

AMPARO PEDIDO CONTRA LA DECLARACION DE CADUCIDAD,
HECHA POR LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA, DE LA
CONCESION DE UN FERROCARRIL

¿Es de la competencia del poder administrativo declarar la ca- ducidad de una concesión? --Casos de excepción del princi- pio.—¿Cuándo es procedente la suspensión del acto reclama- do? Interpretación de los artículos 16 y 50 de la Constitu- ción.—Amparo pedido por los Sres. Alvarez Rul y Miranda é Iturbe	347
Releutoria de la Suprema Corte	372

AMPARO PEDIDO CONTRA LA DECLARACION DE CADUCIDAD,
HECHA POR LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA, DE LA
CONCESION DE UN FERROCARRIL.

¿Es de la competencia del poder administrativo declarar la caducidad de una concesión?—Casos de excepción del principio.—¿Cuándo es procedente la suspensión del acto reclamado?—Interpretación de los artículos 16 y 50 de la Constitución.

Los Sres. Alvarez Rul y Miranda Iturbe, dueños de una concesión para establecer un ferrocarril urbano, pidieron en Octubre de 1878 y obtuvieron en 1.º de Marzo de 1879, amparo contra el acto del Ayuntamiento de esta capital, en la parte que permitió á la Empresa representada por D. Agustín López la construcción de líneas y circuitos de caminos de fierro en las mismas calles por donde deben pasar las líneas y circuitos de aquellos señores. (1) En 7 de ese mismo mes de Marzo el Ayuntamiento declaró caduca aquella concesión. Contra este acto, aquellos señores volvieron á pedir amparo al juez 1.º de Distrito y fundaron su demanda en los artículos 16, 17, 21 y 27 de la Constitución, violados en su sentir con esa declaración del Ayuntamiento. En la demanda se pidió también la suspensión del acto reclamado que se otorgó. Sentenciando el recurso, el juez concedió el amparo. La Corte discutió este negocio en las audiencias del 26 y 27 de Junio de 1879. El C. Vallarta fundó su voto en las siguientes razones.

Deseo como los otros señores magistrados que me han precedido en el uso de la palabra, exponer las razones de mi voto en un negocio que afecta tan cuantiosos intereses; que tanto y en tan encontrados sentidos se recomienda; que ha llegado, en medio de la ruidosa publicidad que ha tenido, á llamar fuertemente la atención de esta capital, y del que de seguro se seguirá ocupando la prensa. Si todas es—

1. Los documentos relativos á este amparo están publicados en suplementos al Diario Oficial correspondiente á los días 7 y 8 de Marzo de 1879.

tas circunstancias que hacen notable á este amparo, son otros tantos motivos que obligan á estudiarlo con empeño, la importancia y novedad de las cuestiones constitucionales que él suscita, demandan imperiosamente que se le consagre la atención más escrupulosa. Yo, abstracción hecha de aquellas circunstancias, me he preocupado sólo, creyendo así cumplir con mis deberes de juez, del interés de esas cuestiones, y en el estudio y la meditación he procurado el acierto en el voto que voy á dar. Poca luz me permite mi capacidad traer á este debate; pero me creo siempre obligado á fundar mis opiniones, para que aun en los errores en que pueda incurrir, me disculpe la sinceridad de mis convicciones.

No me extenderé demasiado, así porque lo avanzado de la hora me prohíbe fatigar más la atención del Tribunal, como por que los señores magistrados que han hablado ya, me han prevenido en muchos puntos que no necesito repetir. Voy sólo á exponer, tan brevemente como me sea posible, los fundamentos de mi voto, permitiéndome también indicar por qué no acepto algunas opiniones que se han sostenido en esta discusión.

La cuestión capital en este amparo es la relativa á la competencia del Ayuntamiento para hacer la declaración de caducidad de la concesión Alvarez Rul y Mirandé Iturbe. ¿Pueden las autoridades administrativas, según la Constitución, hacer tales declaraciones? Creo que así debe formularse, en términos generales y científicos, la cuestión que hay que resolver. Séame lícito, antes de afrontarla, entrar en algunas consideraciones previas, que están íntimamente ligadas con ella.

Es una verdad que nadie puede poner en duda, que la concesión de un ferrocarril es un contrato entre la autoridad que la otorga y la empresa que se propone ejecutar una obra de interés público. Este contrato, sin embargo, por

su propia naturaleza, tiene un carácter especial que lo distingue del que entre particulares se celebra, siendo notorias las diferencias que entre ambos existen. Basta considerar que la concesión es en la generalidad de los casos una *ley-contrato*, en que el mismo legislador interviene; que la materia de ese contrato es siempre un objeto de utilidad pública y que sus estipulaciones no pueden ajustarse entre personas privadas, para percibir con toda claridad esas diferencias que me empeño en hacer notar.

Y esto basta para comprender que la concesión de un ferrocarril no puede regirse exclusivamente por las prescripciones civiles, sino que hay que atender á las constitucionales, á las administrativas y á las de la misma ley que contiene el contrato; sólo en la concordancia y armonía de esas diversas leyes se puede buscar la solución de las diversas cuestiones á que una concesión da origen. Pedir sólo al derecho civil esa resolución, es tomar un falso punto de partida que lleva á las consecuencias más inaceptables, es desnaturalizar el contrato de concesión, equiparándolo con el que se celebra entre personas privadas y por motivos de interés particular.

Si estas consideraciones, que me parecen de irrefragable evidencia, se tienen presentes, al precisar el carácter que debe tener, que tiene la caducidad de una concesión de ferrocarril, se nota luego también con la misma claridad que ella no puede ser juzgada sólo por el derecho civil. De observarse es, ante todo, que la caducidad de una concesión no es ni la rescisión, ni la nulidad de un contrato, ni mucho menos la pérdida de derechos en virtud de la prescripción; la caducidad es una cosa bien distinta de todo eso. Se rescinde el contrato que, válido en apariencia, contiene un defecto que lo nulifica, si así lo pide alguna de las partes; y se anula aquel que está afectado por un vicio substancial, que no puede curar ni la ratificación de los contrayentes.

Y la concesión que caduca tiene todos los requisitos necesarios de validez y está exenta de todo vicio ó defecto; se extinguen los derechos que otorga, porque la empresa no llena ciertas condiciones en cuyo cumplimiento se interesa el bien público. Y menos pueden jurídicamente, asemejarse la caducidad y la prescripción, porque la pérdida de derechos, que es consecuencia de ésta por no haber el acreedor usado de su acción en el tiempo designado por la ley, nada tiene de común con la caducidad en que se incurre por la violación de un pacto de esencial observancia para que la concesión subsista. (1)

Por otra parte, las causas de caducidad que nuestras leyes y las extranjeras señalan, no están determinadas por los motivos á que el derecho civil atiende para rescindir ó anular los contratos, sino inspirados por consideraciones y exigencias que el derecho administrativo regula, y que ningún país civilizado puede desatender. El no dar una fianza en determinado tiempo; el no comenzar ó concluir los trabajos en cierto plazo; el enajenar la concesión á un gobierno extranjero; el suspender el uso de la vía férrea por cierto período de tiempo; el ponerse la empresa en estado de quiebra, etc., etc., son motivos de caducidad que las leyes mencionan, y basta su enunciación para comprender que ellos no están basados en razones del orden civil, sino en exigencias del bien procomunal, porque á la sociedad importa, y mucho, que la empresa ferrocarrilera que no cumpla con ciertas obligaciones, pierda su concesión y ceda su lugar á otra que no prive al público de los grandes beneficios que los ferrocarriles proporcionan.

Lejos de creer que las teorías que muy superficialmente acabo de indicar, choquen con nuestro derecho constitucio-

1 Por estos motivos yo no acepto la opinión de la Comisión de industria de la Cámara de senadores de 31 de Mayo próximo pasado, en el negocio de la caducidad de la concesión. La Sère, en la parte que equipara la caducidad y la prescripción.

nal, las reputo, por el contrario, del todo conformes con la Constitución, y aceptables entre nosotros como principios en la jurisprudencia de ferrocarriles. Pero en países que no están regidos por instituciones como las nuestras, aquellas exigencias de interés social se han llevado más lejos, y con el fin de facilitar al poder administrativo la pronta ejecución de los servicios públicos, sin las dilaciones judiciales, se ha proclamado como una máxima que la misma autoridad que hace la concesión de un ferrocarril, es la que resuelve las cuestiones que la concesión produzca, y la que en consecuencia hace la declaración de caducidad. En esos países en que está aceptada la institución de lo *contentioso-administrativo*, toca á la administración resolver, como juez, las contiendas que se susciten á virtud de los contratos en que ella como parte interviene. Y así vemos, para no hablar sino del punto de caducidad, que en Francia el Concejo de Prefectura designado en el "*Cahier de Charges*," no sólo declara la caducidad de una concesión de ferrocarril en los términos dispuestos en los artículos del 38 al 14 de lo que se llama "*Cahier modèle de Charges*," sino que aun resuelve sobre el sentido y alcance de la concesión misma. (1) Así vemos que en España, según su ley de 23 de Noviembre de 1877, la administración es quien por la vía *contentioso-administrativa* declara la caducidad con total exclusión del poder judicial. [2]

Entre nosotros, en nuestra legislación nacional, existe también una ley que consagra esa institución de lo *contentioso-administrativo*. Es la de 25 de Mayo de 1853 y su reglamento de la misma fecha, expedidos por el dictador Santa-Anna. Pero ¿puede ser compatible con nuestro Código fundamental semejante institución que hace al Poder

1 *Législation des chemins de fer*, par M. Cotelle; 2^a edic., 1868, tomo 1^o, páginas 199 y 455.

2 Artículos 32 y siguientes de la ley citada.

administrativo, en ciertos casos, juez de los negocios en que es parte? Sin analizar en todos sus pormenores esta cuestión, porque esto no es del caso, basta para resolverla negativamente la lectura de algunos textos de la Constitución. No puede el Poder administrativo de la República, juzgar, fallar litigios aunque sean suscitados entre él y los particulares, porque el art. 50 de esta ley prohíbe que ese Poder y el judicial se reúnan en una persona ó corporación. Y los artículos 97 y 98, lejos de permitir que el Poder ejecutivo juzgue aun sobre sus propios contratos, encomiendan expresamente al judicial la facultad de conocer de las controversias sobre cumplimiento y aplicación de las leyes federales y de aquellas en que la Federación fuere *parte*. Estos textos son decisivos, y sin necesidad de citar nuestras leyes constitucionales desde las más antiguas, como la de 14 de Febrero de 1826, que consignan al Poder judicial el conocimiento de las disputas que se susciten sobre contratos celebrados aun por el Ejecutivo federal, es imposible entre nosotros aceptar lo *contencioso-administrativo*, sostener como constitucional la facultad de que la administración goza en otras naciones, de fallar asuntos litigiosos.

Cualesquiera que sean las razones que se invoquen en favor de la institución de lo *contencioso-administrativo*, y sería muy fuera de propósito mencionarlas siquiera en este lugar, no es posible dudar que ella está reprobada por la ley fundamental. Pero si bien esto es indisputable, no se debe de ello seguir que sea de la competencia de los tribunales conocer de toda cuestión que se promueva con motivo de las obras de utilidad pública, ó de asuntos de interés general. Esto sería privar á la administración de sus facultades propias, y canonizar la invasión del Poder judicial sobre el Ejecutivo. Por esto, y para que no se imputen errores que no abrigo, me apresuro á decir que, á pesar

de las opiniones que he indicado, y como conforme con ellas, yo el primero reconozco la competencia de la autoridad administrativa en esos asuntos de interes general, como construcción y conservación de caminos, canales y ferrocarriles, desagües, desecación de pantanos, cobranza de impuestos, policía, etc. Por las mismas razones que niego al Poder administrativo la facultad de fallar asuntos *contenciosos*, niego también al judicial la de resolver negocios *administrativos*. Considero anticonstitucionales esos dos extremos, que confunden las atribuciones de dos poderes.

Aunque en principio general es bien difícil marcar el límite preciso en que termina lo *administrativo* (competencia del Poder ejecutivo) y en que comienza lo *contencioso* (competencia del Poder judicial), es, por fortuna, innecesario en este amparo, descender hasta las últimas dificultades de esta materia. Aquí nos basta inquirir si una declaración de caducidad es por su naturaleza, ó un asunto *contencioso*, ó un negocio *administrativo*, para saber bajo la competencia de cuál de esos dos poderes cae, y esto es bien sencillo.

Que la declaración de caducidad es un asunto esencialmente contencioso, es cosa que se demuestra fácilmente. En ese verdadero litigio hay dos partes, la administración que sostiene que la caducidad existe, y los concesionarios que lo niegan; hay hechos sobre cuya apreciación esas partes discrepan, y hay una ley que ambas invocan interpretándola en sentido contrario: para resolver entre tales encontradas pretensiones, se necesita conocimiento de causa, audiencia, pruebas, defensa, etc.. ¿Cómo un negocio de esta clase no ha de ser esencialmente contencioso? En las naciones mismas en que la administración está facultada para resolver esos asuntos, se reconoce su naturaleza contenciosa. La ley española de 1877 de que antes he hablado, oye y juzga á los concesionarios y hasta les concede recursos para ante las autoridades administrativas superiores, recur-

sos muy semejantes al judicial de apelación. Por más, pues, que yo confiese que la caducidad no es ni la rescisión ni la nulidad del contrato civil, veo con clarísima evidencia que ella constituye un asunto contencioso, una controversia entre la administración y la empresa, de la que no pueden conocer, entre nosotros, más que los tribunales. Porque si conforme al art. 98 de la ley fundamental toca al poder judicial resolver las controversias en que la *Unión fuere parte*, ninguna autoridad administrativa, por más elevada que sea su categoría, puede declarar la caducidad de una concesión, ó lo que es lo mismo, resolver una controversia entre la administración y la empresa.

Para afirmar estas mis opiniones sobre materia tan nueva, tan sin precedentes entre nosotros, no he querido fiarme en mis propios razonamientos, temeroso de entender mal y de aplicar erróneamente al caso que nos ocupa los textos constitucionales, sino que he ocurrido á las legislaciones extranjeras, que he podido estudiar, en busca de apoyo para mis opiniones, de acierto para mi voto. La jurisprudencia sobre ferrocarriles, de Francia, España y otros países, que admiten lo *contencioso-administrativo*, por más adelantados en civilización que ellos estén, no puede ser considerada en México, porque chocando de lleno esa institución con nuestra ley suprema, ella es por completo inaplicable por este Tribunal. Lo contrario sucede con la jurisprudencia americana: basada en los mismos principios que nosotros profesamos, las decisiones de los tribunales de la vecina República y las doctrinas de sus jurisconsultos, en esta materia son de gran peso para nosotros. Pues bien: esa jurisprudencia americana da robusto fundamento á la teoría que he pretendido demostrar, la de la competencia del Poder judicial para declarar caduca una concesión de ferrocarril. Séame lícito invocar á algunas de esas autoridades.

Mr. Pierce, autor de una monografía reciente sobre la jurisprudencia de ferrocarriles, hablando de la caducidad de una concesión, dice esto: «The proceeding against a corporation for usurpation of a franchise, or for nonuser or misuser of a franchise is by *scire facias*, or an information in the natura of *quo warranto* at the instance and in behalf of government. *But before a corporation can be deemed dissolved by reason of any nonuser or misuser of its franchises, such misuser or nonuser must be judicially determined and declared in a direct proceeding instituted for that purpose.* As the State can alone insist in á forfeiture, it can waive the same. The power to repeal a charter, may be reserved in it, either absolutely, or in a certain event, and a forfeiture may be declared by the legislature without a resort to the judiciary. [1]

En otra parte de su obra, ese autor enseña esta doctrina: "The power to repeal the charter may be reserved absolutely to the legislature, and when so reserved may be exercised at its pleasure. It may be reserved to be exercised on a certain event taking place, as of some default or abuse of corporate powers The reserved power of legislature to repeal the charter is a part of the contract created thereby. Its exercise does not impair, but enforces the obligation of contract." [2]

Otro jurisconsulto que también ha escrito sobre la jurisprudencia de ferrocarriles, repite y consagra esas doctrinas. Enumerando las causas por las que se extingue una compañía ferrocarrilera, cuenta como la quinta: "By forfeiture of the corporate franchise, by disuser or abuse *judi.*

1 Pierce.—On american railroad law., pág. 507.

2 Pierce.—On american railroad law., págs. 38 y 39.

3 Redfield.—The law of railways. Vol. 2^o, pág. 359.

4 Obra y vol. cit., pág. 540. nota 7^a

cially declared upon scire facias or quo warranto brought for that purpose." [3] Y luego agrega: "But a charter may be dependent upon the performance of condition precedent, in such a form as that non performance will work a forfeiture." [4]

Estos jurisconsultos fundan estas sus doctrinas en las autoridades más respetables, en repetidas y continuadas ejecutorias, en la opinion de los más notables publicistas, quienes á su vez las apoyan en la Constitución misma. Para no extenderme demasiado, me conformaré con copiar las palabras de Kent: son estas: «But the old and well established principle of law, remains good as a general rule, that a corporation is not to be deemed dissolved by reason of any misuser, or nonuser of its franchises, *until the default has been judicially ascertained and declared.*» [5] Y antes había dicho lo siguiente: «. . . though the validity of alteration or repeal of a charter in consequence of such a reservation (the reservation of power to repeal the charter) may not be legally questionable, yet it may become a matter of serious consideration in many cases how far the exercise of such a power could be consistent with justice or police. If the charter be considered as a compact between the government and the individual corporators, such a reservation is of no force unless it may be part and parcel of the contract. If a charter be granted and accepted with that reservation, there seems to be no ground to question the validity and efficiency of the reservation.» [6]

Estas doctrinas, como se ve, tienen cabal aplicación en el caso que nos ocupa, y dan solución á la cuestion que examinamos; porque si es un principio general bien establecido el que determina que una compañía ferrocarrilera no puede reputarse extinguida por el no uso de sus privilegios,

5 Kent.—Commentaries on american law. Vol. 2º, pág. 375, 11 th. edic.

6 Kent.—Comm. on american law. Vol. 2º, págs. 369 y 370.—11 the. edic.

sino hasta que lo haya así declarado el poder judicial, es evidente que una concesión no se puede tener como caduca, porque la empresa no haya comenzado sus trabajos en cierto plazo, y sobre todo, cuando sobre este punto haya disputa, sino hasta que los tribunales hayan pronunciado su sentencia fallando ese litigio.

He dicho antes que reputo enteramente conformes con nuestros preceptos constitucionales esas doctrinas americanas respecto de la competencia de la autoridad que debe hacer la declaración de caducidad, y después de haber copiado las palabras que dejo trascritas, esta verdad no necesita demostración. La caducidad fundada en que la empresa no comenzó sus trabajos en el plazo estipulado, es un verdadero litigio, litigio que, conforme á la jurisprudencia americana, y sobre todo, según nuestra Constitución, no puede decidirse por el poder administrativo, como en Francia, sino por los tribunales. Los artículos 50, 97 y 98 de esa ley son terminantes y decisivos sobre este punto. Por estas razones creo que el Ayuntamiento ha sido constitucionalmente incompetente para declarar, como lo ha hecho, caduca la concesión Alvarez Rul y Miranda é Iturbe.

No puedo dispensarme, para mejor fundar mi opinión, de dar respuesta á las razones que se invocan para sostener la competencia de la autoridad administrativa en esta materia. El Ayuntamiento, en su informe, con justificación, ha dicho á este propósito, lo siguiente: "Pero sin remontarnos á la legislación de otros países, en el nuestro, á falta de legislación especial sobre la materia, y ateniéndonos sólo á la costumbre, tenemos ejemplos que demuestran hasta la evidencia que la autoridad que ha hecho la conceción, ha sido la que la ha declarado caduca por no haber llenado los concesionarios sus compromisos," y citando varios casos de caducidad declarada por el Ejecutivo federal, se llega á dar á esos precedentes tan grande autoridad, que vienen á

constituir, se dice, una regla segura que suple suficientemente el silencio de la ley. Necesito encargarme con alguna extensión de estos razonamientos.

Efectivamente, no se puede negar que las declaraciones de caducidad se han hecho hasta hoy entre nosotros por la autoridad administrativa; ¿pero todos esos precedentes que se citan son constitucionales? ¿Es cierto que exista ese silencio en la ley, al menos, por lo que toca á la competencia de la autoridad, y silencio que venga á suplir la costumbre que se alega? Creo haber dejado resueltas estas cuestiones, demostrando que el art. 50 de la Constitución prohíbe al poder administrativo ejercer atribuciones judiciales y fallar un asunto litigioso, como lo es, en lo general, un caso de caducidad. Y por más lamentable que sea el silencio de nuestras leyes sobre cuestiones de ferrocarriles, no se puede asegurar que él sea tan grande que se necesite apelar á la costumbre para determinar cuál sea la autoridad competente para fallar esas cuestiones cuando son contenciosas. No, sobre este punto nuestra legislación nacional no es insuficiente; existe nada menos que un texto constitucional que lo decide y resuelve claramente.

Esto supuesto, esa costumbre que se alega, no tiene valor alguno, porque contraria, como lo es, á ese texto, ella, por más autorizada que sea, no puede prevalecer sobre la Constitución. La prueba de este aserto es bien clara. Según el art. 126 de este Código, él es la suprema ley del país, sin que puedan invalidarlo ni aun las Constituciones de los Estados. ¿Cómo podría hacerlo la costumbre? Por otra parte, su art. 127 determina la forma *única* en que puede ser adicionado ó reformado, y ninguna costumbre puede llenar los requisitos solemnes que ese precepto establece para cambiar una sola palabra del texto constitucional. Si existen, como es cierto por desgracia, ejemplos de la infracción del art. 50 en la materia que nos ocupa, lejos de que esta Cor-

te pueda fundar en ellos una ejecutoria, es su deber más estrecho contrariarlos, desautorizarlos en la primera ocasión que tiene de reivindicar la observancia de la Constitución en este punto.

Pero prescindiendo de estas observaciones fundamentales, bueno es demostrar que no todos los casos que se mencionan son de igual naturaleza, porque si bien es cierto que muchos han violado, con el principio general que antes he dejado establecido, las prescripciones constitucionales, hay algunos al menos que, comprendidos en las excepciones que ese principio tiene, no pueden citarse con el propósito con que se citan. En las doctrinas americanas de que he hablado, hemos tenido ocasión de encontrar algunas de esas excepciones, y varios casos de caducidad declarada por nuestros gobiernos son enteramente legales, como justificados por ellas. Me permito apuntar algunos.

Redfield nos ha dicho que «a charter may be dependent upon the performance of condition precedent in such a form as that non performance will work a forfeiture.» [1] Pues bien: en varias de nuestras concesiones ese pacto existe. Así, por ejemplo, la ley de 10 de Diciembre de 1870, que autorizó á Richards, Smith y Brennan para establecer una comunicación interoceánica, previene en su art. 19 que á «los ocho meses de la fecha de esta ley, los concesionarios darán una fianza á satisfacción del Ejecutivo por valor de \$ 200,000, *siendo indispensable este requisito para la existencia y validez de la concesión.*» [2] Del hecho de dar esa fianza dependía, pues, la existencia misma de la concesión. Ese plazo terminó sin que los interesados cumplieran con ese requisito indispensable, y por tal motivo el Ministerio de Fomento declaró la caducidad en 28 de Diciembre de

1 Obra y lugar citados.

2 Colección de leyes. Edic. del Diario Oficial, tomo 7º, pág. 515.

1871. [1] Adjudicada esa concesión al general Rosencranz, se volvió á declarar caduca por el Gobierno en 30 de Mayo de 1873 por igual causa. [2] La ley de 17 de Enero de 1874 que autorizó la concesión, llamada vulgarmente de los "Catorce," contiene en su art. 39, fracción 3^a, una estipulación igual á la que acabo de mencionar. (3) En 4 de Enero de 1874 el Gobierno declaró también caduca la concesión por no haber dado la fianza la compañía, llenando así ese *indispensable requisito*. En todos estos casos nada tienen que hacer los tribunales, puesto que la existencia de la concesión estaba pendiente de una condición que no llegó á cumplirse; todos ellos, y aun más que pudieran citarse, están comprendidos en la excepción del principio, y mal pueden invocarse para negarlo.

Hay otra excepción del principio. Hemos visto que Kent la formula así: If a charter be granted and accepted with that reservation [la de poder anular la concesión] there seems to be no ground to question the validity and efficiency of the reservation.» [4] Cuando se pacta, pues, expresamente que otro poder distinto del judicial resuelva sobre la caducidad, ese poder lo puede válidamente hacer. Los abogados de los quejosos niegan la constitucionalidad de ese pacto; pero yo creo bien fundada la teoría americana, tanto porque no es sólo el derecho civil, según he dicho antes, el que rige el contrato-concesión, como porque no se altera la competencia de las autoridades con el hecho de sustraer por expresa voluntad de las partes, un negocio del conocimiento de los tribunales: la transacción, el arbitraje que ese efecto producen, por nadie serán tachados de anticonstitucionales. Pero sin entrar en esta cuestión, que aquí es inoportuna; para los que, como yo, creen que ese pacto es lícito y

1 Obra cit., tomo 14, pág. 85.

2 Obra cit., tomo 17, pág. 488.

3 Obra cit., tomo 19, pág. 180.

4 Lugar antes citado.

obligatorio para los contrayentes; (1) para los que, como yo, creen que en estos casos es permitido declarar administrativamente la caducidad, no es fuera de propósito inquirir si la concesión Alvarez Rul y Miranda é Iturbe cae bajo el imperio de esa excepción, ó lo que es lo mismo, si el Ayuntamiento por ese motivo tiene competencia para declararla caduca.

Sólo las cláusulas 3a, 16a y 18a de esa concesión hablan de la caducidad. Las primeras nada dicen con relación al punto que examino: la 18a sí pudiera invocarse para sostener la competencia del Ayuntamiento, y por esto es necesario fijarse en ella. Si la referida cláusula hubiera permanecido en la concesión tal como el Ayuntamiento la aprobó en 16 de Noviembre de 1877, podría dudarse si entre las dificultades del orden administrativo, que el Ayuntamiento habría de resolver con exclusión de la autoridad judicial, pudiera enumerarse la declaración de caducidad. Tal interpretación de ese pacto podría haberse sostenido con alguna apariencia de razón; pero el Gobernador del Distrito quiso que esa cláusula se modificara, como se modificó por el Ayuntamiento en 27 de Mayo de 1878, y el cambio que sufrió no sólo hace imposible aquella interpretación, sino que demuestra que la autoridad contratante ni intentó siquiera reservarse la facultad de declarar la caducidad. Las dificultades de que se habla, son sólo las relativas á la «nivelación de calles, conservación del terraplén, banquetas y empedrados, limpia de atarjeas, perjuicios causados á caños, albañales ó cañerías, y en general, todo lo relativo á policía urbana;» y de evidencia es, que una declaración de caducidad,

1 Por estos motivos apenas indicados, yo creo que las últimas leyes de concesión de ferrocarriles á los Estados de Jalisco, Zacatecas, Colima, Guanajuato, San Luis Potosí, etc., etc., que expresamente determinan que "la caducidad se declarará administrativamente," son constitucionales en este punto. No se puede, sin embargo, negar que es ya una exigencia imperiosa que una bien meditada ley sobre ferrocarriles llene los lamentables vacíos que se notan en nuestra legislación sobre puntos importantísimos.

nunca puede ser una cuestión de policía. No está, pues, el Ayuntamiento autorizado por la concesión para declararla caduca administrativamente.

Reputo lo dicho bastante para que no se pongan en duda estas verdades: primera, entre los precedentes que se citan para demostrar que «la autoridad que hace la concesión es la que la declara caduca,» hay algunos por lo menos que no se pueden invocar con ese fin, porque ellos están comprendidos en las excepciones que confirman la regla general, según la que, no es la autoridad administrativa sino la judicial la competente para declarar la caducidad: segunda, no es exacto que falte en nuestra legislación nacional prescripción legal que determine esa competencia de la autoridad judicial; la Constitución misma contiene textos expresos sobre este punto, y no se necesita, por tanto, ocurrir á leyes secundarias, que tampoco faltan, y que prohíben á la autoridad administrativa constituirse en juez de los contratos que celebra; y tercera, ninguna costumbre, ninguna práctica por más caracterizada que se suponga, puede alegarse contra la Constitución, ni suplir el silencio de la ley secundaria, si es contraria á ese Código. Y ante estas verdades no pueden permanecer en pié las argumentaciones con que el Cuerpo municipal ha creído defender su competencia en este negocio.

En el curso del debate se han manifestado por algunos señores magistrados opiniones con las que tengo la pena de no estar conforme. Se acaba de dar al art. 16 de la Constitución una inteligencia tan ámplia y general, como yo no la acepto, y se ha dicho que los que no creemos que ese precepto comprenda lo que se insiste en llamar *incompetencia de origen*, y la *competencia de los jueces*, incidimos en clara contradicción viéndolo hoy infringido con el *acto* del Ayuntamiento. No es esta la oportunidad de fijar el genuino sentido de ese artículo, y sólo para hacer ver que no hay en

mis opiniones esa contradicción, diré que, según ellas, en este caso es cabalmente en donde el precepto constitucional tiene exacta aplicación, porque no teniendo el Ayuntamiento, según el art. 50 de la ley fundamental, *competencia constitucional* para juzgar, está de lleno infringido el art. 16. Sigo, pues, creyendo que este artículo no se refiere á la *incompetencia de origen*, ni á la *competencia judicial*, y que sin embargo está violado en este caso.

Se ha sostenido también que la declaración de la caducidad que nos ocupa, se debe ver, no como el *acto de una autoridad*, sino como *la resistencia de una parte* á ejecutar un contrato que cree extinguido. En mi sentir, la declaración de caducidad de una concesión es por su naturaleza un acto de autoridad, hasta tal punto, que el particular ó particulares que desde su casa se ocuparan de hacerla, no conseguirían sino demostrar que habían perdido la razón.

Cuando el Ayuntamiento hizo lo que sabemos, no intentó, como particular, resistir al cumplimiento de un contrato, al que no se creía obligado; sino que se declaró por sí y ante sí desligado de sus compromisos, *juzgando caduca la concesión*, y á mayor abundamiento ordenó que se hiciera todo lo que debía hacerse, como si una ejecutoria hubiera consagrado sus declaraciones. Si el Ayuntamiento, después de una discusión en que no pudo dispensarse de oír á los tribunales pidiéndoles por las razones que motivaran esa resolución, que hicieran la declaración correspondiente, de seguro que el amparo no procedería contra tal acto, porque el acuerdo de un Ayuntamiento para acudir á los tribunales en demanda de justicia, no es acto que viole garantía individual alguna.

Pero en lugar de contenerse en ese límite el Cuerpo municipal, juzgó sin audiencia á la empresa, y esto no se hace ni en los países en que la administración es juez de sus contratos; declaró como autoridad, y su declaración fué con

firmada por otra autoridad, la del Gobernador del Distrito, que la concesión había caducado, y viendo en la aprobación de este Gobernador la última palabra sobre el asunto, siguió luego con su mismo carácter de autoridad dando órdenes, que la policía obedecía, para que el *acto* de la declaración se llevara á debido efecto. ¿Cómo pueden considerarse actos de particulares todos esos? ¿Qué particular podría ocuparse seriamente de declarar que las concesiones del ferrocarril de Veracruz ó de Cuautitlán han caducado? ¿Y á qué particular que á eso se atreviera, obedecería la fuerza pública, para ejecutar semejante resolución?

Por fin, se ha indicado también en la discusión, que esta Suprema Corte debe resolver que no hay motivos para declarar la caducidad de la concesión Alvarez Rul y Miranda é Iturbe, y tampoco acepto yo esa opinión. Este Tribunal es por completo incompetente para ocuparse de ese asunto: no hay ley que lo autorice para juzgar de las disputas que se susciten á consecuencia de los contratos que los Ayuntamientos celebren con los particulares. Por otra parte, aunque esa competencia tuviera, nunca podría, resolviendo un amparo, en que la autoridad no es parte, decidir contra lo que esta sostiene, que el contrato no se ha extinguido. Esto sería incidir, y de una manera más grave, en el mismo abuso de autoridad que yo encuentro en los procedimientos del Ayuntamiento. Habrá muchas razones, si se quiere, para declarar que no hay motivo de caducidad; pero ocuparse siquiera, de este particular, sería por parte de este tribunal usurpar atribuciones que no tiene, resolver sin recurso un negocio civil de la competencia de los tribunales ordinarios, y negocio que no tiene estado, que no ha comenzado siquiera en su primera instancia, juzgar sin oír, sentenciar sin defensa. Si en el recurso de amparo la autoridad no es *parte*, en el juicio civil sobre la procedencia ó improcedencia de la caducidad no se le puede negar

ese carácter. No, esto no es posible. Deben dejarse á salvo los derechos de las partes para que los deduzcan como les parezca ante la autoridad competente. Ninguna otra cosa es lícita, según mi parecer, sobre este punto.

Conclusión general de todos mis anteriores demostraciones es, que el Ayuntamiento ha violado el art. 16 de la Constitución al declarar caduca la concesión Alvarez Rul y Miranda. En este sentido votaré en este negocio.

Respecto de la cuestión sobre suspensión del acto reclamado, el mismo C. Vallarta dijo esto.

Consecuente con la teoría que en otras ocasiones he defendido, tengo que reprobar el auto de suspensión pronunciado por el inferior, y las providencias que siguió después dictando como resultado y consecuencia de ese auto. No repetiré las razones que me asisten para sostener que no es ilimitada ni mucho menos arbitraria la facultad que tienen los jueces para suspender ó no el acto reclamado, ni insistiré tampoco en afirmar que hay reglas deducidas del espíritu y apoyadas en la interpretación de la ley, que rigen en esta parte del procedimiento del amparo, y que convierten á esa pretendida ilimitada libertad en el estrecho deber de obrar en determinado sentido. En otra vez he expuesto ámpliamente los fundamentos de estas opiniones que abrigó. Hoy me ocuparé, sólo para apoyar aún más mi voto, de responder á las argumentaciones que se hacen contra la teoría que sigo con más convicción profesando.

Los artículos 2º, 5º y 6º de la ley de 20 de Enero de 1869, se dice, al disponer que el juez pueda suspender el acto reclamado, no establecen más restricciones que la de que este acto "esté comprendido en alguno de los casos de que habla el art. 1º de la ley." Luego, se infiere de aquí, la ley dejó en amplia facultad al juez para calificar la procedencia de la suspensión; luego esa facultad ilimitada, según la ley, no puede restringirse por la Corte, por más fundadas que sean las reglas que pudiera establecer.

Incontestable sería este argumento si la misma ley no dijera categóricamente en otro de sus artículos— el 25— que es caso de responsabilidad «el decretar ó no la suspensión del acto reclamado.» Luego, deduzco yo á mi vez, no existe esa libertad amplia en el juez para obrar como quiera sobre el particular: luego no tiene ilimitadas facultades para suspender ó no ese acto, según su capricho; porque desde el momento en que hay responsabilidad en hacer ó no hacer, no existe esa completa libertad. La idea de responsabilidad es contraria de la de libertad, y tan luego como un juez es responsable si no obra en este ó aquel sentido, no es libre para seguir las inspiración de su propio arbitrio. En mi sentir, pues, no se interpreta bien la ley de 20 de Enero, creyendo que ella deja en completa libertad al juez para suspender ó no el acto reclamado, según le parezca mejor. El art. 25 de esa ley protesta contra esta interpretación.

Se dice también que la Corte nunca puede revisar los autos de suspensión, no ya cuando el amparo pende del conocimiento del inferior, pero ni cuando él viene en grado á este Tribunal, y para sostenerlo así, se hace notar que en ninguna parte de la ley se da á la Corte tal facultad; que su art. 15 sólo la autoriza para confirmar, revocar ó modificar la sentencia de primera instancia, y no para hacer aquella revisión, y que su art. 6º terminantemente declara que «la resolución del juez sobre este punto no admite más

recurso que el de responsabilidad,» de donde se deduce que está prohibido el *recurso de revisión*. Con todos estos razonamientos se combate la opinion que yo profeso.

Varias respuestas puedo yo darles. Sea la primera, la que se toma del argumento *ab absurdo*, argumento que ó nada prueba, ó él es poderosísimo, decisivo en este caso. Según la teoría que impugno, la Corte nunca puede revocar un auto de suspensión, aunque el juez cometa los mayores atentados contra las garantías individuales, contra la Constitución misma. Si tales atentados se bautizan con el nombre de «suspensión del acto reclamado,» ellos no tienen juez sobre la tierra y nadie puede impedirlos. Así, cuando un juez no suspende la ejecución de un hombre que se lleva al patíbulo, ó la de un acusado ó de un testigo condenados al tormento para hacerlos declarar, ó cuando otro juez suspende las leyes de un Estado, electorales, fiscales ó de cualquiera otra clase, ó impide que una legislatura funcione, etc., por más atentatorio que todo eso sea, esta Corte nada puede hacer; dije mal, si el juez pide el auxilio de la fuerza federal, ella debe apoyarlo con todo su poder, no sólo permaneciendo como indiferente espectadora ante la consumación de esos atentados, sino convirtiéndose en cómplice de ellos. Por fortuna, esta opinión en esos casos extremos está ya desautorizada, condenada por la Corte, y es de esperarse que no vuelva á tenerse como legal: (1) difícilmente habrá quien no creyera responsable á este Tribunal si él no se apresurara á revocar, aun de oficio, un acto en que se suspendan las leyes de un Estado, ó en que no se suspenda una ejecución capital. Se ve, pues, se palpa, que los absurdos lógicamente desprendidos de la teoría que niega á la Corte el poder de revisión en estos casos, son de tal magnitud, que ellos son su mejor refutación.

1 Auto de la Suprema Corte de 31 de Enero de 1879.

Yo sin embargo, no debo contentarme con esa manera general de contestar á las réplicas que se me hacen, sino que debo hacerme cargo de cada una de ellas en particular. Es cierto que el art. 69 de la ley de 20 de Enero declara que no hay más recurso que el de responsabilidad contra el auto de suspensión; pero de esto no se sigue que él prohíba la revisión de la Corte. ¿Por qué? Porque «ese precepto no puede significar sino que para los litigantes, para las partes, no queda más recurso que exigir al juez la responsabilidad; pero sin que esto prive á esta Suprema Corte de la jurisdicción que ejerce para corregir y revocar las providencias de los jueces inferiores.» (1) Así ha interpretado este mismo Tribunal aquel art. 69, y su autoridad y la razón en que su interpretación se funda, hacen inútil que yo agregue una palabra más sobre este punto.

El texto del art. 15 de la misma ley, tampoco puede invocarse para negar á la Corte la facultad de revisar el auto de suspensión. Aunque él en efecto le ordena que «pronuncie su sentencia. . . . revocando, ó confirmando, ó modificando la sentencia de primera instancia,» tales palabras no restringen las facultades propias de todo tribunal superior para corregir las faltas que note en el procedimiento del inferior. Para negar esa facultad de revisión que el superior ejerce sobre los actos del inferior, para desconocer el orden gerárquico de la magistratura, y suponer que no haya superior que evite, que corrija los atentados más graves que un juez pueda cometer, sería preciso un texto, no como el del art. 15 que nada de esto dice, sino expreso y terminante, que contuviera una prohibición formal; el texto de una ley que declarara ejecutoriados, irreparables cuantos atentados un juez quisiese cometer, sin que ni á instancia de parte ni de oficio se pudieran enmendar.

1 Considerando 7.º del auto citado.

La ley orgánica del recurso de amparo no es una ley de procedimientos civiles y á la que puedan aplicarse las reglas de la jurisprudencia común. Así, por ejemplo, según esta, una vez ejecutoriado el auto de un juez de lo civil, no puede ya ser revocado por el mismo juez: en los juicios de amparo prevalece la doctrina directamente contraria, al menos en cuanto al auto de suspensión, porque este puede ser revocado por el juez que lo dictó hasta en su sentencia definitiva. Y lo que se dijera, estableciendo alguna semejanza entre el auto ejecutoriado en lo civil y el auto de suspensión en el amparo, por lo que toca á la prohibición que el superior tiene de revocar aquel auto ejecutoriado, carecería de fundamento, porque la naturaleza especial del recurso constitucional de amparo no tolera esa semejanza. Si pues al juez es lícito revocar el auto de suspensión hasta el momento en que espira su jurisdicción, con su sentencia definitiva, ¿cómo no ha de poder hacerlo esta Corte, sobre todo cuando va á pronunciar la última palabra sobre la procedencia del amparo, punto que prejuzga por necesidad en muchos casos el de la suspensión del acto reclamado?

Por otra parte, precisamente porque la ley no da el recurso de apelación contra el auto de suspensión, sino sólo el de responsabilidad, es más estrecho el deber de la Corte de revisarlo de oficio. Este Tribunal, al pronunciar su sentencia, debe suspender al juez y consignarlo al Magistrado de Circuito respectivo, si ese juez «hubiere infringido la ley,» dice la segunda parte de su art. 15. Y como sabemos que esa infracción puede cometerse unas veces por suspender el acto y otras por no suspenderlo, ¿cómo podría la Corte cumplir con ese deber sin revisar tal auto, sin declarar que procedió ó no la suspensión, sin aprobarlo ó reprobalo? ¿Cómo, si ni siquiera ha de haber discusión sobre este punto, se obedecería el precepto de la parte segunda de ese art. 15?

En muchos casos el auto de suspensión queda implícita pero formalmente revocado por la ejecutoria de la Corte: esto sucede siempre que se niega el amparo que el inferior había concedido; en tales casos ese auto queda sin efecto, revocado. Pero cuando se confirma la sentencia que ampara, y el juez suspendió indebidamente el acto reclamado, y cometió con ello un atentado punible según la ley, la Corte no puede, sin faltar á sus deberes, sin hacerse cómplice de ese atentado, dejar de revisar tal auto. Y de todas maneras y en todos casos la revisión es necesaria é inevitable para resolver si el juez ha infringido la ley «por decretar ó no la suspensión del acto reclamado.»

Esto dicho, no necesito ya demostrar que el texto mismo de la ley de 20 de Enero, por más grandes y lamentables que sean sus vacíos, su espíritu, su recta interpretación, dan á la Corte la facultad, más aún, le imponen el deber de revisar, juntamente con la sentencia definitiva, el auto de suspensión, y esto no solo para exigir al juez la responsabilidad en que haya incurrido, sino para aprobar ó reprobar ese auto, lo mismo que se aprueba ó se revoca la sentencia. Estas razones que acabo de indicar en corroboración de las que en otras veces he expuesto, robustecen mi convicción de que la teoría que, sobre proclamar la amplia libertad para suspender ó no el acto reclamado, niega todo recurso, todo remedio para prevenir ó reparar los atentados que, en materias constitucionales gravísimas, puedan cometerse, es una teoría que no se funda en ley; más aún, que ninguna ley puede consagrar.

Juzgando de los procedimientos del inferior en este caso, según esas mis opiniones, yo tengo que reprobar el auto de suspensión que dictó, y sus subsiguientes providencias sobre este punto. En mi sentir, la regla capital que debe observarse inviolablemente, es esta: no es procedente la sus-

pensión, cuando el acto reclamado no se consuma de un modo irreparable; cuando sin la suspensión, se pueden restituir las cosas al estado que tenían antes de violarse la Constitución. Pues bien, el inferior ha infringido de lleno esa regla. Dice él en su auto de 16 de Abril, que los concesionarios «sufrirán graves perjuicios y un *gravamen* *tál vez irreparable* de diferir los trabajos que tienen comenzados.» Bastan estas palabras para ver que ni el mismo juez creyó que la ejecución del acto fuera irreparable, puesto que ni siquiera pudo asegurar que el *gravamen* lo fuera así de cierto.

Y que el acto suspendido dista muchísimo de dejar sin materia al juicio, se ve con toda claridad. La suspensión recayó sobre los efectos del acuerdo del Ayuntamiento, de 21 de Marzo, que prevenía que Alvarez Rul y Miranda é Iturbe repusieran las cosas al estado que tenían antes de emprender sus trabajos. Y aun cuando esa reposición se hubiera hecho, y el acto reclamado no se hubiera suspendido, es evidente que se podía á su tiempo resolver si el amparo era ó no de concederse, para ejecutarse después la sentencia. Lo repito: en mi opinión se ha violado la regla capital, que decide cuándo hay lugar á la suspensión y cuándo no debe decretarse, y por tal motivo yo reprobaré el auto de 16 de Abril y sus concordantes.

No necesito hacer un examen minucioso de los procedimientos del inferior sobre la materia que nos ocupa. Ellos reconocen por origen y fundamento ese auto de 16 de Abril, y debiendo yo reprobarlo por los motivos que he expresado, es inútil entrar en aquel examen. Por más penoso que me sea insistir en defender opiniones que varias veces ha desechado esta Corte, yo no puedo prescindir del deber que mi conciencia me impone, de no votar sino según mis propias creencias, y conforme ellas yo no puedo aprobar el auto de

16 de Abril, que mandó suspender los efectos del acuerdo del Ayuntamiento de 21 de Marzo pasado. Tal será mi voto en este asunto.

La Suprema Corte pronunció la siguiente ejecutoria:

México, Junio 27 de 1879.—Vistos el recurso de amparo interpuesto ante el Juzgado 1.º de Distrito de esta capital, por Carlos Alvarez Rul y Luis Miranda é Iturbe, contra el acuerdo del Ayuntamiento de México, de 7 de Marzo último, en que se declara la caducidad de la concesión otorgada á los peticionarios y escriturada en 4 de Setiembre de 1878, para la construcción de varias vías férreas, y contra el acuerdo de la propia Corporación, de 21 del mismo mes, en que se ordena á los concesionarios repongan las cosas al estado que guardaban antes de haber emprendido sus trabajos de construcción; con cuyos actos, en opinión de los promoventes, se han infringido en su perjuicio los artículos 16, 17, 21 y 27 de la Constitución; el 16, porque el Ayuntamiento era incompetente para declarar la caducidad; el 17, por haberse constituido el Ayuntamiento en juez en propia causa, ordenando la violenta ejecución de sus acuerdos; el 21, porque el acuerdo de 7 de Marzo envuelve la imposición de una pena en la parte que exige á los promoventes el pago de una multa, y el 27, porque faltando todo fundamento de justicia á la declaración de caducidad, equivale á una expropiación:

Visto el fallo del juez 1º de Distrito que otorgó el amparo; y considerando que la concesión de un ferrocarril, si bien es un contrato entre el poder público y los concesionarios, ese contrato tiene una naturaleza especial que lo distingue de los que los particulares celebran entre sí, porque en la concesión interviene siempre como contrayente una autoridad, porque la materia sobre que versa es un objeto de interés público, y porque la forma que reviste es generalmente una ley, y por estos motivos el contrato de concesión no puede regirse exclusivamente por las prescripciones civiles, sino que está sujeto también á las de la misma ley que lo otorga, y á las disposiciones del derecho constitucional y administrativo en lo que le sean aplicables:

Que aunque la caducidad de una concesión no es en sentido jurídico ni la nulidad ni la rescisión de un contrato, ni la pérdida de derechos por prescripción, ella, en la generalidad de los casos, no se puede declarar sino resolviendo un asunto por su naturaleza contencioso, en el que hay que definir los hechos y aplicar el derecho mediante conocimiento de causa, fallando así un verdadero litigio entre la autoridad que sostiene que la caducidad existe, y los concesionarios que lo niegan:

Que los principios administrativos seguidos en los países en que se acepta la institución de lo *contencioso-administrativo*, chocan de lleno con nuestros preceptos constitucionales, porque el art. 50 de la Constitución prohíbe que los poderes administrativo y judicial se reúnan en una persona ó corporación; el 97 en su fracción III y el 98, consignan al poder judicial federal el conocimiento de las controversias en que la Unión fuere parte, y nuestras leyes constitucionales, aún las más antiguas, como la de 14 de Febrero de 1826, tienen determinado que el poder judicial conozca de las dificultades que se susciten aun sobre contratos celebrados por el mismo Ejecutivo federal, sin permitir que

él falle sobre ellas. Con todas estas disposiciones es incompatible lo *contencioso-administrativo*, que hace á la Administración juez de las contiendas que se originan en los contratos que ella celebra:

Que aun en las naciones en que existe esa institución está reconocido que la declaración de caducidad en un ferrocarril es un asunto contencioso en que se debe oír y juzgar á los concesionarios, como sucede en España, según su ley de ferrocarriles de 23 de Noviembre de 1877; y sin negar al Poder Ejecutivo sus facultades administrativas para entender en las cuestiones meramente *administrativas* sobre todos los asuntos en que el bien público está interesado, comprendiendo entre ellos á los ferrocarriles, no se puede entre nosotros darle competencia para resolver las cuestiones *contenciosas* como sucede en España Francia y otros países, porque esto lo prohíbe terminantemente la Constitución:

Que según estas razones, el Ayuntamiento de la capital, el Gobernador del Distrito y toda autoridad administrativa por más elevada que sea su gerarquía, son constitucionalmente incompetentes para resolver los litigios que se promuevan á consecuencia de los contratos que esas autoridades celebren, y que la declaración de una caducidad es por regla general uno de esos litigios:

Que aunque tiene algunas excepciones el principio de que toca á los tribunales resolver si una concesión ha caducado ó no, y una de esas excepciones es (según la jurisprudencia americana, respetable entre nosotros por estar basada en los principios constitucionales que rigen en México: Pierce, On american Railroad law, pag. 507: Redfield, On the law of railways, vol. II, pag. 539 y 340, nota 7a: Kent's commentaries, 12a edición, vol. II, páginas 306 y 307), cuando en la misma ley-concesión se estipula que otro poder distinto del judicial haga la declaración de caducidad; no es de este lugar considerar estas excepciones,

porque la concesión Alvarez Rul y Miranda é Iturbe no está comprendida en ellas. En esa concesión no sólo no se registra un pacto en el que el Ayuntamiento se haya reservado la facultad de declarar la caducidad, sino que por el contrario, en ella aparece que la autoridad contratante quiso que se evitara aun la duda que pudiera haber, sobre que ella no tiene tal facultad. Cuando el Gobierno del Distrito, en 19 de Diciembre de 1877 aprobó la concesión, exigió que su cláusula 18 fuera modificada, modificación que el Ayuntamiento aceptó en 27 de Marzo de 1878. Si conforme á la primitiva cláusula, se podía entender que la caducidad fuera una de las dificultades que pudieran suscitarse entre el Ayuntamiento y la empresa con motivo de la construcción ó explotación de las líneas, y dificultad que el mismo Ayuntamiento debiera resolver, con exclusión de la autoridad judicial; la modificación que esa cláusula sufrió hace imposible toda duda sobre ese punto, porque las dificultades de que se habla, son las relativas á la *policía urbana*; como nivelación de calles, conservación del terraplén y embanquetados, limpia de atarjeas, etc., y es de evidencia que la cuestión de caducidad no es una dificultad referente á policía urbana:

Que la costumbre invocada por el Ayuntamiento, de que la caducidad, á falta de legislación propia, se declara entre nosotros por el poder administrativo, no puede prevalecer sobre la Constitución, porque su art. 126 declara que ella es la ley suprema del país, sin que la puedan invalidar ni aun las constituciones de los Estados, y el 127, al determinar la forma *única* en que puede ser derogado uno sólo de sus preceptos, revela con evidencia que ninguna costumbre puede derogar ni modificar lo dispuesto en el art. 50, que prohíbe al poder administrativo juzgar resolviendo un asunto esencialmente contencioso, como lo es el de la caducidad de que aquí se trata. Por otra parte, las declaraciones

de caducidad hechas por el Ejecutivo, en varios casos son legales, por estar comprendidas en las excepciones del principio, y no pueden citarse estos casos de excepción para invalidar este principio, ni menos invocarse los que contra él existan, porque esto es negar un precepto expreso de la Constitución:

Que esta Suprema Corte no puede examinar ni decidir si es ó no justa y arreglada á derecho la declaración de caducidad hecha por el Ayuntamiento, porque no es este Tribunal, sino los jueces competentes y en el juicio correspondiente, quienes deben declarar si el plazo de seis meses establecido en la cláusula segunda de la concesión se deberá contar desde el 16 de Noviembre de 1877, como lo asegura el Ayuntamiento, ó desde el 4 de Setiembre de 1878, como lo sostienen los concesionarios:

Que es consecuencia de lo dicho en los anteriores considerandos, que el Ayuntamiento y el Gobierno del Distrito, constitucionalmente incompetentes para hacer la declaración de caducidad de la concesión Alvarez Rul y Miranda é Iturbe, han violado con este acto y con los efectos que han querido darle, el art. 16 de la Constitución:

Que suspendida la ejecución de la sentencia de esta Suprema Corte de 19 de Marzo pasado, á virtud de la caducidad declarada por el Ayuntamiento, hoy que está resuelto que esta es anticonstitucional y nula, aquella suspensión no debe subsistir por más tiempo:

Por estas consideraciones, y con arreglo á los artículos 101 y 102 de la Constitución, se reforma la sentencia del juez 19 de Distrito de esta capital, y se declara:

Primero. La justicia de la Unión ampara á Carlos Alvarez Rul y Luis Miranda é Iturbe, contra la declaración de caducidad de la concesión que les fué otorgada por la Corporación municipal para construir varias vías férreas, de-

claración hecha por la misma Corporación en 7 de Marzo de este año y aprobada por el Gobernador del Distrito en 13 del mismo Marzo.

Segundo. Se ampara á dichos concesionarios contra los efectos de las declaraciones á que se refiere la resolución anterior.

Tercero. Se ampara igualmente á Carlos Alvarez Rul y Luis Miranda é Iturbe contra el acuerdo de 21 de Marzo de este año.

Cuarto. Quedan á salvo los derechos de las partes para que los deduzcan ante la autoridad judicial que corresponda.

Quinto. Queda, en consecuencia de este fallo, expedita la jurisdicción del Juzgado 1º de Distrito para llevar á efecto, conforme á la ley, la ejecutoria de esta Suprema Corte de 1º de Marzo último que se mandó suspender por resolución de 9 de Mayo de este año. (1)

Devuélvanse al Juzgado de su origen las actuaciones con copia certificada de esta sentencia, para su conocimiento.

Hágase saber: publíquese y archívese á su vez el Toca.

Así, por mayoría respecto de la primera, segunda, cuarta y quinta resolución, y por unanimidad respecto de la tercera, lo decretaron los ciudadanos presidente y ministro que formaron el Tribunal pleno de la Corte Suprema de Justicia de los Estados—Unidos Mexicanos, y firmaron.—*Ignacio L. Vallarta.*—*Ignacio M. Altamirano.*—*Ezequiel Montes.*—*Pedro Ogazón.*—*Manuel Alas.*—*Miguel Blanco.*—*José M. Bautista.*—*Juan M. Vazquez.*—*Eleuterio Avila.*—*Simón Guzmán.*—*José Manuel Saldaña.*—*José Eligio Muñoz.*—*Enrique Landa*, secretario.

1. La ejecutoria de que se trata es la siguiente:

México, Marzo 1º de 1879.... Vistos el recurso de amparo interpuesto ante el Juzgado 1º de Distrito, por Carlos Alvarez Rul y Luis Miranda é Iturbe, contra el acuerdo del Ayuntamiento de esta capital de 16 de Julio de 1878, que en opinión de los quejosos viola en su perjuicio las garantías consignadas en los artículos 16 y 17 de la Constitución federal. Visto el fallo del Juez 1º de Distrito, y

Considerando: 1.º Que resultan probados en los autos los hechos siguientes: en el mes de Noviembre de 1877 el Ayuntamiento otorgó á Alvarez, Rul y Miranda é Iturbe una concesión para establecer vías férreas en determinadas calles y calzadas; que esta concesión fué escriturada con las formalidades legales en Setiembre de 1878:

Que en la cláusula 3.ª de la concesión el Ayuntamiento se obliga de un modo indirecto, pero claro, á no hacer una nueva concesión en los términos siguientes: si pasados estos plazos, salvo el caso de fuerza mayor, no se ha cumplido con las condiciones respectivas, se dará por caduca la concesión, y el Ayuntamiento queda expedito para hacerla á cualquiera persona que lo solicite:

Que en la aprobación de la concesión dada por el gobierno del Distrito federal, se dice que mientras corre el tiempo fijado por la concesión en la cláusula 2.ª, no se ha de poder autorizar otra concesión:

Que entre las constancias de autos que revelan la inteligencia dada por el Ayuntamiento á la cláusula 3.ª de la concesión, se hallan en el acuerdo de 15 de Julio, en que se previene á la Empresa autorizada para construir una vía férrea en la calle del Amor de Dios: Que en el caso de que los concesionarios Alvarez y Miranda emprendieren sus trabajos, los concesionario-últimos levantarían lo construido. En este mismo sentido se negó á los solicitantes del amparo una concesión para construir un tramo de vía férrea en la calle de la Acequia, en la que, á pesar de ser una de las más anchas de la ciudad, el Ayuntamiento creyó materialmente imposible el establecimiento de dos vías en la misma calle: Que así queda establecida la letra y el espíritu de la cláusula 3.ª de la concesión de Noviembre de 1877:

Que en 16 de Julio de 1878 el Ayuntamiento acordó nueva concesión á Agustín López, superintendente de las líneas urbanas del Distrito, en la que se le autorizaba para construir diversos tramos de ferrocarril en calles y calzadas de antemano concedidas á Alvarez y Miranda:

Que consta igualmente de autos que, en virtud de la nueva concesión, la Empresa de los ferrocarriles del Distrito ha construido ya los tramos que le fueron permitidos, en las calles de que hablaba la concesión de Noviembre de 1877:

Que de los términos de la cláusula 2.ª de la escritura de Setiembre de 1878, y de la fecha misma de la escritura aparece que la concesión Alvarez y Miranda no había caducado al otorgarse en Julio la concesión López.

Considerando: 2.º Que aunque está fuera de duda que una autoridad al contratar con un particular, queda sujeta á las reglas ordinarias que rigen en esta materia en el derecho civil, y que por consiguiente sólo puede exigírsele el cumplimiento de las obligaciones nacidas del contrato ante los tribunales del fuero común; también es igualmente cierto que, si por un acto que tenga conexión más ó menos estrecha con el contrato, una autoridad infringe en perjuicio de algún individuo que no sea contrayente, alguna de las garantías consignadas en la Constitución, esta violación no puede por ningún extremo considerarse como subordinada al fuero nacido del contrato, de modo que impidiere la interposición del recurso especial é independiente de todo otro, creado por la ley exclusivamente para los casos de violación de los derechos individuales. Que con mayor razón, siempre que de un contrato celebrado por una autoridad resulten perjudicadas en sus garantías terceras personas, estas tienen expedito su derecho para interponer el recurso de amparo, á reserva de entablar otros civiles si el derecho que en ellos se vulnera proviene de un contrato celebrado de antemano con la misma autoridad infractora de la ley fundamental, supuesto que el contrato de terceras personas es un acto que se hace efectivo por los medios coercitivos que la ley pone á disposición de toda autoridad pública.

3.º Que este caso se verifica cuando por una autoridad que ha creado derechos reales en virtud de un pacto con un particular por un contrato subsecuente, permite la usurpación de esos derechos ó hace su expropiación, lo que constituye un ataque á la propiedad, y sirviéndose de los medios que debe á su carácter público, protege y cuida de que se lleve á buen término dicha usurpación, pues entonces el ataque á la propiedad adquiere los caracteres de una infracción del art. 27 de la Constitución, en el supuesto de que no hayan mediado las condiciones en él prescritas para la expropiación. Que aplicando al caso presente las anteriores reglas, y resultando de las constancias de autos que los peticionarios Alvarez, Rul y Miranda é Iturbe están en la perfecta posesión de un derecho real que les concedió el Ayuntamiento de la capital de la República, autorizado por la ley para construir líneas férreas en determinadas vías; que aunque esta clase de derechos, sobre todo en materia de ferrocarriles, tienen una condición especial y no permiten la aplicación ajustada de las reglas ordinarias del derecho civil, lo que ha motivado en diversos pueblos la formación de una legislación peculiar de vías férreas; que el mes de Julio de 1878 esta posesión era perfecta dentro de las condiciones de la concesión de Noviembre de 1877. Que en dicho mes de Julio de 1878 el Ayuntamiento otorgó á Agustín López, superintendente de las líneas urbanas del Distrito federal, una nueva concesión para construir una vía férrea en las mismas calles por donde debía pasar la que se había permitido cons-

truir á los solicitantes del amparo. Que la última concesión envolvía la violación de una garantía individual.

1º Por ser notoria la imposibilidad de la subsistencia simultánea de dos vías en las calles mencionadas en ambas concesiones, sin grave detrimento público, circunstancia reconocida por el mismo Ayuntamiento, lo que de hecho nulificaba uno de los dos permisos.

2º Porque la imposibilidad dicha consta bien probada en autos por la uniforme opinión de tres peritos.

3º Porque de la cláusula 3ª de concesión hecha á Alvarez Rul y Miranda é Iturbe consta que el Ayuntamiento se había impuesto la obligación de no otorgar una concesión en los mismos términos, mientras la de Noviembre de 1877 no caducará.

4º Por diversos documentos que obran en el expediente, á los que se ha hecho referencia en el primer considerando, y de los que se deduce la clara intención de las autoridades que tomaron parte en el contrato de dar á los concesionarios Alvarez Rul y Miranda un derecho exclusivo en el terreno por donde la vía férrea debía pasar: Que desde el momento en que el Ayuntamiento hizo imposible, por su acuerdo de Julio de 1878, la construcción de una de las dos vías concedidas, se hizo responsable de un acto que pudo originar dos géneros de acciones: unas emanadas puramente del contrato de Noviembre de 1877, ejercitables ante los tribunales comunes; otras que, derivadas del contrato de Julio de 1878, en el que no eran parte los quejosos y que implicaba una expropiación real sin los requisitos constitucionales, sobre todo desde el punto en que la concesión á López se tradujera en hechos positivos como se ha verificado ya, según consta de la vista de ojos practicada por el Juez de Distrito; que esto es tan cierto, que en el caso de que el Ayuntamiento hubiere estimado que por la imposibilidad de construir dos vías férreas en una misma calle, debía impedir á los concesionarios Alvarez Rul y Miranda la construcción de la que les había sido concedida, á esta prohibición deberían preceder los requisitos con que el art. 27 de la Constitución previene que se verifique toda expropiación, lo que bajo ningún concepto podía tener lugar cuando se trataba de beneficiar á un particular, pues entonces faltaría el requisito de la utilidad pública, esencial á toda expropiación.

Que en el supuesto de que sea un acto negativo del Ayuntamiento el haber imposibilitado á los querellantes para construir la vía férrea que proyectaban, también esta clase de actos dan lugar á los recursos de amparo, cuando importan la violación de una garantía, como se ve de un modo evidente en la infracción del art. 19 de la Constitución, por ejemplo, en que una omisión de la autoridad constituye una violación de garantías; que los efectos de amparo concedidos contra actos negativos del género de los autorizados por el Ayuntamiento, no son nugatorios sino positivos, como quiere la ley que ordena que se repongan las cosas al estado que tenían antes de la violación, lo que en el caso presente consiste en hacer cesar la imposibilidad material, creada por el acuerdo de 16 de Julio quitando de las calles de la ciudad la vía férrea construida por López, con el objeto de que Alvarez Rul y Miranda entre en el pleno goce de los derechos que les otorgó la concesión inscrita en Septiembre, de 78.

Considerando: Que no se trata al sostener la concesión hecha á Alvarez Rul y Miranda é Iturbe, de mantener un monopolio anticonstitucional, ni un privilegio exclusivo, sino sólo de garantizar la propiedad en una concesión que, como toda propiedad, es exclusiva para su dueño sin que otro pueda disponer de ella; y esto, lejos de estar prohibido por la Constitución, está expresamente consignado en su art. 27 que garantiza toda clase de propiedad, aun aquella que, por su naturaleza especial, está sujeta á perderse por su dueño, como la de las minas, en caso de deserción, la de las concesiones de ferrocarriles, en caso de caducidad, etc.; pero que mientras que no se pierda por disposición de alguna de esas leyes especiales, está bajo el amparo del citado art. 27. Que el monopolio habría consistido en conceder á una sola persona, con exclusión de toda otra, el derecho de construir ferrocarriles en los terrenos que caen bajo la autoridad del Ayuntamiento; que esta clase de monopolios creados por la ley, son los prohibidos, y no los derechos exclusivos que provienen de la naturaleza de las cosas y de la esencia misma de la propiedad, como en el caso presente en que los concesionarios Alvarez Rul y Miranda, para realizar el derecho que se les había concedido, necesitaban un terreno suficiente, y por tanto, del uso exclusivo para ese objeto de las calles de que habla la escritura de Septiembre. Por estas consideraciones y con arreglo á los arts. 101 y 102 de la Constitución, se reforma la sentencia del Juez de Distrito, declarando:

Que la justicia de la Unión ampara y protege á Carlos Alvarez Rul y Luis Miranda é Iturbe, contra el acto del Ayuntamiento de esta Capital de 16 de Julio de 1878, en la parte que permitió á la Empresa representada por Agustín López, la construcción de líneas y circuitos de caminos de hierro en las mismas calles por donde deben de pasar las líneas y circuitos de los promovedores.

Devuélvanse las actuaciones al Juzgado de su origen, acompañándole testimonio de esta sentencia para los efectos legales: publíquese y archívese á su vez el Toca.

Así, por mayoría de votos, lo decretaron los ciudadanos Presidente y Ministros que formaron el Tribunal pleno de la Corte Suprema de Justicia de los Estados—Unidos Mexicanos, y firmaron:—Ignacio L. Vallarta.—Ignacio M. Aitamirano.—Ezequiel Montes.—Miguel Blanco.—José María Bautista.—Eleuterio Avila.—Juan M. Vázquez.—Simón Guzmán.—José Manuel Saldaña.—José Eligio Muñoz.—Enrique Landa, secretario.

NOTA.—Los documentos de este amparo están publicados en suplementos al Diario correspondientes á los días 18, 19, 21, 22, 23 y 24 de Julio de 1879.