAPITULO III *De los recursos*

Art. 53. Contra la resolucion dictada por Nos, oido el Consejo de Estado en la Asamblea de lo contencioso, no se admite otro recurso alguno, que el de aclaracion, porque la resolucion sea ambigua ó confusa.

Art. 54. El recurso se interpondrá ante la Asamblea dentro del término de cinco dias de notificada la resolucion, y ésta la elevará á Nos con su dictámen para que Nos determinemos lo que convenga.

Art. 55. Ademas del recurso de apelacion de que hablan los artículos 39 y 47, tendrá lugar el de la aclaracion de las disposiciones del Prefecto político y del Consejo de Prefectura, en el caso de que trata el artículo 53. El recurso se interpondrá dentro del término de dos dias, á contar desde el de la notificacion; se comunicará á la contraria dentro de la Secretaría, para que conteste dentro de igual término, y con lo que ambas espongan, y oido el representante del Ministerio público, se dictará la resolucion conveniente. Una vez interpuesto el recurso no se ejecutará la resolucion dictada, y se suspenderá el término para apelar, de que hablan los artículos citados 39 y 47, que comenzará á correr desde el día en que se notifique la providencia que recayere á la solicitud de aclaracion.

Art. 56. Ademas del recurso de apelacion de que habla el art. 41, tendrá lugar el de aclaracion de la resolucion de algun Ministro del Gobierno, en el caso de que trata el art. 53. El Ministro respectivo, en vista del memorial que dentro de dos dias de notificada la resolucion se le presente pidiendo aclaracion, determinará lo conveniente en el plazo de ocho dias. Interpuesto el recurso de aclaracion, se suspenderá el término que señala el art. 41, el que comenzará á correr desde el día en que se notifique la providencia que recayere sobre la aclaracion.

CAPITULO IV *Del procedimiento en rebeldía ante el Consejo de Estado*

Art. 57. Cuando alguna de las partes habiendo sido debidamente emplazada ó citada, no acudiere á exponer sus defensas, la seccion continuará el procedimiento en rebeldía, pero no de oficio, sino á peticion de los demas interesados, incluso el Procurador fiscal.

Art. 58. Pasado el término señalado, puede acusarse la rebeldía por escrito ó de palabra, ante el Secretario de la seccion, quien hará constar la diligencia en el expediente y la firmará con las partes ó sus apoderados.

Art. 59. Cuando la parte que acusa la rebeldía es la administracion, bastará que mediante la indicacion verbal de su representante, certifique el Secretario en el expediente ser pasado el término.

Art. 60. Acusada la rebeldía, si la seccion creyere que con los documentos presentados está suficientemente probado el punto litigioso, pasará el expediente al Relator para que forme la relacion y se dé

cuenta al Consejo para la resolución definitiva; si así no lo estima, mandará recibir la prueba que juzgue conveniente. Todas las actuaciones se notificarán en los estrados de la sección, dirigidas á la parte rebelde.

Art. 61. Evacuada la prueba, mandada practicar, se pasará el expediente al Relator para los efectos del artículo anterior. El decreto se notificará á las partes presentes, y al rebelde, por despacho si se supiere su paradero, y se insertará en el Diario oficial, de que se unirá al expediente un ejemplar.

Art. 62. Contra la resolución dictada en rebeldía, no queda recurso ninguno: mas si el que ha sido condenado se presentare á la sección de lo contencioso, y probare que no pudo comparecer á la citación ni responder á ella por impedimento físico, y que tan luego como éste cesó ha comparecido, la sección remitirá á Nos el expediente con su dictámen, para proveer lo que convenga en cada caso particular. La ejecución de la sentencia no se suspenderá por este recurso.

Art. 63. El procedimiento en rebeldía ante el Prefecto político y Consejo de Prefectura, seguirá los mismos trámites y tendrá el mismo recurso de que habla el artículo anterior.

CAPITULO V

De la discusión verbal

Art. 64. La discusión escrita, y recursos de que se ha hablado, solo tienen lugar en los negocios cuyo interés sea el que las leyes señalen para el conocimiento de los Tribunales judiciales en primera instancia. En los negocios de menor cuantía, la reclamación se hará ante el Prefecto político, Consejo de Prefectura ó Ministro respectivo, por un simple memorial ú oficio en papel comun. La autoridad respectiva, si no pudiere arreglar el negocio con los interesados, dictará su resolución, oyendo verbalmente á las partes y recibiendo las pruebas que presenten, de todo lo que se formará el acta correspondiente. La resolución se ejecutará sin recurso.

CAPITULO VI

De las competencias

§1º

Art. 65. La autoridad judicial no puede en ningún caso suscitar competencia á la autoridad administrativa.

Art. 66. La autoridad administrativa no puede nunca suscitar competencia á la autoridad judicial en materia criminal.

Art. 67. La autoridad administrativa no puede suscitar competencia á la jurisdicción correccional, sino en los dos casos siguientes:

- I. Cuando la represión del delito corresponda por disposición expresa de la ley á la autoridad administrativa.
- II. Cuando la sentencia que se ha de dar por el tribunal correccional depende de una cuestión prejudicial, cuyo conocimiento corresponde, por disposición expresa de la ley á la autoridad administrativa. En este segundo caso, la competencia no puede suscitarse sino sobre la cuestión prejudicial.

Art. 68. La competencia no puede suscitarse después de pronunciada la sentencia definitiva y notificada á las partes.

Art. 69. Si la competencia no ha sido suscitada en tribunal de primera instancia, podrá suscitarse en el de segunda.

Art. 70. Para que la competencia tenga lugar, es necesario que la administración pretenda tener derecho para conocer del fondo de la cuestión ó diferencia de que estén conociendo los tribunales: en consecuencia, no ha lugar á la competencia cuando los Tribunales conozcan de negocios que sean de su jurisdicción, y solo se alegue para la incompetencia el que conocen sin la previa autorización administrativa ó formalidades previas ante la administración en los casos en que deban tener lugar.

Art. 71. Los Prefectos políticos de los Departamentos, luego que por sí ó excitados por las partes, llegasen á entender que algun tribunal judicial de primera instancia, ó tribunal imperial de apelación, está conociendo de algun negocio que pertenece á la administración, dirigirán al respectivo representante del Ministerio público, una memoria, en que expondrán las razones que funden la competencia de la administración, citando la ley en que se apoyen para reclamar el conocimiento del negocio.

Art. 72. El representante del Ministerio público, en vista de la memoria, pedirá al tribunal, si la cree fundada, la remisión del negocio á la administración, ó de lo contrario que continúe conociendo.

Art. 73. El tribunal, luego que le sea presentada la petición del representante del Ministerio público, suspenderá los procedimientos sobre el negocio principal y determinará sobre lo pedido por dicho representante, cediendo el conocimiento del negocio á la autoridad administrativa, ó declarando que no ha lugar á la inhibición.

Art. 74. El representante del Ministerio público, dentro de los cinco días siguientes á la declaración del tribunal, remitirá al Prefecto político copia de sus conclusiones, y de la declaración del tribunal sobre competencia.

Art. 75. Si la determinación del tribunal fuere que no ha lugar á inhibirse del conocimiento del nego-

cio, el Prefecto político, dentro de quince días, á contar desde el día en que recibió las copias del Ministerio público, dictará su decreto sosteniendo la competencia, en el cual tomará en consideración las conclusiones del Ministerio público y la de declaración del tribunal, y expondrá todas las razones en que funde la competencia citando textualmente la ley ó reglamento que atribuya el conocimiento del punto litigioso á la administración.

Art. 76. Si la determinación del tribunal fuere declarándose inhibido y cediendo el conocimiento del negocio á la autoridad administrativa, y esta determinación fuere tomada por un tribunal de apelación, cesa la competencia, y el tribunal remitirá los autos á la autoridad administrativa para que conozca de ellos.

Art. 77. Lo mismo se verificará si la determinación es dictada por los tribunales de primera instancia, y las partes no interpusieren apelación.

Art. 78. Si las partes apelen del auto en que el tribunal de primera instancia cede el conocimiento á la autoridad administrativa, continuará la competencia, y los quince días para proveer el decreto sosteniéndola correrán al Prefecto político desde el día en que se le notifique la apelación.

Art. 79. El Prefecto remitirá su decreto en unión de las copias de las conclusiones, y del auto sobre la inhibición que recibió del Ministerio público, á la Secretaría del tribunal de primera instancia ó de apelación con quien compita, dentro de los quince días señalados para los respectivos casos en los artículos 75 y 78. El Secretario le dará sin dilación y sin costas algunas el correspondiente recibo.

Art. 80. Si el Prefecto, en el término de los quince días, no hubiere puesto en la Secretaría del tribunal el decreto en que sostiene la competencia, incurrirá en una multa de veinticinco pesos por cada día que lo demore, que le exigirá el Ministro del ramo á que pertenezca el negocio.

Art. 81. Puesto el decreto en la Secretaría del tribunal, mandará pasar el expediente de la competencia con todas sus piezas adjuntas al representante del Ministerio público, y éste avisará luego á las partes y á sus abogados para que concurran á su Secretaría á imponerse del expediente, y en el término de quince días, contados desde el día en que fueron avisados, remitirán al representante del Ministerio público sus observaciones sobre la cuestión de competencia, con todos los documentos en que se apoyen.

Art. 82. El representante del Ministerio público extenderá su dictámen, y en unión de las observaciones de las partes y del expediente, lo remitirá al Ministerio de Justicia.

Art. 83. El Ministerio de Justicia, á las veinticuatro horas de haber recibido el expediente, lo remitirá al Secretario del Consejo de Estado, dando aviso de haberlo verificado al representante del Ministerio público y al tribunal con quien se ha sostenido la competencia.

Art. 84. El Presidente del Consejo citará al tribunal, de que habla el art. 43 de su Reglamento interior, el cual dictará su acuerdo sin otra sustanciación que la audiencia de las partes y el Ministerio público, y con el acuerdo de Nos dará cuenta, según lo prevenido en el art. 30 de este reglamento: la decisión aprobada por Nos no admite recurso alguno.

§ 2º

Conflictos negativos entre la autoridad administrativa y la judicial

Art. 85. Si el conflicto de jurisdicción entre la autoridad administrativa y la judicial fuere negativo, porque cada una se declare incompetente para conocer del mismo negocio, entre las mismas partes y sobre el mismo objeto, podrán las partes, á su elección, proseguir el juicio ante la autoridad judicial para la revocación del auto de incompetencia por todos los lados que las leyes comunes señalan, hasta que sea ejecutoriado, ó entablar desde luego el recurso de competencia.

Art. 86. Este recurso se interpondrá ante el Prefecto político del Departamento, presentándole una memoria en que se dará noticia del conflicto negativo que haya ocurrido, expresando las autoridades que se hayan negado á conocer, y expondrá todos los fundamentos en que la parte apoye la competencia de la autoridad que crea debe conocer, y citará la ley que le atribuya el conocimiento. A esta memoria acompañará copia legalizada del auto en que la autoridad administrativa se haya negado á conocer ó declarándose incompetente.

Art. 87. El Prefecto, luego que reciba esta memoria, lo avisará á las autoridades administrativa y judicial, que igualmente se hayan declarado incompetentes, y les comunicará en su Secretaría y por el término de quince días, la memoria presentada, así como á la parte que hubiere ocurrido á la autoridad judicial, si fuere otra diversa de la que hubiere entablado el recurso, ó á la misma autoridad judicial, si no hubiere parte, para que dentro del término señalado presenten sus memorias respectivas, en que expongan los motivos en que se hayan fundado para la declaración de incompetencia, citando las leyes en que se apoyen.

Art. 88. El Prefecto, si fuere la misma autoridad que se haya negado á conocer, extenderá su memo-

ria, y luego que reciba la de la autoridad judicial y de las demás partes, si las hubiere, las remitirá al Ministro de Justicia.

Art. 89. El Ministro, á las veinticuatro horas de haberlas recibido, las pasará á la Secretaría del Consejo de Estado, á quien corresponde decidir la competencia, declarando cuál sea la autoridad que deba conocer.

Art. 90. El Secretario del Consejo de Estado pasará luego el expediente á la Sección de lo contencioso para que dirija la instrucción por escrito y prepare la relación del negocio.

Art. 91. Concluida la instrucción y en estado de verse el negocio, se citará por el Presidente del Consejo al tribunal mixto para que decida, como previene el art. 84.

Art. 92. Lo dispositivo del decreto se limitará á decidir de una manera general, y sin designación determinada de tribunal particular, si es la autoridad administrativa ó la judicial, la que deba conocer del negocio.

§ 3º

De los conflictos positivos ó negativos entre las autoridades administrativas

Art. 93. El conflicto de jurisdicción, ya sea positivo ó negativo, entre las autoridades administrativas, se decidirá por el Consejo de Estado.

Art. 94. En el conflicto positivo, la autoridad que solicite la inhibición de otra, presentará á ésta una memoria, manifestando las razones en que se funde, y citando la ley que le atribuya el conocimiento. Luego que reciba esta memoria, suspenderá los procedimientos en el negocio.

Art. 95. Si la autoridad intimada cediese el conocimiento del negocio, el conflicto quedará acabado; pero si no lo cediese, pasará á la que le hizo la intimación, una memoria exponiendo las razones que tenga para conocer, y citando la ley en que se apoye.

Art. 96. Si la autoridad que promovió la inhibición no se convenciere con las razones de la autoridad que conoce del negocio, se le avisará así, y ambas remitirán las memorias presentadas al Ministerio de Justicia por el primer correo.

Art. 97. El Ministro, á las veinticuatro horas, las pasará al Secretario del Consejo de Estado.

Art. 98. El Consejo de Estado resolverá la competencia, procediendo conforme al artículo 19 y siguientes.

Art. 99. El decreto que decide la competencia, no admite recurso alguno.

Art. 100. Si el conflicto entre las autoridades administrativas fuere negativo, y la parte no quisiere ocurrir á la autoridad superior inmediata de las que no quieran conocer para que revoken el decreto de incompetencia se interpondrá, seguirá y se decidirá la competencia por la Asamblea en la forma establecida en este reglamento, y la resolución marcará la autoridad que ha de seguir conociendo.

CAPÍTULO VII

Del previo administrativo en las acciones judiciales

Art. 101. La memoria que debe preceder á las demandas de que habla el art. 14 de la ley que arregla lo contencioso, si la que se intenta es contra el Gobierno, se deberá presentar al Ministerio á cuyo ramo pertenece la materia de que se trate. Si fuese contra algún Departamento, ante el Prefecto político; si contra alguna demarcación, ante el funcionario que esté al frente de ella; y si fuere contra los Ayuntamientos, corporaciones ó establecimientos públicos, ante sus presidentes, jefes ó rectores.

Art. 102. Presentada la memoria, se dará de ella el recibo correspondiente; y anotándose así en la misma memoria, se remitirá con el informe correspondiente al Ministerio á cuyo ramo perteneciere el negocio. En el informe se expondrán los fundamentos que se tengan para defenderse contra la acción que se intente ó si convendrá un arreglo. A este informe precederá la deliberación de los Ayuntamientos en su caso.

Art. 103. El Ministerio dictará la resolución conveniente dentro de cuarenta días, contados desde la fecha del recibo de que se habla en el artículo anterior.

Art. 104. Si pasados los cuarenta días, el Ministerio no hubiere dictado resolución alguna, la acción podrá ser intentada ante los tribunales.

Art. 105. La falta de la previa presentación de la memoria ó del trascurso del término señalado en el artículo anterior, hace nulo cualquier procedimiento de los tribunales.

Art. 106. La memoria, en caso de tercería, de que habla el artículo 15 de la ley que arregla lo contencioso, será presentada al tribunal que conozca del negocio.

Art. 107. Este suspenderá el procedimiento y la remitirá inmediatamente al Ministerio del ramo á que corresponda la materia sobre que se verse.

Art. 108. La autoridad administrativa se limitará á considerar la realidad de los fundamentos en que se

apoye, para procurar un arreglo, ó decidirse á sostener sus derechos preferentes.

Art. 109. La administracion dictará su resolucion dentro de quince dias. Si pasado este término el juez ó tribunal no hubiere recibido resolucion alguna, continuará sus procedimientos, y decidirá la tercera.

CAPITULO VIII

Del efecto de los títulos ejecutivos

Art. 110. Cuando en alguno de los casos en que pueda conocer la autoridad judicial, se presentase un título ejecutivo contra el Erario ó bienes de la nación, ó contra los fondos ó bienes de las personas morales de que habla el art. 16 de la ley que arregla lo contencioso, los jueces podrán declarar que el juicio es ejecutivo, y encargar desde luego á las partes los diez dias de la ley; pero sin proceder á embargo alguno.

Art. 111. Declarada la obligacion de pagar conforme á lo prevenido en el art. 18 de la ley que arregla lo contencioso, el juez lo comunicará al Ministerio respectivo, y éste determinará su pago si lo permiten los fondos de que deba hacerse; de lo contrario, mandará se incluya en el presupuesto que corresponda, arreglando la manera con que deba verificarse el pago.

Art. 112. Si para cubrirlo hubiere necesidad de vender algunos bienes, el Gobierno podrá autorizar la venta y ordenar la manera en que deba practicarse.

CAPITULO IX

De la autorizacion para litigar

Art. 113. La autorizacion para litigar, de que habla el art. 19 de la ley sobre lo contencioso, la concederá el Ministerio respectivo á los agentes de las oficinas de su ramo, y á los Departamentos. Los Prefectos políticos la otorgarán á los Distritos y Municipalidades y Ayuntamientos, dando cuenta al Ministerio de Gobernacion, si la denegaren, para su resolucion.

Art. 114. Los rectores, presidentes de los establecimientos públicos y corporaciones que estén bajo la proteccion y dependencia del Gobierno, la concederán á sus mayordomos, administradores ó apoderados, siempre que el interes del litigio no exceda de quinientos pesos; si excediere necesitarán la del Ministerio respectivo, que obtendrán por conducto de los Prefectos políticos del Departamento.

CAPITULO X

De la autorizacion para proceder

Art. 115. La autorizacion para proceder contra los agentes de la administracion, la concederá el Ministro del ramo respectivo, si se trata de los Prefectos políticos, agentes de las oficinas ó corporaciones que dependan inmediatamente de la autoridad del Gobierno. Bastará la de los Prefectos políticos para los empleados ó agentes y corporaciones que dependan de su autoridad; si negaren la autorizacion, informarán al Ministro respectivo, para la resolucion que corresponda.

CAPITULO XI

De los artículos en el procedimiento administrativo

Art. 116. En el juicio administrativo no se admitirán otras excepciones dilatorias, separadamente de la cuestion principal, que la de incompetencia, y las que se refieran á la falta de personalidad de las partes.

Art. 117. El que tenga que oponer estas excepciones ante la Seccion de lo contencioso, las opondrá simultáneamente dentro de la mitad del término que señala el art. 13 de este Reglamento.

Art. 118. Del escrito en que se opongan se dará conocimiento a la otra parte, sin sacar el expediente de la Secretaría, concediéndole el término de tres dias para que responda por medio de otro escrito.

Art. 119. Con estos dos escritos, la Seccion de lo contencioso dará por terminada la discusion, y pasará el expediente al Relator para los efectos del art. 19 y procedimientos subsecuentes, hasta la resolucion del Consejo en la asamblea de lo contencioso.

Art. 120. Si hubiere de recibirse prueba, se hará en la forma prescrita en los artículos 14, 15 y 16, por un término que no excederá, de ocho dias y recibida la prueba, el expediente pasará al Relator, como se previene en el artículo anterior.

Art. 121. Si la excepcion de incompetencia se opusiere en union de las otras dilatorias de que se ha hablado, y la asamblea se declarase incompetente, no determinará sobre las demas.

Art. 122. Si las excepciones dichas se opusieron en los negocios de que respectivamente deben conocer el Prefecto político y el Consejo de Prefectura, se procederá de la misma manera que se previene en los artículos anteriores.

Dado en México, á 1º de Noviembre de 1865

(Firmado) MAXIMILIANO.

Por el Emperador.

El Ministro de Estado.

(Firmado) Jose F. Ramirez.

3. Comentario anotado

I. Introducción

1. *La doctrina mexicana actual.* El profesor José Francisco Ruiz Massieu, en su comprometida ponencia en el Seminario Internacional sobre regulación de la empresa pública, acusó acertadamente en los setenta *la creciente irresponsabilidad de la administración pública federal mexicana* como consecuencia de la proliferación de instituciones paraestatales, cuyo funcionamiento escapa al criticable control clásico del amparo ante el Poder Judicial federal, y para las cuales *se carece de toda vía jurisdiccional alternativa, como la brindada por ejemplo por el contencioso administrativo en derecho comparado.*

En el mismo sentido se han pronunciado recientemente los profesores Arturo González-Cosío y Miguel de la Madrid-Hurtado. Este último, además de formular severas pero muy atinadas críticas sobre el juicio de amparo en general, concluye que: en primer lugar, el amparo es sólo una defensa secundaria y eventual de la Constitución, por descuidar la protección de la parte orgánica de la misma, por constituirse más en defensa del individuo que de la propia Constitución y por configurar un control puramente formal pero no esencial; en segundo lugar, el amparo es ajeno al control constitucional auténtico, desvirtúa por su subjetividad e individualismo la protección de la parte orgánica, deja impune la violación general no individualizable y, en definitiva, no logra un control auténtico mínimo de la legitimidad constitucional de los actos del Poder Público.

Complementariamente, el profesor Madrid-Hurtado refiriéndose expresamente al pensamiento clásico de Teodosio Lares, afirma:

"La expansión del contencioso-administrativo autónomo. También, inclusive como mecanismo de defensa frente a la dilatación del Poder Ejecutivo, se postula como una de las grandes necesidades de los regímenes presentes, el fortalecimiento de las facultades de los órganos encargados de la función jurisdiccional, sobre todo en su aspecto de contralor de la constitucionalidad y de la legalidad de los actos de los otros dos poderes"

"En particular en Europa —la occidental, inclusive en Inglaterra— y en América Latina, el crecimiento de los cometidos del Poder Público en función administrativa, tiende a la expansión del control más tecnificado de su juridicidad, a través de la jurisdicción contencioso-administrativa, ajena al Poder Judicial clásico, conceptualmente más refinada y cada vez más autónoma".

En este sentido, se refiere expresamente al surgimiento de los tribunales federales administrativos autónomos, previstos originariamente por el artículo 104.1. de la Constitución, a saber: el Tribunal Fiscal de la Federación y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. Al respecto, el constitucionalista mexicano señala que, *"esta consolidación de la jurisdicción autónoma de lo contencioso-administrativo se ubica en una corriente constituyente y legislativa, tanto mexicana como universal, que tiende a una más refinada justicia para la materia administrativa"*.

2. *Hacia una reorganización de la justicia administrativa.* Finalmente, cabe enfatizar que este mismo autor, refiriéndose a la creación del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, previsto para los servidores públicos en la fracción XII del apartado B) del artículo 123 de la Constitución federal, afirma que éste se establece *"de conformidad con la tendencia doctrinal y de derecho comparado que tiende al fortalecimiento y a la especialización de la justicia en materia administrativa"*.

Estos señalamientos convergen con la desvirtuadora circunstancia de las "alongaderas", resultantes del juego combinado, a comienzos de los años ochenta, del contencioso administrativo y del amparo. *Respecto de los actos definitivos, en particular de los organismos fiscales autónomos* (Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, Instituto Mexicano del Seguro Social, etc.), ellas parecieran revelar, después de las adiciones y modificaciones legislativas de 1978, 1981-82, 1988 y 1995-1996, al Código Fiscal de la Federación y a la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, *la conveniencia de una reestructuración sustantiva y no puramente procedimental de las fases oficiosa y contenciosa*, en beneficio tanto de los particulares como de las administraciones paraestatales. En efecto, parecía inusitado un procedimiento, de muchos años de duración, que acumulaba el trámite ante la institución fiscal autónoma, la decisión administrativa definitiva, el recurso de inconformidad, el juicio de nulidad ante la Sala Regional, el conocimiento y fallo por la Sala Superior y las complejidades del amparo ante las instancias del Poder Judicial Federal. Ello en perjuicio para ambas partes, tanto el organismo fiscal autónomo como los particulares.

3. *Vigencia del pensamiento de Teodosio Lares: Su actualidad en derecho comparado, particularmente en los países de la familia romano-germánica (singularmente, en polémicas actuales en la Europa peninsular y en Nuestra América).* En la reflexión y eventual reorganización de la jurisdicción federal

mexicana en materia administrativa –cuyo estadio actual parece, por lo expuesto, contradecir el pensamiento científico y la práctica de una justicia expedita y calificada–, el pensamiento del Maestro Teodosio Lares nos parece una aportación permanente, indiscutible en los esfuerzos de modernización institucional emprendidos por el gobierno federal mexicano y además, hoy sería quizá de provechoso conocimiento para los contendientes, en acerbada polémica (ya desde 1993) que enfrenta a nobles paladines de la Escuela Democrática del Derecho Administrativo en nuestra lengua.

II. El marco científico e histórico de Teodosio Lares

4. *Conceptos del maestro Carrillo-Flores.* El máximo exponente del pensamiento mexicano del derecho administrativo en los tres primeros cuartos del siglo XX, el maestro Antonio Carrillo-Flores, inicia su prólogo a esta ya clásica obra de Lares con los siguientes conceptos, a los cuales adherimos plenamente:

"Las lecciones de derecho administrativo –publicadas en 1852– son, indudablemente, de un valor singular en la historia del derecho público mexicano y específicamente de la rama de que se ocupó don Teodosio Lares. El volumen recoge las 14 lecciones que en el año de 1851 dictó este destacado jurisconsulto y prominente hombre del partido conservador en el Ateneo Mexicano".

"Todos los cultivadores del derecho administrativo en México, así lo pienso al menos, han tenido siempre un gran respeto por la obra de Lares; pero no es sino en los últimos 30 ó 40 años cuando se han estudiado sus trabajos jurídicos con objetividad, independientemente de las tremendas cuestiones que dividieron a los mexicanos por más de medio siglo, hasta el restablecimiento de la República en 1867. Se han reconocido así los méritos de Lares, el jurista, sin para ello tener que juzgar al político que sirvió a Santa Anna y a Maximiliano.

5. *El momento jurídico de don Teodosio.* Como la modestia del título indica, las *Lecciones* fueron un ciclo de conferencias; éste fue dictado cuando el derecho administrativo era una disciplina casi inorgánica, no solamente en América Latina sino inclusive en Europa. En Francia, la jurisdicción "retenida" fundada por Napoleón Bonaparte, en 1802, había progresado poco y sólo alcanzaría el rango autónomo de la jurisdicción "delegada" en 1872; por otra parte, sólo en 1873, por el Tribunal de Conflictos, la jurisdicción administrativa definiría la autonomía de la nueva disciplina respecto del derecho civil, especificando la peculiaridad de las

nuevas relaciones que no podían ser regidas por las mismas reglas que presidían las relaciones de particular a particular. En España, la configuración y regulación de la jurisdicción contencioso-administrativa data de 1888, con la Ley Santamaría de Paredes.

En América Latina, con antelación a las grandes sistematizaciones del argentino Rafael Bielsa (de 1921) y del uruguayo Enrique Sayagués-Laso (1959), sólo se dieron algunas publicaciones asistemáticas como las de V. Pereira do Rego (1857) y A.O. Viveiros de Castro (1906) en Brasil, de A. Govin y Torres (1882-1883) en Cuba, de R. Ferreira (1866) y de L.V. López (1902) en Argentina, y de Luis Varela en la R. Oriental del Uruguay (1901-1920). Por ello, la significación de la obra del mexicano Teodosio Lares le ha ganado con honor el título del "decano del derecho administrativo latinoamericano".

6. *Una aportación latinoamericana.* Una lectura exhaustiva y polémica de las *Lecciones* sería quizá indiscreta y podría alcanzar –tan grande como es la riqueza y hasta la agresividad del juego conceptual de Lares– una extensión desmesurada. Nuestro objetivo en esta contribución laresiana es más limitado: se trata de poner de manifiesto la aportación del Maestro mexicano al pensamiento de las instituciones administrativas de un país latinoamericano, aportación que –por oposición a la posterior anglofilia de los amparistas como Ignacio Vallarta– arraiga profundamente en la tradición revolucionaria francesa y postula, con aliento jacobino, la independencia del Ejecutivo y de la administración surgidos democráticamente del sufragio universal directo, con respecto al poder "tecnocrático y conservador" del Judicial.

7. *Conservadurismo y supremacía judicial.* Es menester tener presente que el *Acta de Reformas de 1847* (art. 25), abrogó en México la soberanía del Congreso e instauró, mediante el juicio de amparo contra ley y contra acto administrativo tanto individual como general, la supremacía del Judicial (poder ajeno al sufragio universal y encarnado en los muy conservadores graduados de las facultades de derecho) sobre los poderes –de integración multidisciplinaria Legislativo y Ejecutivo. En otros términos, el liberalismo del siglo XIX como el neoliberalismo inaugurado por Hayek y sus epígonos en el siglo XX –mediante este desapoderamiento de los órganos legítimamente emanados del voto popular– vino a funcionalizar un parapeto ("garde-fou") tan eficaz contra el cambio social como lo hubiera sido el Supremo Poder Conservador, postulado por el constitucionalismo oligárquico mexicano de 1836. Por ello y respecto de este

punto, la "judicialización" del Poder Público mexicano por los artículos 101 y 102 de la Constitución de 1857 y por las normas del 5 de enero de 1988, configura *una reivindicación paradójica de los objetivos últimos del conservadurismo por parte de los campeones del neo-liberalismo, agravada por las inconsultas reformas de diciembre de 1994.*

Cuando Lares dicta sus conferencias, de 1851, el derecho positivo mexicano se encuentra en la línea divisoria: entre el pensamiento romano-germánico –en su versión francoespañola de Cádiz (1812) y, en parte, de la Constitución de 1824– y el pensamiento anglosajón que se consolidaría en 1857, profundizando los lineamientos del Acta de Reformas de 1847.

El eminente Carrillo-Flores confunde, a nuestro modo de ver, la trascendencia de ciencia jurídica del problema, considerando en *pura técnica* que Lares es un campeón de la omnipotencia legislativa cuando, en verdad, *debiera hablarse de una reivindicación de los actos-regla del Legislativo, frente a su desvirtuación, y hasta "vaciamiento" de ellos, por el acto subjetivo de la jurisdicción.*

8. *Las concepciones enfrentadas: europea y angloamericana.* Cabe, sí, adherir al planteamiento de Carrillo-Flores cuando aserta: "El punto medular de la discrepancia entre Lares y Vallarta –derivada de que el primero, como publicista, es de formación continental europea y el segundo estadounidense– es la interpretación del principio constitucional de la división de poderes. De conformidad con la que acogió Francia a partir de la Revolución, *el Poder Judicial no debería de interferir en los actos y procedimientos de la administración pública, ni aun en aquellos de carácter contencioso.* En cambio la tesis estadounidense –en el marco de la cual la Suprema Corte mexicana entendió los textos de la Constitución de 1857– era precisamente la opuesta: que el artículo 50 prohibía que el Poder Ejecutivo y el Judicial se reuniesen en una misma persona o corporación y que los artículos 97 y 98 daban competencia expresa a los tribunales federales para decidir de las controversias entre la administración y los particulares, derivadas de la aplicación de las leyes federales y de aquellos en que la federación es parte".

9. *Ciencia jurídica y mera técnica normativa.* Naturalmente que si nos situamos como lo hace Carrillo-Flores en el texto de 1857, posterior tanto a las conferencias como a las *Lecciones* (1851-52) de Lares, la rica aportación científica del maestro de Aguascalientes sucumbe quizá fácilmente al embate positivista del abogado jalisciense. Pero no se trata de eso; *lejos estaría relegado el interés general de la ciencia si se quisiera resolver una polémica sustantiva mediante el formalismo contingente y positivista de tex-*

tos posteriores. Esta tendencia "fácil" la manejaría Vallarta, desde su sitio de presidente de la Suprema Corte en el fallo dictado el 27 de junio de 1879, en el amparo interpuesto por los señores Álvarez Raúl y Miranda e Iturbe, en contra del ayuntamiento de la ciudad de México: Ahí sostuvo que el Poder Judicial siempre es competente cuando "hay que definir los hechos y aplicar el derecho mediante conocimiento de causa", cuando sobre uno u otro discrepan la autoridad administrativa y los particulares.

Insistimos. No se trata de facilitar el razonamiento mediante una sencilla exégesis, de técnica positivista, aplicada al texto vigente bajo la Constitución de 1857. *Se trata, en forma algo más ardua pero ciertamente más creativa, de visualizar cuatro cosas, en un análisis riguroso de ciencia jurídica, que no se limite a las puras normas en un "instante técnico" de México, sino que capte la plenitud de la cuestión planteada: en primer lugar, el régimen de la Constitución de 1824, que es la estudiada por estas Lecciones, con las adiciones y modificaciones del Acta de Reformas de 1847; en segundo lugar, los matices de la postura del propio Ignacio Vallarta, bajo la Constitución de 1857; en tercer lugar, el planteamiento de la cuestión en el régimen de la Constitución de 1917, con sus adiciones y modificaciones; en cuarto lugar, el horizonte oteado para el siglo XXI por las recientes adiciones y reformas legislativas de 1988 y 1995-96, así como los anteproyectos de 1997 sobre "Ley orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa" y de "Ley federal del procedimiento administrativo".*

III. La clave valorativa de la administración revolucionaria francesa

10. *La disidencia doctrinal revolucionaria francesa.* La Revolución francesa había forjado una *disidencia revolucionaria* con la doctrina liberal prerevolucionaria del barón de Montesquieu, tal cual lo ha desarrollado magistralmente la Escuela democrática del derecho administrativo en España.

En efecto, *los órganos judiciales del Antiguo Régimen habían paralizado los esfuerzos reformistas del ocaso de la monarquía, y se habían valido para ello de la división de poderes postulada por Montesquieu: para éste, los "parlamentos" (u órganos judiciales del siglo XVIII) ejercen "un acto de colaboración con el legislador" y un "derecho de concurrencia con el soberano en la formación de la ley", siendo que además dicho órgano judicial tiene "el derecho de examinar, discutir, modificar e incluso rechazar las nuevas leyes".*

Los revolucionarios franceses decidieron oponer entonces a la doctrina del aristócrata Montesquieu,

la de la división de poderes, una disidencia doctrinal expresada con la fórmula de "separación de poderes", contradictoria no sólo con el barón y magistrado judicial de la región de Burdeos, sino también con las constituciones inglesa y estadounidense. En efecto, los revolucionarios forjan una interpretación claramente disidente respecto de la ortodoxia doctrinal que hubiera podido suponerseles, *disidencia que tiende*, para la más eficaz realización del ideario revolucionario, *a la forja de una poderosa administración vocada a encarnar creativamente las ideas transformadoras del Nuevo Régimen*. Se trata de estructurar el funcionamiento vigoroso y por ende autónomo de una administración como no la había conocido el Antiguo Régimen, sometiéndola justamente a una nueva disciplina que sería el derecho administrativo, es decir, *el derecho forjado e interpretado por una administración constituida en brazo secular del pueblo soberano*.

11. *Ejecutivo creador y judicial mediatizador*. La organización de esta administración revolucionaria tendía, pues, a un objetivo que rebasaba la simple circunstancia: la interpretación del nuevo principio de división de los poderes no se adecuaba a la ortodoxia originaria del constitucionalismo, que le hubiere impuesto sus propios criterios inmovilistas en cuanto a fuentes y control. Por el contrario, *la disidencia revolucionaria afirma, mediante la "separación" en lugar de la "división", la idea heterodoxa de una libertad casi soberana del Ejecutivo respecto de los otros poderes, y específicamente respecto del Poder Judicial*. No se podía olvidar que el aparente tecnicismo, que las aparentes razones de lógica formal esgrimidas por los antiguos parlamentos habían sido *la máscara antihistórica de órganos constituidos en reductos cerrados de la nobleza y que se habían distinguido por lograr una efectiva mediatización del poder de la monarquía*.

Por todo esto, los revolucionarios decidieron que la *separación* de poderes debería articularse de tal forma que evitase el riesgo notorio tanto de una prevalencia política del estamento nobiliario, identificado de hecho en su conciencia con los parlamentos judiciales, como de un condicionamiento substancial por parte de los jueces de las posibilidades de conformación revolucionaria. En otros términos, *la disidencia revolucionaria francesa tenía un beneficiario institucional, el Ejecutivo*, al implicar una exención del mismo en relación con los otros dos poderes.

Ahora bien, Lares al inspirarse directamente en la doctrina francesa (y, en parte, española) de la primera mitad del siglo XIX, *hará suya la radical se-*

paración de los conceptos de administración y justicia civil. Como más tarde lo reiteraría León Duguit, el maestro mexicano utiliza el concepto amplio de *jurisdicción*, comprensiva simultáneamente de la justicia administrativa organizada en el Ejecutivo, y de la justicia civil organizada en el Judicial. Ello significa *la reivindicación de una función jurisdiccional para el Ejecutivo, siendo entonces irrelevante la organización de ella mediante una estructura "retenida" o una estructura "delegada"*.

En este sentido, se había dictado la ley de la Asamblea constituyente, de 16-24 de agosto de 1790:

"Las funciones judiciales son y permanecerán siempre separadas de las funciones administrativas. So pena de prevaricato, *los jueces no podrán turbar de manera alguna las operaciones de los cuerpos administrativos, ni citar ante ellos a los administradores por causa de sus funciones*".

El Código Penal francés de 1791 dio a este principio nada menos que garantía penal, al tipificar como delito la inmixción de los jueces en la acción administrativa. El sistema, incorporado a las constituciones de 1791 y siguientes, recibió su cuño definitivo en las reglas napoleónicas.

12. *La potestad reglamentaria*. Complementariamente, *la idea de separación va a postularse también entre el Ejecutivo y el Legislativo, para fundamentar la potestad reglamentaria del primero*. Así, contrariando el monopolio normativo del Legislativo —que es típico del constitucionalismo anglosajón, en el cual es casi inexistente la potestad reglamentaria y se habla simplemente de una legislación delegada—, *la autonomía del Ejecutivo lleva al reconocimiento, en la propia Constitución francesa de 1791, de una potestad reglamentaria*:

"El Poder Ejecutivo no puede dictar ley alguna, ni siquiera provisoria, sino solamente proclamaciones conforme a las leyes para ordenar o recordar la ejecución de éstas".

En el mismo sentido, el constitucionalismo napoleónico establecería en el artículo 44 de la Constitución del Año VIII:

"El gobierno propone las leyes y dicta los reglamentos necesarios para asegurar su ejecución".

13. *Revolución francesa y administración contemporánea*. Tal cual nos aporta la doctrina democrática española, en concepto que cabe recordar al leer a Lares, *como resultado de la Revolución francesa va a actuar bajo la etiqueta formal del Ejecutivo, otra realidad en esencia diversa, la realidad llamada Administración, y a la que no cuadra de ninguna manera la caracterización reservada a ese poder en la inoperante teoría de la división de poderes*.

Veamos ahora, sumariamente, el presentimiento notable que podemos hallar en las páginas de Teodosio Lares, de ese fenómeno que es la Administración Contemporánea.

IV. Síntesis del pensamiento laresiano al respecto

14. *La obra doctrinal y legislativa de Lares.* Hemos visto, en apartado anterior, los matices y alcances de la disidencia francesa, respecto de la doctrina de la división de poderes, que los revolucionarios llaman "separación", para asegurar la autonomía de la Administración.

Ahora bien, *la estructura y el funcionamiento del Poder Judicial, previstos por la Constitución mexicana de 1824, con las Reformas de 1847, se mantuvieron vigentes bajo el régimen santaannista de las Bases*, para la Administración de la República hasta la Promulgación de la Constitución, de 22 de abril de 1853. Expresamente, las Bases preparan la vía jurídica para un texto constitucional que nunca llegó a dictarse; pero *durante la vigencia de las Bases, éstas no cambian en absoluto los principios jurisdiccionales del Poder Judicial*, al cual se limitan a completar con el nombramiento de un Procurador General de la Nación para la atención de los intereses nacionales en los negocios contenciosos y con un Consejo de Estado, cuyas cinco secciones "evacuarán respectivamente por sí, todos los dictámenes que se le pidan en los ramos respectivos, como consejo particular de cada ministerio". En otros términos, las *Lecciones* de Lares y la Ley para el Arreglo de lo Contencioso-administrativo, de 25 de mayo de 1853, configuran una obra doctrinal y legislativa que pretende *contemplar* los textos constituyentes de 1824 y 1847, a los cuales *se busca añadir el refinamiento de una jurisdicción especializada en materia administrativa, pero sin negar en absoluto los fundamentos del juicio de amparo*, previsto por el art. 25 del Acta de Reformas de 1847.

15. *La doctrina de la separación de poderes.* La contemporaneidad, la aportación vigente del pensamiento laresiano, las encontramos en su concepción de la separación de poderes, que *glosaremos adaptando sus giros a la jurisdicción autónoma* de los tribunales administrativos previstos actualmente en los artículos 73. XIX.H, 104.I., 116.IV. y 122.IV.e. de la Constitución federal mexicana de 1917.

La separación de los poderes administrativo y judicial es un principio constitucional, de un orden tan elevado como la libertad individual y los principios de fraternidad e igualdad. La autoridad administrativa y la autoridad judicial tienen una esfera de acción del todo diferente.

16. *Los límites recíprocos de los poderes y su dinámica.* Una vez determinada la competencia judicial o administrativa por las leyes o por la naturaleza de las materias, *los límites de la una deben impedir la acción de la otra.* De este principio absoluto y de orden público, se deducen las cuatro consecuencias siguientes:

La primera, o principio de la remisión: La inhabilidad absoluta para conocer una autoridad respecto de la competencia de otra, oponible por cualquiera de las partes contra la autoridad judicial que quiera conocer de un asunto administrativo, y contra la autoridad de la administración que se ocupara de un debate judicial; por ello, el poder a cuyo conocimiento incompetente fuere llevado un negocio de otro poder, debe –aun de oficio– abstenerse de conocerlo y remitirlo a la autoridad competente.

La segunda, o principio de la división de competencia: la autoridad que está conociendo en el marco de su competencia legítima, si resultare un incidente competencial de parte de otra autoridad, debe continuar conociendo de lo principal y remitir el incidente a la autoridad competente para dilucidarlo.

La tercera, o derogación al orden de las jurisdicciones: ninguna autoridad o particular puede turbar ni modificar la economía de estas competencias, ni de oficio ni por consentimiento de las partes.

La cuarta, o principio del "previo administrativo": referente al respeto debido a las personas de los respectivos agentes de los poderes; así el poder administrativo no puede juzgar a los funcionarios del orden judicial, ni el poder judicial a los agentes de la administración, sin expresa autorización de la misma.

17. *Los conflictos de competencia.* Así presentadas las consecuencias más generales del principio de la separación de poderes, enuncia Lares ciertas reglas de solución de posibles contiendas competenciales.

Primera regla: el Poder Judicial en ningún caso puede avocarse el conocimiento de un negocio pendiente ante la autoridad administrativa, aunque ésta sea incompetente; ni tampoco puede suscitarle que-rella de competencia alguna. Así como, por otra parte, estando el Poder Judicial conociendo de un negocio, no puede ser privado de él por la autoridad administrativa, sino en virtud de una competencia. Notificada ésta en la forma regular, debe desde luego sobreseer la autoridad judicial hasta la decisión de la competencia.

Segunda regla: al Poder Judicial le está prohibido turbar la acción de la autoridad administrativa, reformar los reglamentos o actos de la administración, o suspender sus efectos; y antes, al contrario,

debe asegurar la ejecución de los reglamentos cuando hayan sido legalmente hechos. Y así como la autoridad administrativa no puede interpretar ni reformar los actos de la autoridad judicial, ni suspender sus efectos, así también le está prohibido a ésta mezclarse en la interpretación, explicación y aplicación de los actos administrativos.

Tercera regla: los tribunales no pueden dictar disposiciones generales o reglamentarias, prohibición —de toda decisión judicial por vía de providencias generales— que está fundada sobre la máxima de la separación de los poderes.

El Judicial nunca puede usurpar las atribuciones del Poder Legislativo ni suspender la ejecución de las leyes. A los jueces sólo corresponde hacer respetar la ley.

18. Un esfuerzo conciliatorio: Justicia administrativa y jurisdicción de amparo. En este punto se desliza, empero, un esfuerzo de Lares para conciliar su doctrina (e incluso la entonces próxima a dictarse Ley Lares de 1853) con el amparo, previsto por el Acta de Reformas de 1847. En efecto, Lares matiza la tercera regla, reconociendo que los tribunales civiles deben rehusar toda autoridad a un acto ilegal del Poder Ejecutivo.

Si el Ejecutivo desconoce las reglas que le están impuestas, sea mediante reglamentos o mediante autorizaciones especiales, el acto del Ejecutivo es en ambos casos irregular, ilegal, y la autoridad judicial debe considerarlo como si no existiera. En ambos casos, los tribunales juzgarían con arreglo a la Constitución y a las leyes y en vano se diría que los tribunales no deben conocer de los actos administrativos ni impedir su ejecución. El derecho de examen inherente al Judicial no importa erigirse en juez de la administración, mezclarse en sus actos, ni impedir su ejecución, pues el tribunal no se hace juez de la utilidad ni de la oportunidad. Los tribunales no reforman el reglamento anticonstitucional: se abstienen únicamente de prestarle su concurso. La magistratura debe ser la salvaguardia de las libertades públicas.

Textualmente incorpora Lares a su razonamiento la consideración de la Constitución de 1824, adicionada y reformada en 1847:

Nuestra Acta de Reformas, reconociendo altamente estos principios en el art. 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 en el mismo artículo se advierte que res-

petando 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 del acto que lo motivare. No podíamos presentar una confirmación más auténtica de los principios que hemos desarrollado (énfasis nuestro).

Cuarta regla: pertenece a los tribunales judiciales conocer de toda cuestión de derecho privado, que no pueda resolverse sino por los medios del derecho civil; sin embargo, no debe olvidarse que el Estado, considerado como unidad nacional, no está sujeto a las reglas ordinarias.

En resumen, el principio de la separación de poderes no se salvaría si el Judicial pudiera anular los actos administrativos, y, por ello, si bien tiene el derecho de examinar si se ha cumplido con todas las formalidades necesarias, no debe de manera alguna discutir ni el valor ni la oportunidad de las medidas administrativas, y tampoco examinar la regularidad exterior de los actos administrativos.

19. Autonomía de la justicia administrativa respecto de la judicial. El valor, la oportunidad y la regularidad exterior de los actos administrativos escapan a la competencia de la jurisdicción judicial. *El Poder Judicial no es ni puede ser la única fuente de la justicia. Existe una justicia civil a cargo del judicial; pero también existe una justicia administrativa a cargo del Ejecutivo. Esta última es la competente para conocer de los actos administrativos,* de los cuales el maestro mexicano sustenta un concepto restrictivo, material, dentro de los actos de la administración. *Examen y discusión de estos actos administrativos corresponden a la administración contenciosa o jurisdiccional (por oposición a la administración activa o propiamente operativa), pero es preciso que recaigan solamente sobre los verdaderos actos administrativos "cuyo carácter deba sustraerlos de la justicia ordinaria, justicia que estamos acostumbrados a ver, aunque sin razón, como la única y verdadera justicia".*

En este subtema, Lares asume la disidencia revolucionaria francesa.

El dogma político de la separación de los poderes, no fue proclamado y sostenido por la Asamblea Constituyente, sino para procurar al Poder Ejecutivo una libertad completa de acción en la dirección administrativa de los intereses generales. Este principio es el único que puede combinar la libertad y la seguridad de todos con un poder fuerte y enérgico. Puede el Poder Judicial errar sin peligro para la cosa pública; el menor obstáculo a la acción administrativa puede causar un perjuicio irreparable.

La postura laresiana es reiterada, machaconamente, en numerosas ocasiones:

En resumen, en cuanto a los actos administrativos, cierto y seguro es el principio que el derecho exclusivo de apreciar tales actos corresponde a la administración misma (...) el principio de la separación de los poderes, la necesidad de evitar los avances del Poder Judicial sobre el administrativo, fundan la competencia administrativa para interpretar, explicar y aplicar un acto que sea verdaderamente administrativo.

El Poder Judicial nos parece absolutamente incompetente. No puede adoptarse ni el temperamento de que los jueces civiles apliquen o expliquen el acto administrativo, cuando les parezca claro. Este acto, que les parece claro, podría parecerle muy oscuro a la autoridad administrativa. La claridad no sería más del pretexto para conocer. Y no es posible conceder a los jueces civiles la facultad de conocer de los actos administrativos. Estos jueces no pueden ni confirmar ni disminuir la autoridad, la fuerza y subsistencia de un acto de administración y no por un principio de orden público ordinario (...), sino por un principio de organización social, que tiende nada menos que a la conservación del equilibrio de los poderes... Todas las veces, pues que un derecho reclamado ante los tribunales civiles, se derive de un acto administrativo, y una de las partes conteste el valor intrínseco o extrínseco del acto, o el valor de sus expresiones, el tribunal debe sobreseer en sus procedimientos, y el debate debe llevarse ante la autoridad administrativa competente, para que por la vía graciosa o contenciosa, según la naturaleza del acto, lo interprete y explique de la manera conveniente (...). Se habrá comprendido ahora cuán importante es circunscribir la expresión de acto administrativo...

20. *Administrar y juzgar lo administrativo: una identidad. La necesidad de una jurisdicción administrativa que conozca y decida de lo contencioso-administrativo está fundada en la separación de los poderes Ejecutivo y Judicial.* La jurisdicción administrativa debe ser reconocida, porque ella se deriva naturalmente del Poder Ejecutivo que es su fuente, su origen: si ha de haber dependencia recíproca entre el Ejecutivo y Judicial es consecuencia precisa, necesaria, que la haya entre la administración y el Poder Judicial.

El fundamento indestructible del poder de juzgar lo contencioso de la administración por la administración misma, se encuentra precisamente en la unión de este poder de juzgar, con la administración, de la cual es parte integrante, indivisible. *Es imposible que la administración exista sin la facultad de juzgar lo contencioso-administrativo, porque conocer y decidir acerca de los actos de la administración*

es administrar; administrar corresponde al Ejecutivo y el Poder Ejecutivo no puede ejercerse por el Poder Judicial, como se ejercería si este poder conociese de los actos administrativos.

El razonamiento de Lares, que estamos glosando, se plantea claramente *el principio de la decisión administrativa ejecutoria*, lo que la doctrina francesa contemporánea ha designado como *la autoridad de la cosa decidida*.

¿De qué serviría que la administración ordenase alguna obra de utilidad pública, si al realizarla habría de suspenderla hasta que otra autoridad extraña allanase los obstáculos que a ella opusieran el interés, o el derecho de los particulares? Los actos de la administración estarían sujetos a esta autoridad extraña, y de sus decisiones dependería el que se llevasen o no a efecto. Esto no sería administrar. No habría entonces poder administrativo, sino, confusión de poderes y desorden en la administración.

Naturalmente que, como anticipáramos (*supra*, numeral 5), Lares tiende a referirse a la justicia administrativa conocida de su tiempo, que tanto en Francia como en las reglas del constitucionalismo centralista de 1843 (y en las Bases de 1853) era la jurisdicción "retenida" (doctrina del *ministro-juez*), "la que debe ejercerse por la administración misma por medio de sus agentes, o de sus consejeros administrativos". Pero *los argumentos* del jurista aguascalentino *son aún más válidos si los referimos a la jurisdicción "delegada" vigente en Francia desde 1872, y en los Estados Unidos Mexicanos desde 1938.*

21. *Refutación de la pretendida confusión entre juez y parte.* En este último sentido, nos parecen igualmente memorables *sus clásicos argumentos tendentes a refutar la confusión* —alegada principalmente por procesalistas aherrojados en categorías de derecho privado— *entre el juez y la parte*, pues se dice que la justicia administrativa implicaría emisión y juzgamiento de los mismos actos por el propio gobierno.

La aparente fuerza de este argumento, nos dice Lares, depende de las ideas inexactas que tenemos de la administración, y *del empeño de juzgar los actos administrativos según las disposiciones inflexibles y estrictas del derecho civil*. Ello constituye una gruesa inadvertencia: en efecto, para los negocios privilegiados en que el interés general se encuentra más o menos mezclado, se necesita de un derecho mezclado también de las reglas del derecho público y de las del derecho privado, de tal manera que prevalezca la equidad y el interés del Estado, que es el interés de todos.

La falta de solidez del argumento que sin cesar se repite, de ser el Estado *juez y parte*, se revela en la inexacta asimilación que se hace del gobierno con un particular, que es contraria a la Constitución. *El gobierno administrando a nombre del Estado*, representándolo como unidad nacional, velando por el interés general, conservando y protegiendo los intereses comunes, y colectivos, *no es parte*. Ya hemos demostrado que cuando conoce y decide de los actos contenciosos, *administra*. No, no es entonces *parte*, no defiende intereses de la nación los cuales sólo administra. No, no es *parte* que ejercite alguna acción que le sea peculiar, *es la acción administrativa la que ejerce, y la que debe ejercer sin traba alguna*, si no se quiere caer en la confusión y en la anarquía. No, *no es parte* que sostiene sus derechos, *es la autoridad administrativa que obra*, y cuyos actos no pueden reformarse sino por la misma autoridad administrativa, ejercida por sus instancias autónomas en función jurisdiccional. *La administración no cesa de administrar, aun cuando decide sobre materias contenciosas*. La jurisdicción que ejerce es el complemento de las acciones administrativas.

22. *La ambigüedad de los textos decimonónicos*. La tesis aquí sustentada por Lares, en el marco de los textos constitucionales de 1824 y de 1847, no era la única posible, pero era ciertamente la más interesante si consideramos el horizonte postliberal en el cual la transformación revolucionaria de México tendría lugar, en el marco democrático y social del movimiento armado de 1910. Por supuesto que —además de los artículos de indudable filiación europea revolucionaria, inspirados en la Constitución de Cádiz de 1812— había en la Constitución de 1824, inclusive antes de las reformas de 1847, preceptos que habrían permitido una interpretación al estilo anglosajón, como la preconizada por Vallarta bajo la Carta de 1857. Así, por ejemplo, el artículo 137 inciso VI, según el cual corresponderá "a la Suprema Corte conocer de las infracciones de la Constitución y leyes federales, según se prevenga por la ley".

En esa línea pretendió situarse, con afirmación excesivamente unilateral, el ministro Vallarta en la ejecutoria de 1879 (*supra*, numeral 8). Ahora bien, inclusive prescindiendo de la evolución constituyente del siglo XX, ya en tiempos del abogado jalisciense, la fórmula pecaba de excesiva generalidad y requería de algunos temperamentos excepcionales.

Por una parte, en pleno auge del reformismo liberal, la ley de 12 de julio de 1859 ("ley de nacionalización de los bienes del clero secular y regular"), entregó por completo la ocupación y disposición de los bienes eclesiásticos a la autoridad administrativa.

Por otra parte, el propio Vallarta, al motivar su monografía de 1883, en favor de la constitucionalidad del ejercicio de la facultad económico-coactiva, expuso:

"Es bien difícil marcar el límite preciso en que termina lo administrativo (competencia del Ejecutivo) y en que comienza lo contencioso (competencia del Poder Judicial)".

Ello, nos indica que, para el destacado jurisconsulto, la fórmula del amparo de 1879 distaba mucho de tener los alcances presumidos por su geométrica sencillez, desconocedora de todos los ricos matices que dificultan el deslinde de lo administrativo y de lo jurisdiccional.

Pero en verdad, este largo periplo carecería de proyección si nos detuviéramos en el siglo XIX: la auténtica trascendencia de Lares en nuestro tiempo deriva del progresivo reconocimiento de su doctrina y legislación, con posterioridad a la crisis de 1929, y concomitantemente con la expansión de los cometidos del Poder Público contemporáneo, en verdad aún cualitativamente incólumes en México en 1998, a pesar del "asalto neoliberal" cuantitativamente impresionante en el periodo 1982-94.

V. Perspectivas contemporáneas

23. *La recepción de las ideas laresianas en el siglo XX*. El régimen constitucional vigente en los Estados Unidos Mexicanos *hacia mediados de 1998*, se integra con el texto originario votado por el Constituyente de 1917, pero también con las más de cuatrocientas adiciones y modificaciones experimentadas por el mismo, hasta la privatización agraria y aun ejidal sancionada por el Poder Revisor de la Constitución en el sexenio 1988-1994.

En particular, aún inacabado dicho "asalto" al Constituyente originario, cabe recordar: la expansión del clásico artículo 27 respecto del dominio de la nación sobre los recursos naturales; la prolifidad del concepto mexicano de la democracia, establecido por el artículo 3o.; los cometidos esenciales del Poder Público, determinados por el artículo 28; la constitucionalización de las instituciones (más de doscientas) de la administración pública paraestatal, en el artículo 90; la amplitud de las facultades legislativas en materia económica del Ejecutivo, según el segundo párrafo del artículo 131; etcétera.

Ahora bien, este agigantamiento de la actuación administrativa hubiere llevado a la paralización total del Judicial, de haberse sostenido el criterio "monopólico" sustentado por Vallarta. La historia del derecho mexicano ha ido ilustrando el acierto de Lares.

En primer lugar, la jurisprudencia aprobó en 1929 la tesis de la necesidad de agotar los procedimientos de defensa establecidos en las leyes aplicables como requisito para la procedencia del amparo. Al cerrar el juicio de garantías contra los actos susceptibles de ser modificados por vías ordinarias, la Corte vino así a robustecer tanto los recursos administrativos como los procedimientos de oposición judicial, fundados en el art. 104, fracc. I de la Constitución, muchos de los cuales, como los agrarios, habían caído en desuso o no se habían aplicado nunca.

En segundo lugar, la legislación constituyente de 1932 declaró improcedente el juicio de amparo en contra de las resoluciones de dotación o restitución de ejidos, amparo restablecido más tarde pero sólo respecto de la pequeña propiedad agraria. Complementariamente, la legislación constituyente de 1946, 1968 y 1987, liquidando toda duda respecto de la existencia y facultades de los tribunales federales autónomos, creados por ley ordinaria en 1938 (Tribunal Fiscal de la Federación, Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, Tribunales estatales de lo contencioso-administrativo) abrió el camino para la organización de un Supremo Tribunal Federal de lo Contencioso-Administrativo (cfr. el anteproyecto de 1997 de "Ley orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa").

24. *Administración contemporánea y tecnocracia judicial.* Como indicáramos, en esta obra clásica pero de increíble actualidad, muchos son los conceptos que merecerían ser discutidos en una monografía mayor. Nos hemos limitado a destacar la idea fundamental de una jurisdicción administrativa que evite la desvirtuación y aun paralización de la administración pública surgida del sufragio universal directo, por el tradicional bloqueo estamentario significado por un judicial ajeno al voto popular e integrado por una tecnocracia de legistas. Pero todos estos conceptos, en su mayoría científicos y siempre pedagógicos, no deben hacernos olvidar la tremenda presencia del pensamiento de Lares en estos años ochenta y noventa de la administración y jurisdicción administrativa mexicanas.

25. *Tendencias recientes* (R. Aguirre-Pangburn, G. Armienta-Calderón, A. Carrillo-Flores, A. Cortina-Gutiérrez, L. Cortiñas-Peláez, A. González-Cosío, M. de la Madrid-Hurtado et al.). En particular, parece llegada la hora de vencer las timideces que se han puesto de manifiesto en el amplio cumplimiento de la fracción I del artículo 104 y los artículos 73.XIX.H., 116.IV y 122.IV.e. constitucionales, las cuales distorsionan y hasta nulifican la justicia administrativa en las instituciones, fiscales autónomas en particular, y paraestatales en general.

En efecto, conforme al tenor de la Constitución oyendo a la doctrina dominante y para evitar algunas de las insuficiencias del juicio de amparo, el Congreso de la Unión instituyó en 1971 el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo del D.F., como un órgano autónomo para la impartición de justicia administrativa en la capital. Como parecería injusto privilegiar a los administrados capitalinos y a sus autoridades con una jurisdicción técnicamente más avanzada que la del resto del país, urge proseguir con la institucionalización de los restantes 31 tribunales estatales autónomos, ya constitucionalizados desde 1987; ello, siguiendo a la doctrina mexicana más reciente y autorizada (R. Aguirre-Pangburn, G. Armienta-Calderón, A. Carrillo-Flores, A. Cortina-Gutiérrez, L. Cortiñas-Peláez, A. González-Cosío, M. de la Madrid-Hurtado et al.), permitiría reservar el amparo administrativo para su objetivo originario y primordial, y culminar a nivel federal con la creación del Supremo Tribunal de lo Contencioso-Administrativo. En este último sentido, se han elaborado, en el segundo semestre de 1997, interesantes proyectos, complementarios entre sí, en la Academia Mexicana de Derecho Fiscal y en dependencias del Ejecutivo federal.

4. Bibliografía mexicana citada

AGUIRRE-PANGBURN, Rubén, *Notas para la presentación sobre el Tribunal Fiscal y la Justicia Administrativa*, Jalisco, Universidad de Guadalajara, julio de 1996, dactiloscrito inédito, para el Seminario Internacional sobre la Justicia Administrativa.

CARRILLO-FLORES, Antonio, *La justicia federal y la administración pública*, Porrúa S.A., ciudad de México, 2a. ed., 1973, 372 pp.

CORTINA-GUTIÉRREZ, Alfonso, *Ensayos jurídicos en materia tributaria*, Themis, ciudad de México, 1993, XXX + 304 pp.

CORTIÑAS-PELÁEZ, León, "Un derecho administrativo comunitario latinoamericano" [Balance crítico de la naciente jurisdicción en materia administrativa andina], "Presentación" de Andrés CASO-LOMBARDO, *Revista latinoamericana de administración pública*, núm. 7, ciudad de México, 1978, pp. 5-78.

CORTIÑAS-PELÁEZ, León, "Jurisdicción administrativa y tecnocracia judicial" en *Libro Homenaje al Doctor Eloy Lares Martínez*, 2 vols., 1198 pp., Caracas, Universidad Central de Venezuela/Facultad de Derecho-Instituto de Derecho Público, 1984, t. I, pp. 235-254.

CORTIÑAS-PELÁEZ, León, *Poder Ejecutivo y función jurisdiccional*, 2a. ed., con "Prólogos" de Enrique GILES-ALCÁNTARA y Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, Madrid, IEAL, 1986, 316 pp.

CORTIÑAS-PELÁEZ, León (dirección), *Introducción al derecho administrativo I*, Porrúa S.A., ciudad de México, 3a. ed. (corregida y aumentada), 1998, 361 pp.

CORTIÑAS-PELÁEZ, León, "Una contribución póstuma para la reflexión joven de clásicos subtemas del derecho público fi-

nanciero", ciudad de México, *Revista del Tribunal Fiscal de la Federación*, 3a. época, año IX, núm. 97, enero 1996, pp. 65-92.

FIX-ZAMUDIO, Héctor, "Introducción al estudio del proceso tributario en el derecho mexicano", en *Perspectivas del derecho público en la segunda mitad del siglo XX, Homenaje a Enrique Sayagués-Laso (Uruguay)*, "Préface" de Marcel WALINE, 5 vols., IEAL, Madrid, 1969, vol. III, pp. 1053-1139.

GONZÁLEZ-COSÍO, Arturo, *El poder público y la jurisdicción administrativa en México*, 2a. ed., Porrúa Hnos. S.A., ciudad de México, 1982, 252 pp.

GONZÁLEZ-COSÍO, Arturo, *El juicio de amparo*, 5a. ed., Porrúa Hnos. S.A., ciudad de México, 1998, 325 pp.

LARES, Teodosio, *Lecciones de derecho administrativo dadas en el Ateneo Mexicano*, Imprenta de Ignacio Cumplido, ciudad

de México, 1852; hay reimpresiones facsimilares de la UNAM, "Prólogo" de Antonio CARRILLO FLORES, sept. 1978, XIV + 409 pp.; y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de los Estados Unidos Mexicanos, junio 1979, 407 pp.

MADRID-HURTADO, Miguel de la, *Elementos de derecho constitucional*, "Presentación" de Miguel ACOSTA-ROMERO [entonces Director de la Facultad de Derecho de la UNAM], ICAP del PRI, ciudad de México, 1982, 680 pp.

RUIZ MASSIEU, José Francisco, "Control jurisdiccional de la empresa pública", ponencia al Seminario Internacional sobre la regulación de la empresa pública, UNAM/IIJ, ciudad de México, noviembre de 1979; reproducida en *Anuario Jurídico* de la UNAM/IIJ, vol. VIII, 1981, pp. 493-510.