

## REGULACIÓN JURÍDICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LA ÉPOCA DE JUÁREZ

Jorge FERNÁNDEZ RUIZ

El Estado es un producto de la convivencia humana, un fenómeno social que se da en el tiempo y en el espacio, lo cual significa que se trata de una organización humana con vigencia temporal y espacial. El ente estatal es omnicomprendivo, por ser un fenómeno universal de vigencia permanente en todo el territorio del planeta y para toda la población del orbe; así no hay un palmo de terreno que no sea territorio estatal, ni asentamiento humano alguno que no constituya o forme parte de una población estatal.

En 1821, al ocurrir la independencia de México, cuatro millones de kilómetros cuadrados del suelo americano se desmembraron del Estado español, para convertirse en el territorio del Estado mexicano y ocho millones de seres humanos que formaban parte de la población del imperio español se segregaron del mismo para conformar el elemento poblacional del nuevo ente estatal.

En el inicio de su vida independiente, México hubo de optar, para la forja de la nación, entre las diversas formas de sociedad, de Estado y de gobierno, para lo cual se postularon dos modelos contrapuestos, derivados de dos cosmovisiones contrastantes; los partidarios del *statu quo* pugnaban por una sociedad monolítica, fanática e intolerante, por una forma de Estado unitario y central, así como por una forma de gobierno autocrático, monárquico o dictatorial. En cambio, los adeptos al progreso luchaban

por una sociedad plural, instruida y respetuosa; por una forma de Estado complejo y federal; así como por una forma de gobierno democrático, republicano, representativo y popular.

Al mediar el siglo XIX los partidarios y los enemigos del *statu quo* se habían agrupado en sendos partidos políticos: los conservadores y los liberales, divididos éstos en dos grupos: los puros y los moderados, que contemporizaban con los conservadores, quienes, por tanto, se ubicaban en el universo de los que a juicio de Dante Alighieri “vivieron sin merecer alabanzas ni vituperio: están confundidos en el perverso coro de los ángeles que no fueron rebeldes ni fieles a Dios, sino que sólo vivieron para sí. El Cielo los lanzó de su seno por no ser menos hermoso, pero el profundo Infierno no quiere recibirlos por la gloria que con ello podrían reportar los demás culpables”.<sup>1</sup>

La administración pública de la época de Juárez estaba configurada por la cosmovisión de quienes, en su momento, detentaron el poder público; así era centralizada cuando los conservadores estaban en el poder; plural cuando los liberales lo asumieron; se estructuró en ministerios con los conservadores, y en secretarías del despacho, con los liberales.

En 1806 nacieron dos mexicanos que con el correr de los años destacaron en la actividad pública de México, en el campo de la política y del derecho. En efecto, en el equinoccio de primavera de aquel año, en San Pablo Guelatao, del Distrito de Santo Tomás Ixtlán, Oaxaca, nació Benito Pablo Juárez García, quien sesenta y seis años más tarde falleciera en el Palacio Nacional, siendo presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Pablo Neruda nos entrega un daguerrotipo del patricio oaxaqueño en las siguientes estrofas:

Para nosotros eres pan y piedra,  
horno y producto de la estirpe oscura.  
Tu rostro fue nacido en nuestro barro.  
Tu majestad es mi región nevada,

<sup>1</sup> Alighieri, Dante, *La divina comedia*, México, Porrúa, 1969, p. 8.

tus ojos la enterrada alfarería.  
Otros tendrán el átomo y la gota  
de eléctrico fulgor, de brasa inquieta:  
tú eres el muro hecho de nuestra sangre,  
tu rectitud impenetrable  
sale de nuestra dura geología.<sup>2</sup>

El 29 de mayo del mismo año de 1806, en el mineral de Nuestra Señora de los Asientos de Ibarra, en el ahora municipio de Asientos, del estado de Aguascalientes, nació José Teodosio de Jesús Lares Macías, fallecido sesenta y cuatro años después, el 22 de enero de 1870, en su exilio en La Habana.<sup>3</sup>

Guillermo Prieto, el lírico de la Reforma, en su libro *Memorias de mis tiempos*, nos dejó el siguiente retrato hablado del jurista hidrocálido:

Carirredondo, pelinegro, coloradito, de anteojos y risueño, nació en Aguascalientes, hizo sus estudios en Guadalajara y se radicó en Zacatecas como director del Instituto.

Grande era su erudición, escribía correcto y hablaba con acento de payo, debilísimo de carácter y muy admirador del partido conservador, cayo en el imperio y le toco representar papeles principales, siendo en realidad un colegial bien educado y sin mundo.<sup>4</sup>

Los principios, los fines, las ideas políticas, los anhelos, los afanes y los contrastantes modelos de nación perseguidos por Benito Juárez y Teodosio Lares los hicieron formular esquemas distintos para la organización de la administración pública, y militar en bandos opuestos en la vida pública de nuestro país; empero, tuvieron en común su firme vocación de juristas.

Benito Juárez, junto con una pléyade de mexicanos liberales, como Valentín Gómez Farías, Melchor Ocampo, Miguel y Se-

<sup>2</sup> Neruda, Pablo, *Viaje por la noche de Juárez*.

<sup>3</sup> Toussaint Alcaraz, Florence, *Teodosio Lares*, México, Senado de la República, 1987.

<sup>4</sup> Prieto, Guillermo, *Memorias de mis tiempos*, Puebla, Editorial José María Cajica Jr., S. A., 1970, p. 83.

bastián Lerdo de Tejada, Santos Degollado, Ignacio Zaragoza, Jesús González Ortega, Ponciano Arriaga y Francisco Zarco, luchó por forjar nuestra nacionalidad, por lograr la reforma que sacara a la población de su oscurantismo, atraso e ignorancia, y por consolidar la independencia y la soberanía de México.

En su condición de jurista, Juárez se consagra como el Benemérito de las Américas con su apotegma, aceptado sin ambages por el derecho internacional: “Entre los individuos, como entre las naciones, el respeto al derecho ajeno es la paz”.

Teodosio Lares, al lado de connotados conservadores, como Antonio López de Santa-Anna, Lucas Alamán, Félix Zuloaga, Miguel Miramón, Juan Nepomuceno Almonte, Pelagio Antonio de Labastida y Dávalos, José María Gutiérrez de Estrada, José Manuel Hidalgo y Esnaurrizar, Ignacio Aguilar y Moroch, Joaquín Velásquez de León, Francisco de Paula y Arrangoiz, Mariano Paredes y Arrillaga, y Tomás Mejía, pugnó por mantener el *statu quo* de la época colonial, con los fueros, prebendas, privilegios y canonjías de la Iglesia, de los militares y de los miembros de la clase acomodada.

En su carácter de jurista, Teodosio Lares se consagra como el precursor del derecho administrativo mexicano, con sus *Lecciones de derecho administrativo* y con la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo, de su autoría.

Vengo de decirlo, en los regímenes conservadores, tanto imperiales como de la república centralista, la administración pública se estructuró básicamente conforme a la forma organizacional de la centralización, que promueve la uniformidad, lo mismo en la aplicación de las leyes como en la prestación de los servicios públicos, porque implica reunir en su centro la decisión de las actividades de la administración pública, y se caracteriza por depositar en el titular del máximo órgano administrativo el poder público de decisión, la coacción, y la facultad de designar a los agentes de la administración pública.

Durante los regímenes conservadores mexicanos del siglo XIX, la centralización administrativa fue de la mano de la centraliza-

ción política, por lo que los estados se convirtieron en departamentos, lo que se tradujo en privar a la población del derecho de sufragio para elegir a sus gobernadores, pues éstos fueron designados autocráticamente por el presidente o emperador.

En la centralización administrativa de los regímenes conservadores de la época de Juárez, toda acción provino del centro, el órgano central monopolizó las facultades de decisión, de coacción y las de designación de los agentes de la administración pública, que por lo mismo no se dejó a la elección popular.

Destaca entre las ventajas de la centralización administrativa el beneficio de la unidad de dirección, de impulsión y de acción, lo cual redundaba en una administración uniforme, coordinada y fuerte. En cambio, su lejanía del administrado, así como la erradicación de la iniciativa individual, con el consiguiente burocratismo o excesivo formalismo procesal, le generan severas críticas. Para el doctor Andrés Serra Rojas:

se llama centralización administrativa al régimen que establece la subordinación unitaria coordinada y directa de los órganos administrativos al poder central, bajo los diferentes puntos de vista del nombramiento, ejercicio de sus funciones y la tutela jurídica, para satisfacer las necesidades públicas.<sup>5</sup>

La administración pública de los regímenes conservadores de México, durante la época juarista, dio lugar a una sola administración pública para todo el país que tuvo como base una organización jerárquica, estructurada piramidalmente, de tal manera que los órganos inferiores se subordinaron a los inmediatos superiores y éstos a los contiguos de arriba y así sucesivamente hasta llegar al vértice de la pirámide que era el órgano supremo de la administración, el emperador o el presidente de la República, en uno y otro caso investido de la máxima autoridad, que conllevó una amplia potestad sobre sus subalternos merced a la cual los

<sup>5</sup> Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo*, 10a. ed., México, Porrúa, 1981, t. I, p. 497.

designó, mandó, organizó, supervisó, disciplinó y removió, conforme a un característico modelo de relación jerárquica, mediante el ejercicio de los poderes de nombramiento, de remoción, de mando, de decisión, de vigilancia, de disciplina, y de revisión, así como del poder para la resolución de conflictos de competencia.

En este orden de ideas, se entiende por jerarquía el vínculo jurídico que relaciona entre sí tanto a los órganos como a los funcionarios, por medio de poderes de subordinación, encaminados a dotar a la actividad administrativa de unidad y coherencia.

En cambio en el régimen liberal del presidente Juárez, inserto en una forma federal de Estado, la administración pública no se estructuró exclusivamente conforme a la forma organizacional de la centralización, pues admitió también la desconcentración y la descentralización administrativas, toda vez que la descentralización administrativa fue, en buena medida, consecuencia de la descentralización política, por lo que los estados se restauraron y suprimieron los departamentos, lo que permitió reivindicar para la población el derecho de sufragio para elegir a sus gobernadores y a sus alcaldes.

En los regímenes liberales derivados del Plan de Ayutla, la descentralización política produjo la reaparición de los estados de la república, lo que conllevó la pluralidad de la administración pública: una federal y veinticuatro locales, una por cada uno de los estados de la república y otra por el Distrito Federal.

Cabe recordar que Benito Juárez encabezó la administración pública del estado de Oaxaca, en su carácter de gobernador del mismo, así como la administración pública federal, en su condición de presidente de la República.

Al asumir por primera vez el gobierno de Oaxaca, Juárez recibió una hacienda pública exhausta, agobiada por las deudas ocasionadas por innumerables asonadas, frecuentes revueltas, reiteradas luchas intestinas; encuentra un erario en bancarrota, producto de endémicas administraciones desastrosas, y antes de que transcurran cinco años, al término de la primera etapa de su gestión gubernamental, el 12 de agosto de 1852, entrega las riendas del

Estado con un tesoro público floreciente, saneado, sin deudas de cuantía, con 50 mil pesos en caja, después de haber elevado los sueldos y prestaciones a la burocracia, tras haber realizado importantes obras públicas, como los caminos de Tehuacan a Oaxaca y de Miahuatlán a Huatulco; como la reconstrucción del Palacio de Gobierno y la apertura de 250 escuelas, incluidas ocho normales; también inició la construcción del puente sobre el Río Atoyac, amortizó la deuda pública, combatió la epidemia del cólera morbo y organizó el Catastro.

En su segunda etapa en el gobierno de Oaxaca, Juárez expidió un decreto que ordenó la reapertura del Instituto de Ciencias y Artes que había clausurado la administración reaccionaria, estableció un hospital militar, fundó una casa de moneda, creó el Consejo Superior de Salubridad, impulsó la instrucción pública, saneó las finanzas de la entidad y reincorporó el territorio de Tehuantepec al estado de Oaxaca.

De la actuación de Juárez al frente de la administración pública federal, cabe destacar de entre las leyes de Reforma, la de Nacionalización de Bienes Eclesiásticos, expedida en Veracruz el 12 de julio de 1859, merced a la cual, pasaron al dominio de la nación los bienes del clero regular y secular, se estableció la separación de la Iglesia y del Estado, se suprimió la intolerancia religiosa, se prohibió la fundación de nuevas órdenes religiosas y el uso de hábitos de las suprimidas, se clausuraron los noviciados de monjas y se previeron penas para los infractores.

El 28 de julio de 1859, Juárez dio otro paso en la emancipación y secularización del Estado, con la expedición de la Ley Orgánica del Registro Civil que determinó la forma y términos en que la administración pública debía llevar el registro y constancia de nacimientos, matrimonios y defunciones, con motivo de la separación de la Iglesia y del Estado.

Tres días después, el 31 de julio de 1850, Juárez dictó el decreto por el que cesó toda intervención del clero en los cementerios y camposantos, y prohibió hacer inhumación alguna sin autorización escrita por autoridad competente, por lo que los infractores

serían sospechosos de homicidio. También en Veracruz, el presidente Juárez expidió, el 4 de diciembre de 1860, la Ley sobre Libertad de Cultos, y para cerrar la colección de leyes de Reforma, restaurada la legalidad, desde el Palacio Nacional Juárez expidió los decretos del 2 y del 26 de febrero de 1861, para secularizar los hospitales y establecimientos de beneficencia y extinguir, en toda la república, las comunidades religiosas.

Un aspecto en el que también contrastaron fuertemente los conservadores y los liberales fue el relativo a la jurisdicción administrativa, tema en que los primeros se guiaron por las ideas de Teodosio Lares, contenidas en su libro *Lecciones de derecho administrativo*, publicado en 1852, que resumió las previamente impartidas en el ateneo mexicano, en las que recoge el jurista mexicano las teorías francesas, en especial las de Louis Antoine Macarel, de Luis María de Lahaye vizconde de Cormenin, de Fermín Laferrière y las del poco conocido Chaveau Adolphe, entre otros autores.

El nacimiento de la jurisdicción administrativa ocurre en Francia y se debe primordialmente a dos factores: a la versión francesa del principio de separación de poderes y a la desconfianza de los revolucionarios franceses de fines del siglo XVIII hacia los tribunales judiciales, los cuales, al final del absolutismo francés habían opuesto una resistencia sistemática al poder real y a las reformas que pretendía llevar a cabo, circunstancia que produjo un inmovilismo que dio lugar a la Revolución.

La esencia de la teoría de la separación de poderes, de Charles de Secondat, barón de la Brede y de Montesquieu, se resume en el siguiente párrafo: “Todo estaría perdido si el mismo hombre, el mismo cuerpo de personas principales, de los nobles o del pueblo, ejerciera los tres poderes: el de hacer las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos o las diferencias entre particulares”.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Montesquieu, Charles de Secondat, barón de la Brede y de, *El espíritu de las leyes*, trad. de Mercedes Vázquez y Pedro de la Vega, Madrid, Sarpe, 1984, p. 169.

Medio siglo después de que Montesquieu expusiera su teoría de la separación de poderes, fue retomada por los líderes ideológicos de la Revolución francesa; con ella en mente, el abate Emmanuel Sieyes, escribió:

Así pues, debe ser básico en la asociación y dado por sentado para toda alma digna de ser libre que, con anterioridad a cualquier ley aprobada por la mayoría, ha de existir una unánime voluntad de alzar un freno ante el legislador que le impida encaminarse al despotismo o la tiranía. Esta voluntad previa debe formar parte esencial del acto de asociación y no puede encontrarse sino en la división de poderes y la organización, por separado, de cada uno de ellos, esto es, en la Constitución.<sup>7</sup>

La célebre Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, de 1789, adoptó el principio de la separación de poderes, al asentar en su artículo 16: “Toda sociedad en la que no esté asegurada la garantía de los derechos ni determinada la separación de poderes no tiene Constitución”.<sup>8</sup>

Concluida la época del terror en la Revolución francesa, se inicia en el país galo una etapa de paz interna durante la cual los doctos partidarios del *ancien régime* conspiraban para destruir la primera república francesa, apoyados por los monarcas extranjeros que veían amenazados sus respectivos sistemas políticos por la propagación de las ideas republicanas y democráticas, en sus propios países.

Pese a estar herida de muerte, la nobleza conservaba en Francia el control de cargos importantes en el aparato estatal de la nascente república, de ahí su influencia en los cuerpos judiciales donde, sin duda, se encontraba incardinada, lo cual traía como consecuencia una sistemática obstrucción de la actividad administrativa re-

<sup>7</sup> Sieyes, Emmanuel José, *Escritos y discursos de la Revolución*, trad. R. Ruiz, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1990, p. 248.

<sup>8</sup> Tomado de: 1789-1989 *Bicentenario de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*, México, Secretaría de Gobernación, 1989, p. 15.

volucionaria por parte de los tribunales. Para impedir tal obstrucción encaminada a paralizar el régimen revolucionario y provocar su derrocamiento, los gobiernos revolucionarios adoptaron, entre otras, tres medidas trascendentales:

- La expedición de la Ley del 16-24 de agosto de 1790, sobre la organización judicial.
- La promulgación del Decreto del 16 *fructidor* del año III, para prohibir a los tribunales conocer de los actos de la administración, de cualquier especie que fueren.
- La creación del Consejo de Estado mediante el artículo 52 de la Constitución del 22 frimario del año VIII.

Acorde con el referido principio de la separación de poderes, en plena Revolución francesa, la Asamblea Constituyente expidió la Ley del 16-24 agosto de 1790, sobre la organización judicial, cuyo artículo 10 del título segundo prohibió a los tribunales participar en el ejercicio del Poder Legislativo u obstaculizar el cumplimiento de los decretos del mismo. “Artículo 10. Los tribunales no podrán tomar directa ni indirectamente ninguna parte en el ejercicio del poder legislativo, ni impedir ni suspender la ejecución de los decretos, sin incurrir en delito de prevaricación”.<sup>9</sup>

Asimismo, en su artículo 13, establecía una separación entre las funciones judiciales y las administrativas, por la cual vedaba a los jueces perturbar de cualquier forma las operaciones de los cuerpos administrativos, así como hacer comparecer ante ellos a los encargados de los mismos, por razón de sus funciones.

Artículo 13. Las funciones judiciales son independientes y permanecerán siempre separadas de las administrativas. No podrán los jueces, sin incurrir en delito de prevaricación, perturbar de ninguna

<sup>9</sup> Tomado de Debaasch, Charles y Pinet, Marcel, *Les grands textes administratifs*, París, Sirey, 1976, p. 487.

manera las operaciones de los cuerpos administrativos, ni citar ante ellos a los administradores en razón de sus funciones.<sup>10</sup>

Posteriormente, con la preocupación de hacer más efectivo en la vida cotidiana el principio de la separación de poderes, para lograr el desmantelamiento definitivo del antiguo régimen, la Convención Nacional prohibió a los tribunales judiciales tomar conocimiento de los asuntos de la administración pública, lo cual, en opinión de Jean-Louis de Corail, dio lugar a admitir la existencia de una jurisdicción reservada a conocer los conflictos administrativos.<sup>11</sup>

En opinión de Roger Bonnard, el pensamiento revolucionario francés interpretó el principio de la separación de poderes compuesto de dos corolarios básicos:

- La separación, diríamos, en compartimentos estancos de los órganos legislativo, administrativo y judicial.
- La separación de la administración activa de la contenciosa.

El primer corolario se puso en práctica mediante la Ley 16-24 de agosto de 1790, que acabó con la costumbre de los tribunales judiciales de intervenir en los quehaceres legislativos y administrativos.

Además, la referida Ley de agosto de 1790 abonó el terreno para instrumentar el segundo corolario, al prohibir a los tribunales perturbar las operaciones de los cuerpos administrativos y hacer comparecer ante ellos a los administradores, lo cual daba lugar a una jurisdicción especial para la materia administrativa, asignada durante pocos años, por determinación de la Ley 7-11 de septiembre de 1790, al jefe de Estado y a los ministros, situa-

<sup>10</sup> *Idem.*

<sup>11</sup> *Cfr.* Corail, Jean-Louis de, *La crise de la notion juridique de service public en droit administratif français*, París, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1954, p. 2.

ción que no podía durar porque el doble papel de juez y parte atribuido a tales funcionarios administrativos contradecía abiertamente la idea de la separación de la administración activa de la administración contenciosa, indispensable para una auténtica y efectiva separación de poderes.

La expedición del decreto del 16 *fructidor* del año III reforzó la prohibición impuesta a los tribunales judiciales para conocer de los actos de la administración; en consecuencia, se hizo más urgente la creación de una jurisdicción exclusiva para la materia administrativa, al disponer: “Se reiteran con sanciones jurídicas las prohibiciones impuestas a los tribunales para conocer de los actos de la administración, de cualquier especie que fueren”.<sup>12</sup>

En cuanto al segundo corolario, consistente en la separación de la administración activa de la administración contenciosa, se hizo efectivo en la Constitución del 22 *primario* del año VIII (25 de diciembre de 1799), que creó al Consejo de Estado, que con el correr de los años se convertiría en la base de todo un sistema de tribunales administrativos, integrado por el propio Consejo y los consejos de prefecturas; más tarde se perfeccionaría con la creación del Tribunal de Conflictos, encargado de zanjar las controversias que se presentaren por razones de competencia entre los tribunales judiciales y los tribunales administrativos.

En los términos del artículo 52 de la Constitución francesa de 1799, al Consejo de Estado se le otorgaron originalmente dos funciones fundamentales que debía ejercer bajo la dirección de los cónsules, o sea, del Ejecutivo; una, era la de redactar los proyectos de leyes y los reglamentos de la administración pública; la otra función consistía en “resolver las dificultades que se presenten en materia administrativa”.

Un reglamento expedido el 5 nivoso del mismo año VIII determinó que el Consejo de Estado se encargaría de los asuntos contenciosos, en un esquema de justicia retenida, ya que su función

<sup>12</sup> Debaasch, Charles y Pinet, Marcel, *op. cit.*, nota 9, p. 59.

se reducía a proponer, al primer cónsul, la solución a cada reclamación administrativa presentada por los gobernados. Sin embargo —afirma Georges Vedel— el prestigio y la autoridad jurídica del Consejo de Estado son tales que durante los tres cuartos de siglo en que perdurara este sistema, apenas hay un par de casos en los que el jefe del Ejecutivo, primer cónsul, emperador o monarca, se haya apartado, en materia contenciosa, de las propuestas del mismo.

Un paso importante en la evolución del Consejo de Estado consistió en la creación en su seno, en 1806, de una Comisión Contenciosa, a efecto de separar la materia de conflictos del resto de asuntos que conocía dicho Consejo; la creación de esa Comisión dio lugar a la especialización y profesionalización de sus integrantes, lo que redundó en el perfeccionamiento del desempeño de sus tareas y a un bien ganado prestigio, porque, en la práctica quien impartía justicia era el Consejo de Estado, pese al esquema de justicia retenida, pues el jefe del Ejecutivo se concretaba a firmar los proyectos de resolución elaborados por la Comisión Contenciosa del Consejo de Estado.

La justificación de la existencia de una jurisdicción administrativa distinta de la judicial, en un esquema de justicia delegada, se reforzó con el alegato pronunciado por León Miguel Gambetta en la tribuna de Asamblea Nacional francesa, al discutirse en la época de la III República, el proyecto de ley sobre “Reorganización del Consejo de Estado”, finalmente promulgada el 24 de mayo de 1872, cuyo argumento medular fue el siguiente:

En la jurisdicción administrativa yo veo una protección especial para los empresarios que contratan con el Estado, pues éste es juzgado por un juez con conocimientos especiales, que no posee el simple juez que juzga a los particulares. Además, en realidad, el juez administrativo es un juez independiente de la administración activa. En fin, el Estado tiene perfectamente derecho a no permitir que se produzcan perturbaciones en la marcha de los servicios públicos, para no dejarse lesionar en su soberanía, en su poder administrativo superior. Por consiguiente, el Estado tiene perfecto de-

recho a comparecer ante una jurisdicción especial y esa es la jurisdicción del Consejo de Estado.<sup>13</sup>

Por su parte, Teodosio Lares, en sus *Lecciones de derecho administrativo*, diseñó un modelo de tribunal contencioso administrativo que después, durante la dictadura santanista, trataría de establecer en la práctica, mediante la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo, expedida en el Palacio Nacional el 25 de mayo de 1853 por el general Antonio López de Santa-Anna, en su carácter formal de presidente de México, con el refrendo de su ministro de justicia, Teodosio Lares.

Sin duda alguna, corresponde a Teodosio Lares el honor de iniciar la elaboración de la doctrina del derecho administrativo mexicano, por medio de sus catorce lecciones dictadas en 1851, por el entonces senador, en el ateneo mexicano, mismas que publicó el año siguiente la Imprenta de Ignacio Cumplido.

En la primera de sus lecciones, don Teodosio lamentaba el desinterés de los juristas mexicanos por el derecho administrativo, porque ello perjudicaba a la administración pública y daba lugar a que no se distinguieran en los negocios de la administración los que eran puramente administrativos de los contencioso administrativos, con el consiguiente perjuicio de los derechos de los ciudadanos, a quienes no quedaba otro recurso que el inseguro, y por lo común ineficaz, de la responsabilidad. Además, observaba como, desde nuestra independencia, la administración pública había actuado sin principios, sin plan y sin sistema, respecto de sus objetos esenciales: el tesoro público y el presupuesto, circunstancia que nos hubiera precipitado en el abismo de no haber expedido el Congreso, el 17 de abril de 1850, la Ley que fijó las atribuciones de la Suprema Corte de Justicia en los negocios en contra del erario, en cuya virtud se prohibió a la Corte despachar mandamientos de ejecución o dictar providencias de embargo

<sup>13</sup> Tomado de Farías Mata, Luis H., “El Consejo de Estado francés”, *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas*, Caracas, año XXXV, núm. 78, 1990, p. 20.

contra las rentas públicas, o que el gobierno efectuara pagos determinados por el Poder Judicial, sin estar previstos en el presupuesto.

El jurista destinó sus lecciones quinta, sexta y séptima a examinar la administración activa, la cual, decía, “aplica siempre el interés general a los casos especiales en oposición con una acción individual”, y dividía en graciosa y contenciosa.

La administración graciosa, según Lares, obra y razona para ilustrarse y determinar lo más conveniente a los intereses generales, aun a costa de los intereses de los individuos; por su parte, la administración contenciosa forma averiguaciones para juzgar y decidir, combinando el interés general con el derecho de cada uno, pero sacrificando este último cuando así fuere indispensable. De esta suerte, interés y derecho son los conceptos clave de la competencia administrativa.

En opinión de Lares, en derecho administrativo la palabra interés no tiene el mismo significado que en derecho civil, pues en este último expresa el derecho que puede hacer valer el particular ante los tribunales civiles; en cambio, en derecho administrativo, existe interés cuando no hay derecho. “En materia administrativa se llama interés a aquella ventaja, comodidad o conveniencia que puede sacar el individuo de una medida administrativa, de la consecución de una gracia, de un favor que desea obtener para su utilidad particular”. En consecuencia, infiere Lares, en tales casos la administración puede ofender este interés, negando lo solicitado, sin que ello dé lugar a un debate contencioso.

En cuanto al derecho, el jurista de referencia propone dos conceptos, el derecho primitivo o derecho propiamente dicho y el derecho adquirido; el primero lo explica como el inherente a la cualidad de propietario de una cosa o a la cualidad de ciudadano; mientras que el derecho adquirido, nace de los actos administrativos puramente discrecionales, pero es tan respetable como cualquier derecho primitivo.

En la lección octava continuó el análisis de la administración contenciosa, y en la novena, con fundamento en la separación de

los poderes Ejecutivo y Judicial, el jurista hidrocálido postuló la necesidad de una jurisdicción administrativa que conociera y decidiera de lo contencioso administrativo, para lo cual recurría al argumento usado por la incipiente doctrina francesa de que juzgar a la administración, también era administrar.

La lección décima la ocupa, nuestro personaje, para justificar la separación de los poderes administrativo y judicial, en tanto que las lecciones undécima y duodécima las dedica al estudio de las atribuciones del Poder Judicial; pasando, en la lección trece, al estudio del poder administrativo, reservando la última lección, o sea, la decimacuarta al examen de la jurisdicción administrativa, tanto graciosa como contenciosa, de su naturaleza, sus grados y la forma con que deben proceder los tribunales administrativos. Las ideas del eminente jurista, expuestas en estas lecciones, se reflejaron posteriormente en el texto legal.

Inspirada en la doctrina y legislación francesas, la Ley ( del 25 de mayo de 1853) para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo, formulada por Teodosio Lares fue un intento frustráneo de sustituir el sistema judicialista adoptado por la Constitución de 1824, que encomendaba a los tribunales ordinarios la resolución de las controversias suscitadas entre los particulares y la administración, por el modelo francés; este ordenamiento jurídico, que no llegó a tener eficacia, se integró con sólo catorce artículos, el primero de los cuales excluyó a la autoridad judicial del conocimiento de las cuestiones administrativas, las que, en los términos de su artículo 2o., eran, principalmente, las relativas a:

- Las obras públicas.
- Los contratos celebrados por la administración.
- Las rentas nacionales.
- Los actos administrativos que tuvieran por objeto el interés general de la sociedad.

De conformidad con el artículo 3o. de la Ley, el conocimiento de las controversias suscitadas por la actuación de la administra-

ción pública no se encargaba a un organismo autónomo con jurisdicción y decisiones propias sino que era la misma administración activa la que conocía de tales cuestiones, toda vez que disponía que los ministros de Estado, el Consejo y los gobernadores de los estados conocieran de las cuestiones administrativas, en la forma y de la manera que se previniera en el reglamento, según el cual, las reclamaciones de los particulares contra la administración pública debían ser presentadas ante el ministerio a cuyo ramo perteneciera la materia sobre la que versara la reclamación, o que hubiera dictado la medida administrativa reclamada; o bien, en su caso, ante el gobernador del estado respectivo.

En su artículo 4o., la Ley dispuso la existencia, en el Consejo de Estado, de una sección compuesta de cinco abogados nombrados por el presidente de la República, para conocer de lo contencioso administrativo.

Además, la Ley prohibió a los tribunales judiciales despachar mandamientos de ejecución o dictar providencia de embargo en contra de los caudales del erario o bienes nacionales, ni contra los fondos o bienes de los estados y ayuntamientos, ni contra los establecimientos públicos dependientes de la administración; asimismo les prohibió proceder contra los agentes de la administración, por crímenes o delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones, sin la previa consignación de la autoridad administrativa.

Por lo demás, vengo de decirlo, la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo previó la expedición de su Reglamento, mismo que fue expedido en la misma fecha, en el que, además de identificar las obras públicas y las cuestiones contencioso administrativas, se detalló, entre otros aspectos, el procedimiento administrativo, los recursos administrativos, el procedimiento en rebeldía y la manera de resolver los conflictos de competencia.

Importa enfatizar que si bien el contencioso administrativo diseñado en la llamada Ley del 25 de mayo de 1853 y su correspondiente Reglamento, adolecía de obvios defectos, esto es, que la administración se erigiera en juez y parte respecto de las controversias suscitadas por su actuación, tales defectos no eran mayores

que los del modelo francés en que se había inspirado, el cual se modificó, apenas el 3 de marzo de 1849, mediante la expedición de la Ley Orgánica del Consejo de Estado y se terminó de remodelar el 4 de febrero de 1850, al expedirse la Ley sobre la Organización del Tribunal de Conflictos, que consolidó la jurisdicción administrativa francesa sustentada en tres bases fundamentales:

- Prohibición absoluta a los tribunales judiciales de conocer en cualquier materia del contencioso administrativo.
- Tribunales administrativos separados e independientes, tanto de los tribunales judiciales, como de las autoridades administrativas.
- Un tribunal de conflictos de competencia para resolver las controversias de esta naturaleza surgidas entre los tribunales administrativos y los tribunales judiciales.

Juárez y los demás juristas liberales de aquella época no aceptaron el esquema de Teodosio Lares acerca del contencioso administrativo, que con inspiración en la doctrina francesa propusiera en sus *Lecciones de derecho administrativo* y dispusiera en su Ley (del 25 de mayo de 1853) para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo. José María del Castillo Velasco e Ignacio Luis Vallarta, ambos con inspiración en la doctrina y jurisprudencia estadounidense, se encargaron de elaborar, a la luz de la Constitución de 1857, la tesis liberal respecto de la manera de resolver las controversias que se suscitaban entre la administración y los particulares.

El jurista oaxaqueño José María del Castillo Velasco, en su *Ensayo sobre el derecho administrativo mexicano*, cuya primera edición data de 1875, se ocupa de lo contencioso administrativo en el capítulo XXIX del tomo II de su referida obra, y al respecto sostiene que en el orden jurídico mexicano de la época no existe ni fuero ni tribunales de lo contencioso administrativo.<sup>14</sup>

<sup>14</sup> Véase Casillo Velasco, José María del, *Ensayo sobre el derecho administrativo mexicano*, edición facsimilar de la primera edición, México, UNAM, 1875, t. II, p. 273.

El jurista oaxaqueño hizo notar que, de acuerdo con el artículo 98 de la Constitución de 1857, era de la competencia de la Suprema Corte de Justicia el conocimiento de las controversias en que la unión fuese parte, por lo que, en su opinión:

Fuera de los casos de controversia que se enumeran en el artículo constitucional antes citado, las cuestiones relativas a lo que en otros países forma la materia de lo contencioso administrativo, se resuelven en la República judicialmente siempre que el interesado no quiera conformarse con la resolución administrativa, tomando entonces el mismo interesado el carácter de actor en la demanda. Todo agravio que en el procedimiento o decisión administrativa pudiera ocasionarse al individuo encuentra su reparación en el juicio de amparo, porque siendo de los derechos del hombre el no ser molestado en su persona, familia, papeles y posesiones sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento, el de no ser juzgado ni sentenciado sino por leyes anteriores y exactamente aplicadas al caso, el de que la aplicación de las penas sea facultad exclusiva de la autoridad judicial, y dividido el ejercicio del poder público en legislativo, ejecutivo y judicial y prohibidos los tribunales especiales, como son los de lo contencioso administrativo, no es posible que pudieran establecerse tribunales de este género ni violarse impunemente el derecho individual.<sup>15</sup>

Ignacio Luis Vallarta, por su parte, en su carácter de presidente de la Suprema Corte de Justicia, también asumió postura contraria a la tesis de Teodosio Lares, concretamente en el fallo dictado el 27 de junio de 1879, en el amparo interpuesto por los señores Carlos Álvarez Rul y Luis Miranda e Iturbe, en contra del Ayuntamiento de la ciudad de México que, el 7 de marzo de 1878, declaró caduca la concesión que con anterioridad había otorgado a dichos señores, para construir un ferrocarril urbano.

Para apoyar su voto emitido para la resolución de dicho juicio de amparo, el presidente de la Corte adujo, entre otras razones que

<sup>15</sup> *Ibidem*, pp. 273 y 274.

en los países en que existe la institución de lo contencioso administrativo corresponde a la administración resolver, como juez, las controversias suscitadas entre la administración y los particulares derivadas de los contratos en que aquella fuera parte; puso como ejemplo un caso en que un consejo de prefectura, en Francia, declaró la caducidad de una concesión de ferrocarril, de conformidad con lo dispuesto en el llamado *Cahier modele de charges*; situación que se repite en España, de acuerdo con su Ley del 23 de noviembre de 1877 que faculta a la administración para declarar, por la vía contenciosa administrativa, sin intervención del Poder Judicial, la caducidad de las concesiones, pero aclaró:

Entre nosotros, en nuestra legislación nacional, existe también una ley que consagra esta institución de lo contencioso administrativo. es la ley del 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 administrativo, en ciertos casos, juez de los negocios en que es parte? Sin analizar en todos sus pormenores esta cuestión, porque esto no es el 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 artículo 50 de esta ley prohíbe que ese Poder y el Judicial se reúnan en una misma persona o 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 ...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.<sup>16</sup>

<sup>16</sup> Vallarta, Ignacio Luis, *Votos que como presidente de la Suprema Corte de Justicia dio en los negocios más notables*, México, Imprenta de J. J. Terrazas, 1894, t. I, pp. 351 y 352.

Conviene enfatizar que la Ley de lo Contencioso Administrativo de la autoría de Lares, fue expedida en 1853, cuando supuestamente estaba de nuevo vigente la Constitución de 1824, cuya parte final de su artículo 137 incluía entre las atribuciones de la Suprema Corte de Justicia, la de conocer “de las infracciones de la Constitución y leyes federales, según se prevenga por la ley”, pero ni ése ni ninguno otro de sus preceptos eliminaba terminantemente la posibilidad de la existencia del contencioso administrativo.

El inicio de la vigencia de la Constitución de 1917 y el incremento de las atribuciones del Estado modificaron los criterios jurisprudenciales relativos al contencioso administrativo y revaloraron las ideas de Teodosio Lares, a costa de las sostenidas por José María del Castillo Velasco e Ignacio Luis Vallarta. Como bien observara Antonio Carrillo Flores:

la obra de Lares ha recuperado valor, en la medida en que las tesis dela Suprema Corte en el caso de Álvarez Rul lo han perdido. Pues si la administración ha de aplicar las normas jurídicas, aun en situaciones en que hay que definir hechos controvertidos, es necesario organizar las defensas delos particulares cuando se les lesione en sus derechos y no sólo en lo que ahora se llama “intereses simples” y que don Teodosio llama a secas intereses.<sup>17</sup>

Como quiera que haya sido, la participación de Lares en la regulación jurídica de la administración pública en la época es de innegable importancia, pues su trascendencia llega hasta nuestros días con la reivindicación del contencioso administrativo mexicano.

Para terminar, habré de recordar que, en diciembre de 1864, en su imperio de opereta, Maximiliano designó a Lares consejero de Gobierno, cargo que ocupó brevemente, pues fue desplazado por haberse inclinado el postizo emperador hacia los liberales moderados; sin embargo, el titubeante austriaco, cambió poco después

17 Carrillo Flores, Antonio, “Prólogo” en la edición facsimilar de Lares, Teodosio, *Lecciones de derecho administrativo*, México, UNAM, 1978, p. VIII.

de opinión y se entregó de nuevo a los conservadores, designando al doctor Lares presidente del Consejo de Ministros y ministro de Justicia.

Más tarde, el político hidrocálido formó parte de la Junta de 35 Notables que rechazó la abdicación de Maximiliano, el 14 de enero de 1867, aun cuando no votó en esa ocasión. Cuando al mes siguiente, el archiduque envió una carta a Lares, insistiendo sobre la abdicación, Lares le aconsejó marchar a Querétaro y, lejos de abdicar, tomar el mando supremo de su ejército.

En la última reforma de su gabinete, Maximiliano sustituyó a Lares como presidente del Consejo de Ministros, nombrando en su lugar a José María Lacunza, pero conservando al jurista Lares como ministro de Justicia, hasta epilogsarse el 15 de mayo de 1867 —con la rendición del archiduque al general Ramón Corona, en el Cerro de las Campanas—, la aventura de un imperio imposible.

El último cruce de las vidas de los coetáneos Juárez y Lares tuvo lugar con motivo del indulto que el primero otorgó al segundo, según consta en la carta que el jurista hidrocálido envió a su colega oaxaqueño el 28 de noviembre de 1868 para dar las gracias por ese beneficio, en los términos siguientes:

Sr. Presidente don Benito Juárez.

Muy señor mío de mi singular respeto y admiración:

No siéndome posible manifestar a usted de otra manera mi profundo reconocimiento por la singular gracia, que sin mérito de mi parte y con una benevolencia propia del corazón bondadoso de usted se ha servido dispensarme, lo hago por medio de ésta, suplicando a usted, acepte las efusiones más sinceras de mi gratitud y las consideraciones con que tengo el honor de ofrecerme su atento seguro servidor q. b. s. m.

Teodosio Lares.<sup>18</sup>

<sup>18</sup> Original en la Biblioteca Nacional, Archivo de Juárez, Documento 5359.

La carta antes transcrita fue apostillada por su destinatario con el breve comentario: “Recibo y que excuse todo agradecimiento pues lo que se ha hecho es lo que ha sido posible en justicia”.<sup>19</sup>

José Teodosio de Jesús Lares Macías, el ministro de los regímenes despóticos e ilegales de Santa Anna, de Miramón y de Maximiliano, pero también el insigne jurista precursor del derecho administrativo mexicano, falleció en el olvido el 22 de enero de 1870,<sup>20</sup> en tanto que la muerte de Benito Pablo Juárez García, el jurista, el presidente de la República, el Benemérito de las Américas, ocurrida a las veintitrés horas con treinta minutos del 18 de julio de 1872, enlutó a la nación que con tanto esfuerzo forjó.

<sup>19</sup> *Idem.*

<sup>20</sup> Toussaint Alcaraz, Florence, *op. cit.*, nota 3.