

LA LEGISLACION DE LARES Y LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Durante la etapa “aconstitucional” de Santa Anna se emitió una extraordinaria legislación y hubo serios intentos de codificar el derecho, con base, sobre todo, en principios del derecho francés de la época de la “Restauración” y del régimen más liberal de Luis Felipe de Orleans, o sea, el período comprendido entre 1815 y 1848. Lares decía haberse apoyado en Adolphe Chaveau, que criticaba el derecho administrativo de Cormenin —“peligroso y exagerado”— relativo a la Francia de 1818.¹ El jurista conservador tuvo conciencia de que el derecho administrativo presentaba sus peligros para las libertades humanas y conocía perfectamente los principios constitucionales de su tiempo, expuestos con gran claridad y talento en sus “Lecciones de derecho administrativo dadas en el Ateneo Mexicano” en 1851.

Lares —hombre de indudable erudición— invocó la existencia de “leyes fundamentales” no escritas para anular una serie de preceptos y decretos, —incluso un Código Civil— mediante simples órdenes del titular del ejecutivo. En efecto, Santa Anna en un decreto firmado también por Lares, —el 31 de mayo de 1854— dijo que es “nulo, por ser contrario a las leyes fundamentales de la Nación, el (diverso) decreto de la legislatura de Tamaulipas de 18 de septiembre de 1852 sobre tolerancia religiosa”. Con apoyo en ese principio, declaró en la misma fecha la nulidad de los decretos o leyes de Nuevo León de 30 de abril de 1833 y 21 de junio de 1849 sobre derechos parroquiales, así como los de 31 de diciembre de 1850 y 28 de marzo de 1851 que gravaron los bautismos, casamientos y entierros. También derogó la disposición “constitucional del extinguido estado de Sinaloa que prohibía a las manos muertas la adquisición de bienes raíces”. Anuló la ley de 18 de febrero de 1841, de Yucatán, que fijaba la edad de admisión en los noviciados de los conventos y la de Coahuila, de primero de octubre de 1853, sobre derechos parroquiales.

A lo largo de la última época santanista, que terminó en 1855, existieron varias contradicciones. Desde luego Lares no fue del todo congruente entre lo que había expuesto en sus “Lecciones” de 1851 y sus actos uno o dos años después. Tampoco hubo armonía entre la riquísima legislación de Lares y la paupérrima forma de proteger los derechos humanos. Porque lo cierto es que durante

¹Se debe recordar que las condiciones políticas de Francia después de Napoleón I fueron de tendencia absolutista o de un liberalismo limitadísimo entre 1815 y 1870. Luis XVIII gobernó con una carta constitucional, pero era tal su tendencia hacia el absolutismo que mandó al Duque de Angulema a España para suprimir en 1823 la Constitución de Cádiz, en vigor de nuevo desde 1820. Carlos X era partidario acérrimo del absolutismo. Luis Felipe de Orleans gobernó también con una carta constitucional de 1830 a 1848, pero fue un monarca que no satisfizo nunca a los liberales. En España, después de restaurado el absolutismo en 1823 transcurrió la “ominosa década” —como se le conoce por su despotismo— hasta 1833 y desde esa fecha hasta 1873 ocurre la era de “los pronunciamientos”. Sólo en 1836 entró en vigor nuevamente la Constitución de Cádiz, para ser derogada al año siguiente. El gobierno de Isabel II y sus regentes carecían de apego a las formas constitucionales. Fue de estos sistemas políticos sobre los que escribieron el derecho administrativo los diversos autores franceses y españoles en los que se inspiró Teodosio Lares para las lecciones dadas en el Ateneo Mexicano en 1851. Vease “Lecciones de derecho administrativo”, Imprenta de Ignacio Cumplido, México, 1853, Segunda ed. facsimilar, UNAM, México, 1972.

su gestión como Ministro de Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública no existió una constitución escrita, ni una forma procesal de tutelar la constitucionalidad de los actos de la administración ni de defender los derechos humanos.²

Teodosio Lares afirmó en sus “Lecciones” la importancia de la Revolución de París de 1848 y expresaba: “los tribunales están establecidos para hacer justicia conforme a las leyes; han jurado observar la Constitución y aplicar las leyes a los casos particulares que se sometan a su jurisdicción... Las partes dañadas por reglamentos anticonstitucionales —aquí se apoya en M. Serrigny— pueden oponer la fuerza de la inercia, rehusándose a su ejecución”.³ También aludió a la vigencia del Acta de Reformas cuando dijo: “Nuestra Acta de Reformas, reconociendo altamente estos principios en el artículo 25, impone a los tribunales de la Federación el deber de amparar a cualquier habitante de la República en el ejercicio y conservación de los derechos que le conceden las leyes constitucionales contra todo ataque...”.⁴

Mas muchos de los principios que proclamó en sus Lecciones dejaron de ser aplicados cuando se convirtió en Ministro de Justicia, pues en primer término no propició que fuese elaborada una constitución; por el contrario, de hecho ignoró el Acta de Reformas. La norma que expuso en la teoría —y a la que siguió siendo fiel en la práctica política—, fue que la autoridad judicial no podía atacar la ejecución de los actos administrativos, ni oponerse a ellos.

Ahora bien, las declaraciones de nulidad de los actos y leyes de los estados o departamentos las hizo Santa Anna en su carácter de Presidente de la República, sin formalidad alguna y sin fundarse en prescripciones legales que lo facultaran para ello. Al invocar como base de esos actos la existencia de “leyes fundamentales del país” no especificaba cuales eran. En realidad estaba dando un golpe de estado para cambiar los fundamentos constitucionales del país que desde su independencia se había regido por la Constitución de Cádiz, por la de octubre de 1824, por las Siete Leyes y las Bases Orgánicas y por las adiciones a la de 1824, o sea, el “Acta de Reformas” de 1847. Dentro de un marco de vacío jurídico constitucional debió trabajar durante esta etapa la Corte, al igual que cuando se transformó en el Supremo Tribunal de Justicia. Esta situación es atribuible en gran medida a Teodosio Lares, que siendo excelente jurista era el Ministro de Justicia y consejero de Santa Anna en materias legales y judiciales.

Una de las principales obras legislativas de Lares fue la “Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo” de 25 de mayo de 1853 y su reglamento, que nuevamente entraron en vigor durante la regencia del imperio, el 18 de enero de 1864. Ordenaban, entre otras cosas, que las cuestiones administrativas⁵ no podían ser conocidas por la autoridad judicial; así por ejemplo, las rentas de la Nación, la comprensión de los actos administrativos, y todo lo relativo a su cumplimiento, cuando no se aplicaran las normas del derecho civil (artículos 1 y 2). Creaba un Consejo de Estado —a imitación del francés— que era un tribunal supremo administrativo formado por cinco consejeros —que debían ser abogados— designados por el Presidente de la República “para conocer de lo contencioso administrativo” (artículo 4). Los conflictos de competencia entre la autoridad judicial y la administrativa serían resueltos por la Primera Sala de la Suprema Corte, pero en tales circunstancias integrada por dos de sus magistrados y por dos consejeros designados por el Presidente de la República. En caso de empate, resolvería el Presidente de la sala (artículo 6), que lo era el Presidente de la Corte, designado por Santa Anna.

Si se otorgaba la competencia a la autoridad judicial —decía el artículo 7 de dicha ley— no se podía intentar ninguna acción contra el Gobierno ni establecimiento público, sin mediar una previa “memoria” que expusiera el motivo de la demanda. En caso de embargo de bienes a favor del

²Se dieron las “Bases para la administración de la República hasta la promulgación de la Constitución”, el 22 de abril de 1853.

³Lares, p. 233, 234.

⁴Lares, p. 327.

⁵Lares se apoya, dice él, en Chaveau Adolphe —o Adolphe Chaveau— para explicar que el derecho administrativo protege solamente “derechos” y no “intereses”. Los derechos fundan recursos o juicios ante los tribunales administrativos, los intereses no. p. 62.

erario, la tercera sólo se podía intentar ante los tribunales, previa “memoria” presentada a la autoridad administrativa. Los tribunales judiciales no debían despachar ejecución o embargo contra el erario, ni contra bienes nacionales. Sólo estaban facultados para declarar el derecho de las partes y establecer la obligación de pago (artículo 10). Este pago o la venta de recursos del erario quedaba a cargo exclusivamente de la administración. El reglamento de la ley determinaba principalmente la organización del Consejo de Estado y las formas del procedimiento contencioso. Intervenían las partes y el Procurador General (artículo 35). Contra la sentencia definitiva había los recursos de aclaración y de nulidad, esta última por faltar a la garantía de audiencia, ante el Consejo de Estado.

Como queda dicho, los miembros del Consejo de Estado o tribunal supremo en materia administrativa eran designados exclusivamente por el Presidente de la República, lo que hace suponer que carecían de independencia para resolver con imparcialidad los conflictos. Pero lo obscuro era el concepto mismo de “cuestión administrativa”, que había preocupado al mismo Tocqueville; en su época no se acababa de entender bien en Francia⁶ y la ley y el reglamento de Lares no lo definen.

Por otra parte, la situación que guardaba el derecho administrativo francés en 1853 no era todavía favorable a la independencia del Consejo de Estado para juzgar, ni al principio de igualdad de las partes. Esto lo advirtió ya Tocqueville, quien comenta en “La Democracia en América” que al mencionar esta situación del sistema jurídico francés, los norteamericanos e ingleses consideraban “que había una especie de tiranía al enviar preliminarmente delante de él (Consejo de Estado) a todos los quejosos. Pero cuando yo trataba de hacerles comprender que el Consejo de Estado no era un cuerpo judicial en el sentido ordinario de la palabra, sino un cuerpo administrativo cuyos miembros dependían del Rey, de tal suerte que el Rey, después de haber mandado soberanamente a uno de sus servidores llamado prefecto cometer una iniquidad, podía mandar soberanamente a otro de sus servidores llamado Consejero de Estado impedir que no se castigase al primero... ellos se abstienen de creer semejantes enormidades y me acusaban de superchería e ignorancia”.⁷

No fue sino hasta 1870 cuando quedó derogado en Francia el artículo 75 de la Constitución del Año VIII (1799) que establecía una situación de superioridad de todos los funcionarios del gobierno ante los ciudadanos o súbditos, pues sólo podían ser demandados con previo permiso del Consejo de Estado, que es la “memoria” a que hizo referencia Lares.⁸ Entre 1830 y 1848 —a pesar de que Luis Felipe de Orleans trató de tener una constitución semejante a la inglesa— subsistió la prohibición de enjuiciar a un funcionario público, sin previa anuencia del Consejo de Estado. La revolución popular de 1870 derogó finalmente este principio del derecho administrativo francés contrario a la igualdad de las partes.

Es lógico que Lares —como hombre culto del México de su época— haya leído a Tocqueville. Pero lo leyó para repudiarlo y para rechazar en su base misma los juicios de amparo administrativos que se empezaban a presentar. La concepción francesa sobre el derecho administrativo le pareció mucho más correcta y adecuada a los intereses del partido conservador al que pertenecía. No sólo eso, sino que con ella se alejaba del derecho que había inspirado a la Constitución de 1824 y del artículo 25 del Acta de Reformas, de filiación liberal.⁹

⁶La ley de Lares no define lo que son las cuestiones administrativas, aunque lo había intentado en sus lecciones. La vaguedad de la ley otorga un margen de indudable peligrosidad al confundir en muchos casos éstas con los asuntos civiles y al no precisar las garantías individuales.

⁷Fondo de Cultura Económica, México-Buenos Aires, 1963, p. 111. Desde 1835, época en que escribía Tocqueville su famosa obra, hasta la actualidad ha habido una notable evolución, de tal suerte que la animosidad que los juristas ingleses y norteamericanos mostraban ante el derecho administrativo desapareció poco a poco. Después de la Segunda Guerra Mundial, fue aceptado universalmente.

⁸El artículo 75 del Año VIII (1799) decía así: “Los agentes del gobierno (funcionarios) que no sean ministros, solamente podrán ser enjuiciados por hechos relativos a sus funciones con previa aceptación del Consejo de Estado. En ese caso, la causa se seguirá ante los tribunales ordinarios”. Esta posición, que creaba un privilegio a favor de los funcionarios y una discriminación para el resto de los ciudadanos o súbditos —desigualdad ante la ley— estuvo en vigor durante toda la etapa monárquica —1815 a 1848— y en ella se apoyaban los juristas franceses en que fundó sus estudios Teodosio Lares.

⁹Lares dijo en 1851: “Nuestra Acta de Reformas, reconociendo altamente los principios en el artículo 25, impone a los tribunales de la Federación el deber de amparar a cualquier habitante de la República en el ejercicio y conservación de los derechos que le conceden las leyes constitucionales contra todo ataque, no sólo del poder ejecutivo en general y de los estados, sino también del poder legislativo...”

Respecto a la aplicación práctica que haya tenido la ley Lares sobre lo contencioso administrativo existen muy pocos datos. En el libro de Actas de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia del año de 1853 aparece que en la sesión de 16 de agosto, Lucas de Tijera demandó al Supremo Gobierno el pago de 44,493.35 pesos, adeudo procedente de un contrato celebrado para proporcionar mulas al ejército, cuando estaba en Texas. La Sala aprobó la petición del Procurador General de pasar este juicio a la sección respectiva del Consejo de Estado, por versar sobre una cuestión contenciosa administrativa.¹⁰

Era justificable el afán de Lares de proteger al estado en aquellos años en que no sólo mexicanos, sino muchísimos extranjeros —con la protección de sus respectivos representantes diplomáticos— exigían pagos con intereses exorbitantes. La defensa del patrimonio de un país tan débil como el mexicano, parecía a todas luces adecuada. También era conveniente fortalecer al Supremo Gobierno en aquellos tiempos turbulentos, pero sin sacrificar los más elementales derechos humanos. Sobre este tema fue lamentable el oficio firmado por el Ministerio de Justicia, que recibió la Corte Suprema el 26 de agosto de 1853, en que ordenaba no utilizar los servicios en los ramos civil, político y militar de aquellas personas que profesaran doctrinas anárquicas y en oposición al “actual orden de cosas”.

El mismo liberal Blas José Gutiérrez Flores Alatorre dice, en 1869, que la legislación de Lares fue muy valiosa. “Por defectuosas que sean estas disposiciones —a las que enumera suscintamente— contienen principios legales reconocidos y habían redondeado, por decirlo así, el procedimiento judicial. No podemos hoy decir lo mismo de nuestras incompletas y truncas leyes vigentes”.¹¹ Algunas de las leyes de Lares son la de 31 de mayo de 1853 sobre bancarrotes; la de 18 de julio sobre expropiación por causa de utilidad pública; la de 19 de septiembre del mismo año sobre tribunales de hacienda; la del 28 de octubre sobre requisitos para la validez de documentos en el extranjero o fuera del punto de la República en la que se otorgan; la de 16 de diciembre de 1853 sobre arreglo de la administración de justicia; la de 25 de enero de 1854 sobre causas de almirantazgo; la de 20 del mismo enero sobre exhortos extranjeros; el acta de navegación de 30 de enero; de la misma fecha sobre extranjería y nacionalidad de los habitantes de la República; la de 14 de marzo de 1855 sobre identificación de reos; el Código de Comercio de 16 de mayo de 1854 y la de 31 del mismo mes para el arreglo de lo judicial gubernativo y administrativo en los negocios de minería. Blas José Gutiérrez lamentaba que en 1869 cobraran nuevamente vigencia las Ordenanzas de Bilbao y otras disposiciones de la antigua metrópoli.

Existen, pues, unos aspectos positivos y otros negativos en la obra de Lares. En mi opinión, parece predominar lo positivo desde el punto de vista de la técnica legislativa y de las innovaciones en el campo de la codificación. En cambio, prevalece lo negativo en los aspectos humanos, en el descuido a la protección de los derechos individuales —de los que no se hizo declaración— y respecto de los cuales sólo excepcionalmente hubo algunas formas procesales para su defensa, como en el caso de la expropiación.

Cabe subrayar que Lares no advirtió que los jueces de Distrito y de Circuito habían tenido una triple función: efectuar los cobros impositivos a favor del fisco federal; conocer las causas penales y civiles de naturaleza federal y proteger los derechos humanos de libertad mediante las visitas de cárcel en los estados de la República. En la “Ley Orgánica de los jueces y tribunales de Hacienda”, de 20 de septiembre de 1853, simplemente los suprimió y puso en su lugar a juzgados especiales de hacienda en varios puertos de la República. La función de visitas de cárceles —que estaba centralizada por los jueces federales y por la Suprema Corte— se dió a los tribunales superiores de los nuevos Departamentos, lo que significó un grave trastorno.

En las postrimerías de su gobierno, —a punto de triunfar el Plan de Ayutla— Santa Anna expidió un decreto o circular del ministerio de Gobernación —firmado por Aguilar, el 27 de junio de

¹⁰Este libro de actas está foliado y pueden verse las fojas 74, 83 y 84 v.

¹¹Código de la Reforma, op. cit., III, p. 6.

1855— en el que estima haber llegado el momento de expedir un estatuto, ley orgánica o constitución para la República y que estaban en estudio dos cuestiones: la de qué autoridad, asamblea o corporación había de expedirla y la de cuál era la forma política que convendría adoptar. Entonces decía que los habitantes estaban en su derecho de emitir opiniones libremente, pero con el respeto y compostura debidas a la autoridad, “pues que el supremo gobierno nunca ha querido sofocar la libertad de imprenta...”

Al perder vigencia el Acta de Reformas durante esta época, no hubo amparos. Sin embargo, en esos años continuaba la práctica de llamar así a los interdictos posesorios. El Libro de Actas de la Primera Sala de la Suprema Corte refiere que en la sesión de 16 de marzo de 1854 aparecía el ejercicio de un interdicto de “amparo”, al haber un conflicto de competencia entre el Juez de Tehuacán y el de Tepozcolula. Asimismo, en otras sesiones de mayo y en la de 5 de junio del mismo año se habla de una controversia entre el Juez de Tehuacán y el de Tepelmene, del Departamento de Oaxaca, para conocer de un interdicto de “amparo”, promovido por doña Criscenta Pacheco contra el común del pueblo de Tepelmene.¹² Por lo tanto, la palabra amparo se seguía utilizando en su forma tradicional de interdicto posesorio. Estas cuestiones pertenecían, desde luego, conforme a la legislación de Lares, a la autoridad judicial.

Fue firme Lares en mantener el principio de que las cuestiones de propiedad y posesión competían a las autoridades judiciales.¹³ Sin embargo, agregaba que “los tribunales, al decidir las acciones posesorias, no pueden atacar los actos administrativos, pues excederían sus facultades, si se opusieran, v. g., a la ejecución de trabajos legalmente prescritos por la administración... Su declaración debe limitarse al reconocimiento del derecho de posesión...”¹⁴

¹²Libro de Actas de la Primera Sala de la Suprema Corte, 1853-1854.

¹³Lares, p. 243, 245.

¹⁴Lares, p. 246.