

PRIMERAS JORNADAS LATINO-AMERICANAS DE DERECHO PROCESAL*

Por el Dr. Humberto BRISEÑO SIERRA, Delegado de la Facultad de Derecho de México y del Instituto Mexicano de Derecho Procesal en las "Jornadas".

A) INFORMACION

1) *Celebración, temario y conclusiones.*—Para conmemorar el primer aniversario de la muerte del insigne jurista uruguayo Eduardo J. Couture, la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de Montevideo organizó las *Primeras Jornadas Latino-Americanas de Derecho Procesal*, que se celebraron en dicha ciudad durante los días 13 a 15 de mayo del corriente año. A ellas fueron invitadas todas las Facultades de Derecho de América Latina, las asociaciones especializadas y los cultivadores de la ciencia procesal.

La Comisión organizadora del Congreso seleccionó como temas para cada una de las Mesas redondas previstas los siguientes: 1) *Garantías constitucionales del proceso*; 2) *Proceso y regla moral*; 3) *Proceso administrativo*; y 4) *Cooperación judicial internacional*. A la vez que el programa de trabajo, se elaboró un reglamento, cuyo contenido se dió a conocer a las delegaciones invitadas con toda oportunidad.

El tema *Garantías constitucionales del proceso*, tratado en la primera sesión, bajo la presidencia del Decano de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de Montevideo, tuvo como relator al delegado de la Facultad de Buenos Aires y como correlator al profesor uruguayo Juan P. Zeballos. El tema *Proceso y regla moral*, objeto de la segunda sesión, bajo la presidencia del Presidente del Colegio de Abogados del Uruguay, tuvo como relator al delegado de la Facultad de Río de Janeiro y como correlator al Dr. Jorge Lagarmilla, quien dió lectura al informe del Dr. Adolfo Gelsi Bidart, por encontrarse éste imposibilitado de asistir. El tema *Proceso administrativo*, materia de la tercera mesa redonda, presidida por el Presi-

* Razones de espacio han obligado a condensar el informe del Dr. Briseño Sierra, que con tanto acierto representó a la Facultad y al Instituto mexicanos en las Jornadas de Montevideo. Su trabajo completo se publicará casi seguramente en el "Anuario del Instituto Mexicano de Derecho Procesal" (*Nota de la Dirección Técnica*).

dente del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, tuvo como relator al delegado de la Facultad de Derecho de México y como correlator al profesor Raúl Moretti.¹ Por último, el tema *Cooperación judicial* internacional, estudiado en la sesión presidida por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia del Uruguay, tuvo como relator al delegado de la Facultad de Derecho de la Universidad Mayor de San Marcos, de Lima, y como correlator al profesor Quintín Alfonsín. La ausencia de la delegación peruana redujo el debate a la proposición del correlator, que fué brillantemente reforzada con la comunicación de la Dra. Gilda Meyer de Rossomano, de la Facultad de Pelotas, Río Grande do Sul, Brasil.

Con la sola excepción del tema *Proceso y regla moral*, los restantes dieron lugar a recomendaciones aprobadas unánimemente por los delegados de los países representados, a saber: Argentina con diez delegados, Brasil con doce, Chile con uno, México con uno, Paraguay con otro, y Uruguay con la casi totalidad de sus catedráticos de Derecho. En el debate sobre *Proceso y regla moral* se inscribieron profesores de Filosofía del Derecho, quienes estimaron que su intervención serviría para ubicar el problema en sus términos naturales. Fueron, precisamente, las exposiciones del Dr. José Calatayud Bosch las que sirvieron de apoyo a quienes pugnarón por la necesidad de definir el contenido de la norma moral como cuestión previa al estudio de sus relaciones con el proceso. Tanta importancia se atribuyó al problema, que se resolvió dejar pendiente su tratamiento para las Segundas Jornadas, a realizarse el año próximo.

Resoluciones relativas al tema "Garantías constitucionales del proceso": "1ª La Constitución, ya sea por el texto de sus normas o por el contenido o sustancia política de las mismas, o por ciertas valoraciones político sociales implícitas en ellas, impone un cierto tipo de proceso adecuado a la naturaleza de los derechos cuya vigencia se quiere garantizar y a la teoría jurídico política que inspira dicha Constitución; 2ª La ley procesal, concebida como reglamentación de los principios constitucionales del debido proceso, debe asegurar el libre acceso de los particulares a los tribunales, el derecho de defensa y de prueba; la independencia, autoridad y responsabilidad de los jueces; 3ª Debe afirmarse como inconciliable con toda organización de tipo democrático republicana cualquier forma de proceso que bajo pretexto de acrecentar los poderes del juez o asegurar la moralidad y la verdad en el proceso, implique introducir principios y modalidades del proceso propias de la concepción autoritaria del Estado".

Conclusiones referentes al tema "Proceso administrativo": "1ª La creación de tribunales de lo contencioso administrativo, organizados independientemente del Poder Ejecutivo, con competencia para anular y reformar los actos administrativos definitivos o ejecutorios de la Administración (central o descentralizada), dictados con violación de una regla de derecho o con desviación de poder, y para condenar a la reparación del daño causado (plena jurisdicción); 2ª La acción contra la Administración podrá ejercerse por el titular de un interés personal, directo y actual,

1 La ponencia fué encomendada por el Director de la Facultad de México, Dr. Roberto L. Mantilla Molina, al profesor Alcalá-Zamora, quien la remitió al Dr. Gelsi Bidart, secretario de las Jornadas; pero deficiencias postales, unidas a la enfermedad de éste, determinaron que llegase con retraso a la capital uruguaya. Por tal motivo, fué reemplazada, a efectos de lectura ante la sección correspondiente, por el trabajo que llevó consigo el Dr. Briseño Sierra y que se inserta más adelante (*Nota de la Dirección Técnica*).

afectado por el acto administrativo; 3ª El tribunal podrá suspender el cumplimiento del acto cuando éste importe un daño irreparable o haga inútil la decisión definitiva, sin perjuicio de ordenar las medidas que correspondan para garantizar el interés fiscal; 4ª La Administración debe resolver los recursos administrativos dentro de plazos breves y perentorios, según sea la naturaleza del asunto, con la debida intervención del interesado, en la tramitación del expediente. Su silencio debe estimarse como desestimación del recurso; 5ª La Administración debe suministrar al tribunal todos los antecedentes formativos del acto, so pena de que pueda fundarse la sentencia en las afirmaciones de la parte contraria. El procedimiento contencioso administrativo, debe ser escrito, contradictorio o bilateral, gratuito y rápido; 6ª La Administración debe acatar y cumplir la sentencia del tribunal. Se deben establecer medidas coercitivas y sanciones personales que aseguren el exacto cumplimiento de este deber; 7ª La existencia del contralor jurisdiccional *a posteriori* y a cargo del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, no debe obstar al contralor no jurisdiccional preventivo que ejerzan otros organismos".

Resoluciones sobre el tema "Cooperación judicial internacional": "I. a) La cooperación judicial internacional, es un deber de las judicaturas de todos los Estados latinoamericanos, inspirado en el interés de la justicia; b) Los requisitos para la expedición y el cumplimiento de los exhortos en todos los Estados latinoamericanos deben ajustarse a normas y usos internacionales, que urge precisar; c) La tramitación de los exhortos debe ser simplificada, sin mengua de la autenticidad, a fin de hacer más rápido, económico y eficaz su funcionamiento; d) Los profesores de Derecho procesal latinoamericanos, deben coordinar sus esfuerzos para lograr en el plazo más breve posible los propósitos expresados en los incisos b) y c), tomando como base los tratados de Derecho procesal internacional suscritos en Montevideo, en 1889 y 1940; II. a) Los tratados que regulan la extradición, negándola, para los delitos políticos, deben contener en ellos su definición, o por lo menos, una enumeración taxativa de los delitos considerados como tales en las naciones contratantes; b) En la extradición, la nacionalidad del reo no debe ser obstáculo para la entrega del delincuente, siempre que el pedido haya sido regularmente formulado y tramitado de acuerdo con los preceptos vigentes; III. Que los países que aún no reconozcan la primacía del Derecho internacional o de gentes y la vigencia directa de los tratados internacionales, tomen las medidas conducentes a la rápida inclusión de los principios contenidos en ellos, en su legislación nacional; IV. Que conjunta o separadamente de las reuniones que celebre la Asociación Americana de Derecho procesal, se organicen Congresos, de jueces de los países latinoamericanos, con la finalidad de incrementar el desenvolvimiento de la cooperación judicial internacional".

2) *Estudios Jurídicos en memoria de Eduardo J. Couture.*—Con ocasión de las "Jornadas" fué entregado a la familia del desaparecido procesalista, en severa ceremonia que tuvo lugar en el cementerio donde se guardan sus restos, el primer ejemplar de los *Estudios Jurídicos en memoria de Eduardo J. Couture*, editados por la Biblioteca de publicaciones oficiales de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Montevideo (Sección III-XCII:1957). Abarca, por orden alfabético de autores,² los siguientes trabajos: 1) Abdala, Washington: *Sentido y*

2 Además de dichos *Estudios* y del número homenaje de nuestra "Revista" a Calamandrei y a Couture (1956, núm. 24), tenemos noticia de estos otros consagrados al maestro uruguayo: a) por la "Revista del Centro de Estudiantes de De-

finis de la Universidad; 2) Ancel, Marc: *Le nouveau projet français de code de procédure pénale*; 3) Barbagelata, Héctor Hugo: *Política de los salarios y escala móvil*; 4) Barbagelata, Anibal Luis: *El pacto universal de los derechos del hombre y las Constituciones de América*; 5) Barrios de Angelis, Dante: *El sistema en el derecho procesal civil*; 6) Carambula, Adhemar H.: *El "solve et repete" en el contencioso tributario*; 7) Carnelutti, Francesco: *Il testimonia, questo sconosciuto*; 8) Carnelli, Lorenzo: *Notas básicas para una identificación ontológica del proceso (civil)*; 9) Cassinelli Muñoz, Horacio: *Vías y efectos de la solicitud de declaración de inconstitucionalidad*; 10) Cerruti Aicardi, Héctor J.: *Recientes intervenciones legislativas en el contrato de subarrendamiento de cosas*; 11) Correa Meyer Rossomano, Gilda Maciel: *Conflictos de leis no espaço*; 12) Chao Laurenti, Ricardo: *Del reconocimiento y del allanamiento a la demanda*; 13) David, René: *De l'importance des études relatives à la procédure*; 14) Estrazulas, Hugo: *Fundamentos del derecho de huelga en la Constitución uruguaya*; 15) Ferro Astray, José A.: *Uniones de empresas*; 16) Ganon, Isaac: *Fuentes de la Sociología Nacional*; 17) García Rada, Domingo: *Los sueros de la verdad y el proceso penal peruano*; 18) Gatti, Hugo E.: *La potestad marital*; 19) Gelsi Bidart, Adolfo: *Bases positivas para la noción de la cosa juzgada*; 20) Goldschmidt, Roberto: *El fideicomiso en la reciente legislación venezolana*; 21) Jiménez de Aréchaga, Eduardo: *Jurisdicción de la Corte Internacional de Justicia*; 22) Liebman, Enrico Tullio: *Sull'onere della prova*; 23) Loreto, Luis: *La sentencia extranjera en el sistema venezolano de exequatur*; 24) Llambías de Acevedo, Juan: *Algunas reflexiones sobre la justicia y el problema del principio del derecho*; 25) Mendonça Lima, Alcides de: *A recorribilidade dos despachos interlocutorios no código de processo civil brasileiro*; 26) Nadelmann, Kurt H.: *Res judicata for foreign judgments: The story of art. 121 of the code Michaud*; 27) Patron, Juan Carlos: *Bases para organizar la enseñanza práctica del derecho*; 28) Pizza de Luna, Isabel M.: *La doctrina de los actos propios y su aplicación en las legislaciones modernas*; 29) Pla Rodríguez, Américo: *El derecho laboral y la seguridad social*; 30) Prunell, Antonio J.: *Contribución al estudio de la práctica y didáctica del derecho*; 31) Real, Alberto Ramón: *El Estado de Derecho (Rechtsstaat)*; 32) Rodríguez Jurado, Agustín: *El código aeronáutico rioplatense*; 33) Rossi Masella, Blas E.: *Del precario y su diferencia con el comodato*; 34) Russomano de Mendonça Lima, Rosah: *Suspensão da executoriedade das leis inconstitucionais no Brasil*; 35) Russomano, Mozart Víctor: *Os contratos coletivos de trabalho no direito brasileiro*; 36) Sánchez Fontáns, José: *Enajenación de cosa embargada*; 37) Solá Cañizares, Felipe de: *Las diversas concepciones del derecho comercial*; 38) Solus, Henry: *Le moyen imaginé par la pratique*

recho" (Montevideo, septiembre de 1956); b) por la Facultad de Derecho de Curitiba (Brasil, 1956); de ambos da cuenta el Dr. Briseño en la parte de su informe que hubo necesidad de suprimir; c) por "La Revista de Derecho, Jurisprudencia y Administración", dirigida hasta su muerte por Couture y ahora por Jorge Peirano Facio (número extraordinario de marzo-octubre de 1956); d) por la "Escuela de Temporada" de la Universidad de Panamá (1956); e) por la "Revista de Derecho Procesal" española (1957, núm. 1).

El plazo angustioso fijado por la comisión organizadora de los *Estudios* editados en Montevideo, hizo que bastantes de los invitados no pudiesen redactar sus colaboraciones (ausencias, bien visibles, de Alsina, Buzaid, Carlos, Sentis, etc.) o que los remitiesen a destiempo (v. gr., Alcalá-Zamora: *Influencia, en América, del Proyecto Couture*, que se publicará en la "Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales" de Montevideo). (Nota de la Dirección Técnica),

pour faire echec à la règle du dernier ressort; 39) Supervielle, Bernardo: *Las leyes imperativas y prohibitivas*; 40) Terra Corbo, Delia: *El exequatur en materia de divorcio*; 41) Vaz Ferreira, Eduardo: *La liquidación de la sociedad conyugal: ¿liquidación única o doble liquidación?*; 42) Vieira, Manuel Adolfo: *La prescripción liberatoria en el derecho privado internacional*; 43) Viera, Carlos Alfredo: *La institución notarial. Su posición dentro de la sociedad jurídicamente organizada. El porvenir de la institución notarial*; 44) Viera, Luis Alberto: *La teoría general del acto jurídico y los presupuestos procesales*.

3) "Instituto Latino Americano de Derecho Procesal" y "Asociación Latino Americana para el Fomento del Derecho: Eduardo J. Couture".—En la sesión de clausura, además de votarse las conclusiones de las mesas redondas, se dió a conocer el "Proyecto de Estatutos para el Instituto Latinoamericano de Derecho Procesal", que resultó aprobado unánimemente y cuyo texto es el siguiente:

ANTECEDENTES: I) En el año 1946 los Dres. Eduardo J. Couture, Hugo Alsina y Niceto Alcalá Zamora promovieron la inquietud de un Instituto Americano de Derecho Procesal, cursando circulares a los estudiosos del proceso en América y en América del Norte.³

Esta iniciativa no se concretó en otros resultados que el mero conocimiento y adhesión aislada de los distintos invitados a participar en la constitución del Instituto.

II) Con motivo de la 7ª Conferencia Inter-Americana de Abogados, celebrada en Montevideo en noviembre de 1951, los Dres. Antonio Zárate Polo, Adolfo Gelsi Bidart y Eduardo J. Couture fueron comisionados por los integrantes del Comité de Derecho Procesal para formular el estatuto de una Asociación Americana de Derecho Procesal, cuya fundación establecieron en acta.

III) Dicha Asociación no llegó a tener vida efectiva: en su consecuencia, los proponentes, en base a un proyecto de Dr. Zárate Polo y a las directivas complementarias que nos han parecido convenientes, presentamos a estas Jornadas el siguiente proyecto:

TEXTO: 1º) El Instituto Latino Americano de Derecho Procesal es una entidad internacional de carácter privado, que reúne a todas las personas o entidades que profesen con ese sus fines y se admitan como miembros de acuerdo con las prescripciones de su estatuto. 2º) El Instituto tiene como fin primordial el progreso de la ciencia jurídica, en general, y la afirmación del proceso como garantía de los derechos fundamentales de la persona humana. 3º) El Instituto propenderá por todos los medios a su alcance a la intensificación y difusión de la cultura procesal y pro-

3 No es cierto que en 1946, como tampoco antes ni después, los doctores Couture, Alsina y Alcalá-Zamora dirigiesen la comunicación a que los autores del proyecto aluden. La realidad (comprobable en la "Revista de Derecho Procesal" argentina, tan accesible a juristas uruguayos) es que en enero de 1943 el profesor Alcalá-Zamora, sin acompañamiento alguno (aunque ninguno hubiese sido tan grato para él, como el de los mencionados maestros), lanzó la idea de crear una Asociación o Instituto Internacional (no meramente "Americano") de Derecho Procesal (cfr. rev. y año cit., II, pp. 109-11, o bien en sus "Ensayos de Derecho Procesal —Buenos Aires, 1944—, pp. 745-8); que después, a todo lo largo de 1943, 1944 y 1945, siguió trabajando en la empresa, hasta elaborar un proyecto de reglamento (cfr. rev. cit., 1945, II, pp. 293-6), y que, finalmente, toda esa labor se recopiló en un folleto titulado *Instituto Internacional de Derecho Procesal (Antecedentes, Información, Anteproyecto de Reglamento)* (Buenos Aires, 1945), bajo el nombre, como es natural, de su único autor (*Nota de la Dirección Técnica*).

curará incorporar a la legislación de los distintos países los adelantos técnicos, así como, en lo posible, realizar la unificación de principios normativos y de sus formulaciones en América. 4º) Para el cumplimiento de sus fines, el Instituto dispondrá de todos los medios que sus órganos estimen pertinentes: a vía de ejemplo, la realización de Jornadas y Congresos Internacionales, de investigaciones colectivas e individuales, la publicación de obras científicas y el canje de las mismas. 5º) Son miembros natos del Instituto todos los integrantes de las Primeras Jornadas Latino-Americanas de Derecho Procesal que manifiesten su voluntad en tal sentido. Entre miembros natos y miembros adherentes no existe otra diferencia de derechos, deberes o tratamientos que la que surge de su distinto origen. 6º) El Congreso, el Consejo Directivo y la Secretaría General constituyen los órganos del Instituto. 7º) El Congreso es el cuerpo soberano del Instituto. Se integra con los presentes al llamado de la totalidad de sus miembros. Actúa mediante la Asamblea General y las Comisiones. 8º) El Consejo Directivo se integra con un miembro por cada país adherido más el titular de la Secretaría General. Cada miembro representante nacional será electo por la mayoría de los que correspondan a cada país. 9º) La integración del Consejo Directivo se renovará por mitades cada dos años. La composición por países es invariable. El Consejo determinará por sorteo cuáles de sus miembros deben ser sustituidos por otros del mismo país. Mientras no se reciba comunicación oficial de las nuevas designaciones, los miembros cesantes continuarán en el pleno ejercicio de sus funciones. 10º) Al Consejo Directivo compete la administración de los medios del Instituto y el gobierno del mismo. Se reunirá las veces que sus miembros lo decidan y toda vez que, por razones de urgencia, lo convoque el Secretario General. 11º) El Consejo Directivo designará su Presidente; éste durará dos años en sus funciones. La Presidencia no podrá ser ejercida durante dos períodos sucesivos por representantes de un mismo país. 12º) El titular de la Secretaría General será electo por los demás miembros del Consejo Directivo y durará dos años en su cargo, pudiendo ser reelecto. El primer Secretario General lo designan los miembros de las Primeras Jornadas Latino-Americanas de Derecho Procesal. 13º) Para el más eficaz cumplimiento de sus fines, el Instituto estimulará la constitución de una filial en cada una de las capitales de las Repúblicas Americanas, así como en la de los Estados o Provincias federales de las que presenten dicho régimen político. 14º) Las filiales de la Asociación se registrarán por su reglamento interno, que deberá sujetarse a los principios de estos estatutos. 15º) Se incorporarán automáticamente como miembros de la Asociación los que integran la filial del país o estado de su residencia. 16º) El Consejo Directivo puede aceptar inscripciones directas en los siguientes casos: a) Si en el País, Estado o Provincia Federal de residencia del interesado no existe filial de la Asociación; b) Si el país de residencia del interesado no es americano y los antecedentes científicos de aquél lo califican suficientemente respecto de cualquier rama del derecho procesal. En ambos casos se considerará a dichos miembros como asociados a la filial de la sede del Consejo Directivo; quedando sujetos, por lo tanto, al Reglamento interno de ésta. 17º) El Instituto tiene su sede permanente donde la Secretaría y accidental en el lugar de celebración del Congreso en funciones".

En la sesión de clausura prevaleció la idea de constituir no sólo un Instituto de Derecho Procesal, sino una asociación en que quedaran agrupados los juristas en general, a la cual se denominó "Asociación Latino-Americana para el Fomento del Derecho, Eduardo J. Couture". Dentro de la misma deberá quedar incluido en lo porvenir el Instituto de Derecho Procesal como una de sus secciones. Debido a que

a las Jornadas asistieron no sólo procesalistas, sino también cultivadores de otras ramas del Derecho, todos ellos vinculados por el deseo de rendir homenaje al maestro desaparecido, es natural que se pensase en una agrupación no circunscrita al derecho procesal. Sin embargo, puesto que las delegaciones representaban a los estudiosos del derecho procesal, como primer paso se decidió dejar constituido el Instituto y trabajar para su evolución en la forma mencionada. Tal como lo indica el proyecto, todos los asistentes a las Jornadas quedaron incorporados al Instituto y se procedió a designar la Junta Directiva, con un representante de cada país. Para el cargo de Secretario General fué nombrado el profesor de Montevideo, Adolfo Gelsi Bidart, que lo fué también de las Jornadas.

4) *Reunión del Instituto en México.*—La Delegación mexicana, cumpliendo con el encargo del Instituto Mexicano de Derecho Procesal, propuso como sede para la segunda reunión del nuevo Instituto Latino-Americano de Derecho Procesal la ciudad de México, proposición que fué unánimemente aceptada, habiéndose señalado como fecha de celebración de las Segundas Jornadas el año de 1958.

B) ACTUALIDAD DE LA LEY LARES DE LO CONTENCIOSO

Comunicación del Delegado de la Facultad de Derecho de México y del Instituto Mexicano de Derecho Procesal.

1) *Explicación.*—Con el nombre de Ley Lares es conocida en México la promulgada el 25 de mayo de 1853 para el arreglo de lo contencioso administrativo. Como toda ley que ha sido inspirada principalmente por un hombre, la que aquí se comenta surgió en el momento en que don Teodosio Lares era Ministro de Justicia. Sus ideas fundamentales, expuestas con anterioridad en sus "Lecciones de Derecho Administrativo", impartidas en el Ateneo Mexicano, en agosto de 1851, fueron recogidas por la ley y cabe afirmar que siguieron los lineamientos de las doctrinas francesa y española que don Teodosio conocía a fondo.

El decreto de 21 de septiembre de 1855 que derogó las leyes de administración de justicia, promulgadas después del 5 de febrero de 1853 dejó inaplicable la Ley Lares y, desde entonces hasta el presente, México no ha vuelto a tener en el fuero federal un cuerpo legal destinado, específicamente, a lo contencioso administrativo. Es por esto que amerita una explicación histórica, tanto el surgimiento como la desaparición de la Ley Lares. Promulgada por el régimen centralista que pretendía establecer un Consejo de Estado con facultades superiores a los tres clásicos poderes de la República, una vez que hubo triunfado la Revolución de Ayutla, volvió a establecerse el sistema federal y se inició un repudio más aparente que real de las tendencias políticas, administrativas y jurídicas del régimen centralista.

Para comprender el alcance de la Ley Lares es preciso, también, tener en cuenta que, precisamente el supremo gobierno de naturaleza centralista que había regido en el año de 1837, expidió el decreto de 20 de enero y su reglamento del mismo mes en que se contenía la "instrucción y formulario a que deberían sujetarse para la práctica de las diligencias que se les ofrezcan, los empleados de rentas a quienes se ha declarado el ejercicio de la facultad económico-coactiva, para el cobro de las rentas, contribuciones y créditos de la Hacienda pública". Este decreto vino a

introducir una modificación en el cobro de las contribuciones, desde el momento en que los agentes ejecutivos vieron compensada su responsabilidad con la potestad suficiente para realizar las percepciones fiscales con entera inhibición de las autoridades judiciales.

La potestad coactiva no era, sin embargo, tan absoluta como lo pretendieron los autores del decreto de 15 de octubre de 1846 por el cual quedó derogada la facultad económico-coactiva y se restablecieron las leyes que regían con anterioridad; porque esta potestad se encontraba limitada por la competencia de los órganos jurisdiccionales a quienes correspondía la materia propiamente contenciosa que resultaba de aquellos casos en que fundadamente se dudaba sobre la aplicación de la Ley, y fué por ello que el mismo régimen liberalista, triunfante de manera definitiva para 1871, decretó el 11 de diciembre la reimplantación de la ley de 1837 en toda clase de adeudos fiscales.

Así como la potestad económico-coactiva, surgida entre las ideas del centralismo fué combatida apasionadamente por los liberales del federalismo que concluyeron por aceptarla en sus términos originales, de la misma manera la Ley Lares influyó desde las regulaciones constitucionales convirtiendo en juicio de amparo el tradicional contencioso administrativo.

2) *El concepto de lo contencioso.*—La ley para el arreglo de lo contencioso administrativo expresó en escasos catorce artículos la organización y competencia de la sección que dentro del Consejo de Estado quedaba encargada de resolver las cuestiones de administración relativas a las obras públicas, a los ajustes públicos y contratos celebrados por la administración, a las rentas nacionales, a los actos en materia de policía, agricultura, comercio e industria que tuvieren por objeto el interés general de la sociedad, a la inteligencia, explicación y aplicación de los actos administrativos y a su ejecución y cumplimiento cuando no fuere necesaria la aplicación del derecho civil.

Fácil es comprender que en tan reducido número era imposible caracterizar la materia o contenido de cada rama de la administración, el procedimiento administrativo, los recursos, el procedimiento en rebeldía, el procedimiento oral, las competencias, las cuestiones administrativas previas a la acción judicial, el efecto de los títulos ejecutivos, la autorización para litigar y la autorización para proceder, temas que formaron otros tantos capítulos del reglamento expedido el 25 de mayo de 1853.

La puntualización de lo contencioso quedó ligada a cada actividad de la siguiente manera: en relación con las obras públicas, se calificaron de contencioso administrativo las discusiones que se suscitaren entre la administración misma y el empresario de las obras, así como las que versaren sobre el resarcimiento de daños temporales y perjuicios ocasionados por la ejecución de los trabajos. En lo atinente a los ajustes públicos (remate o adjudicaciones de las empresas o de las contratas para atender los objetos de utilidad general), se calificaron de contenciosas las cuestiones sobre contratas para la provisión del ejército o la ejecución de obras públicas, las relativas a la adjudicación, ejecución e interpretación de estos ajustes; las que se suscitaren entre el gobierno y los contratistas sobre indemnización por falta de cumplimiento de contratos de parte del gobierno, sobre la calidad de los efectos o sobre el pago determinado en la contrata. En atención a las rentas nacionales se consideraron contenciosas las cuestiones entre el Erario y sus administradores y las de éstos entre sí cuando en ellos estuviere interesado el fisco; las relativas a la contabilidad de las oficinas, las que versaren sobre la recaudación, pago y liquidación

de las contribuciones y la cuota impuesta a los contribuyentes; las que expresaren relación al reconocimiento, liquidación y pago de la deuda pública, sus réditos, intereses e indemnizaciones por daños y perjuicios; las que versaren sobre asignación, liquidación y pago de sueldos, pensiones, jubilaciones y retiros, liquidación y pago de las sumas debidas por obras públicas, indemnizaciones, daños y perjuicios ocasionados por ellas, o sobre concesiones de pensiones civiles o militares establecidas por la ley. En lo tocante a la policía, agricultura, comercio e industria, pertenecieron a lo contencioso: las cuestiones sobre autorizaciones o concesiones de talleres insalubres o peligrosos, la desecación de pantanos, la reparación por daños ocasionados en caminos, canales, ferrocarriles y demás obras públicas; el alineamiento de las calles, el establecimiento de caminos y de peajes para su conservación; la designación de precio a los objetos de primera necesidad, los diques y limpia de canales y acequias; las medidas para la provisión de los lugares en que se expendieran los objetos de primera necesidad; las patentes y privilegios; el ejercicio de profesiones e industrias; las indemnizaciones a resulta de concesiones; las concesiones en que el problema versare sobre la autoridad para otorgarlas, las modificaciones de tarifas; y la violación de derecho en las autorizaciones o concesiones. Finalmente, se caracterizaron como contenciosas las cuestiones sobre aplicación de bienes a los ayuntamientos y establecimientos públicos, hechas por la administración; las que se suscitaren sobre la falta de condiciones impuestas en las concesiones y sobre la existencia o extensión de éstas; las concesiones de grados determinados por la ley; las de suspensión y destitución de los empleados; y la imposición de penas disciplinarias cuando faltaren las formas establecidas por la ley.

3) *El tribunal de lo contencioso administrativo.*—Si se omiten o dispensan los errores de sistematización que contiene la Ley Lares, tomando en cuenta las circunstancias políticas y doctrinarias del momento histórico en que fué expedida, tendrá que reconocerse que todas y cada una de las materias definidas como cuestiones contenciosas han dado lugar a sendos procedimientos administrativos que en la actualidad multiplican de manera exagerada la legislación mexicana. Todos los problemas encargados a la solución del Consejo de Estado por medio de su sección de lo contencioso administrativo y muchos más que han aparecido como consecuencia de lo que se ha llamado la descentralización de la administración pública, exigen la implantación de un procedimiento en que se combinen las garantías constitucionales de los justiciables y los postulados de celeridad y ejecutoriedad de las funciones administrativas.

Entre las adquisiciones indiscutibles de la Ley Lares podría elegirse el acierto de haber reconocido la posibilidad de la coexistencia de dos grupos de problemas contenciosos: los civiles y los administrativos, y la conveniencia de crear un tribunal especializado en la resolución de estas contiendas que se suscitan forzosa y reiteradamente entre la administración y los particulares. El tribunal de lo contencioso administrativo es una necesidad que se ha dejado sentir en México a pesar de la existencia del juicio de amparo en el que ha quedado incluida una gran parte de las cuestiones netamente procesales. Pero con independencia de las causas de orden político, económico o social que se han imprimido para mantener al juicio de amparo como un recurso de casación en materia administrativa, quizás pueda señalarse como motivo determinante que ha impedido la reimplantación del tribunal administrativo, la idea de que las relaciones entre los particulares y el gobierno son tema específico de las garantías individuales. Es evidente que el juicio de amparo se

implantó como el medio más adecuado para mantener los actos de la autoridad administrativa dentro del sistema de legalidad que distingue al Estado de Derecho, porque se entendió que la anulación de aquellos actos o resoluciones que conculcaban las garantías que a los particulares otorga la Constitución, decretada a través de la sentencia de amparo que sólo habría de ocuparse del concepto de violación hecho valer por la parte quejosa, permitiría restablecer el orden jurídico sin violencia y sin invasión de poderes. Sin embargo, puesto que el juicio de amparo se ha ampliado para comprender la anulación de fallos y procedimientos judiciales, resulta incuestionable que se ha dado a la Suprema Corte de Justicia una estructura mixta de tribunal superior en materia civil del orden federal y tribunal contencioso administrativo, no sólo en el orden federal sino en el estatal y municipal.

La naturaleza peculiar y compleja del juicio de amparo, que abarca no sólo los renglones citados sino que incluye las cuestiones laborales, de derecho castrense y cuanto litigio es posible entre los particulares y la administración o sólo entre los primeros, no ha impedido, ni el establecimiento de tribunales administrativos, como el Fiscal de la Federación, el Tribunal de Arbitraje para los casos que le señala el Estatuto jurídico de los trabajadores al servicio del Estado, o las Juntas de conciliación y arbitraje, o las Calificadoras de infracciones a las leyes fiscales y a los reglamentos gubernativos, ni la implantación de una diversidad de recursos, como los de revisión en los casos de otorgamiento de pensiones civiles, de nulidad, de registro de marcas y patentes, de inconformidad respecto a las resoluciones del Seguro Social y otros más que, pese a variedad de sus nombres mantienen afinidad en cuanto al procedimiento y a sus efectos.

4) *La suspensión del acto reclamado.*—La ejecutoriedad que es nota dominante del acto administrativo, justifica también la conveniencia de conceder el conocimiento de las cuestiones contencioso-administrativas a un tribunal especializado. A ello debe añadirse la circunstancia trascendental de la evolución que ha sufrido la administración activa al delegar en innumerables corporaciones, instituciones y empresas un extenso sector de sus atribuciones en el ramo de los servicios públicos, al igual que en la materia financiera o en las actividades culturales.

En forma que podría calificarse de visionaria, la Ley Lares hacía extensivas sus prescripciones a los organismos públicos nacionales y estatales, a los ayuntamientos y a los establecimientos públicos, que en cualquier forma dependieran de la administración. Cuando un organismo de los que suelen llamarse descentralizados, o una empresa de participación estatal, subsidiada o de composición mixta, realiza actos que afectan los intereses de los justiciables, defendida por las resoluciones de una entidad pública, como es el caso de los aumentos de tarifas en los servicios públicos aprobados por la Secretaría de Economía, resulta forzoso volver la mirada hacia el pasado y recordar que dentro del campo de lo contencioso administrativo el reglamento de 25 de mayo de 1853 otorgaba competencia al tribunal administrativo para esos casos de designación de precios a los objetos de primera necesidad, de privilegios y de concesiones, al mismo tiempo que de violación a las autorizaciones o permisos.

Con todo, ni en la ley ni en el reglamento de 1853 se prevé la posibilidad de la suspensión del acto lesivo de los derechos o intereses de los particulares. Es sólo hasta que se introduce el juicio de garantías constitucionales o recurso de amparo, que el legislador advierte la urgencia de regular, como un incidente que ha

de ser la mayor adquisición del derecho mexicano, el que llama de suspensión del acto reclamado. La profundidad del arraigo que en México tiene el juicio de amparo, está basada en este acierto del constituyente de 1857 al otorgar a un supremo tribunal federal la competencia para resolver sobre cualquier acto que en alguna forma pudiese vulnerar las garantías otorgadas en su capítulo primero: pero este arraigo se refuerza y acrecienta cuando la ley ordinaria implanta la suspensión del acto reclamado.

Si de la Ley Lares se pueden destacar las caracterizaciones de lo contencioso administrativo y la fecundidad de asimilación de la administración activa y los organismos descentralizados para entregar al mismo tribunal las cuestiones derivadas de la potestad de la primera y las operaciones de los segundos, del juicio de amparo, tal como se encuentra regulado en la Ley Orgánica de los artículos 103 y 107 de la Constitución Federal, de 30 de diciembre de 1935, debe desprenderse la enseñanza perdurable de la conveniencia de otorgar al tribunal administrativo las facultades suficientes para suspender el acto lesivo o ilegítimo, aun antes de decidir acerca de su nulidad; porque la incesante penetración de la organización administrativa en las relaciones particulares puede caracterizarse de privilegiada en sus calidades de actos y resoluciones ejecutorios, de manera que sólo a través de la suspensión de esos actos y esas resoluciones, es posible garantizar al justiciable la certeza de sus derechos y la eficacia del orden legal.

5) *Conclusiones.*—A) La regulación contenida en la Ley Lares conserva toda su actualidad en cuanto permite identificar un buen número de las cuestiones atinentes al contencioso administrativo y, por ende, a la materia que podría considerarse el litigio del proceso administrativo.

B) El conjunto de actos y resoluciones emanados de las funciones netamente autoritarias de la Administración activa y los servicios concesionados a las empresas de participación o composición estatal, fué considerado ya en la Ley Lares al dar competencia al tribunal especializado para resolver todas las cuestiones relacionadas con dichos organismos. Este acierto ha de conservarse en la moderna regulación del proceso administrativo, en beneficio de la celeridad de los procedimientos y garantía de los derechos del justiciable.

C) De la estructura del juicio de amparo mexicano, de la experiencia de cerca de un siglo y de las necesidades de la práctica, se llega al convencimiento de que la suspensión de los actos administrativos reclamados dentro del proceso especial, es una contrapartida de la naturaleza ejecutoria del acto de la Administración activa y aun de los llamados organismos descentralizados. En tal virtud, la combinación de las reglas que atañen a la suspensión del procedimiento netamente administrativo, y los principios formativos del proceso, deben ofrecer a las partes contendientes: la propia Administración y los justiciables, las mismas seguridades e igual eficacia que la alcanzada en el proceso civil.

Las condiciones en que fué elaborada la presente comunicación, no excusan sus imperfecciones; pero la idea perseguida el exponer la importancia de las cuestiones que anteceden, explica el entusiasmo con que se entrega a este Congreso que constituye las Primeras Jornadas Latinoamericanas de Derecho Procesal, en memoria del profesor Eduardo J. Couture, uruguayo de nacimiento, americano por su significación.