

EL JUICIO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO FISCAL
EN MÉXICO, 1853-1867

Carlos de Jesús Becerril Hernández
Universidad Anáhuac México

¿Procede el recurso de amparo cuando la violación constitucional que en él se reclama tiene otro remedio legal, como es el juicio contencioso administrativo?

“Jurisprudencia federal”, *El Foro* (17 ene. 1879)

INTRODUCCIÓN

Un medio de defensa fiscal puede definirse como todo recurso procesal contenido en la normatividad tributaria que le permite al contribuyente oponerse, ante autoridad fiscal competente, al pago de las contribuciones que la autoridad exactora le solicita. Desde la segunda mitad del siglo XIX hasta nuestros días, pueden dividirse en dos: los que se interponen ante autoridad administrativa (juicio contencioso administrativo, revisión fiscal o acuerdo conclusivo) y los que se presentan ante la judicial (juicio de amparo). En el México decimonónico, dentro de la temporalidad planteada, no sólo se enfrentaron dos proyectos

Fecha de recepción: 3 de abril de 2024

Fecha de aceptación: 1º de julio de 2024

políticos, liberal y conservador, con todos los matices que rodearon a cada uno, sino dos jurídicos en materia de defensa fiscal: el juicio de amparo y el juicio contencioso administrativo. Los trabajos sobre el primero son ampliamente conocidos, pues tanto historiadores como abogados lo han estudiado para diversas materias. No obstante, lo contencioso administrativo en materia de contribuciones ha quedado rezagado. ¿Por qué?

A diferencia de lo que ocurrió en Francia y España, afirma Andrés Lira, “en el México del siglo XIX no se desarrolló un sistema contencioso administrativo, esto es, una jurisdicción del poder ejecutivo para atender y resolver las demandas de los particulares, ya fueran individuos o corporaciones, cuyos derechos eran afectados por la administración pública”.¹ Sin embargo, esta afirmación sólo tiene cabida tratándose de los gobiernos establecidos bajo la Constitución de 1857, fundamento de validez del sistema jurídico mexicano de la segunda mitad del siglo XIX, ya que impuso una férrea división de poderes confirmada —una y otra vez— por la actividad jurisdiccional del Poder Judicial de la Federación. De esta forma, la propuesta de una jurisdicción administrativa similar a la napoleónica, e incluso de su versión española, no sólo fracasó sino que, señala Marta Lorente, “se estrelló contra el sistema constitucional de 1857, reforzado con la reglamentación del amparo de 1869”.² Lo que es más, a partir de la promulgación de la primera Ley de Amparo en 1861, la jurisdicción administrativa, señala Carla Huerta Ochoa, formó “parte del poder judicial”.³ El amparo entonces sería el remedio idóneo para resolver las cuestiones derivadas de las contribuciones, incluidas las contencioso-administrativas hasta bien entrado el siglo XX. Lo anterior debido a que, de acuerdo con el jurista Andrés Serra Rojas, incluso en la Constitución

¹ LIRA, “Orden político y jurisdicción”, p. 195.

² LORENTE, “División de poderes y contenciosos”, p. 340.

³ HUERTA, “Sobre las bases políticas”, p. 35.

de 1917 se mantuvo “el principio de la división de poderes y el sistema judicialista”.⁴

Ésta fue la sentencia que la jurisdicción contencioso administrativa decimonónica mexicana ha recibido por parte de juristas e historiadores. Sin embargo, algunas de las valoraciones posteriores en contra del contencioso administrativo iban más encaminadas a la cuestión política que a la jurídica, es decir, resaltaban su origen en el último gobierno de Antonio López de Santa Anna, mejor conocido por la historiografía tradicional como la “dictadura santannista”, 1853-1855. Siguiendo a los juristas de la época, el multicitado juicio no tenía cabida dentro del sistema jurídico en cuyo centro se encontraba la Constitución de 1857. No obstante, el hecho de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación hubiera declarado su inconstitucionalidad en 1879, así como las descalificaciones de los doctrinarios de la época, entre los que se encuentran José María del Castillo Velasco e Ignacio L. Vallarta, como bien lo ha advertido Andrés Lira, indican “la presencia de la institución en nuestro país”⁵ en breves periodos de tiempo y bajo el amparo de determinados grupos políticos.

Por ejemplo, en 1853, el gobierno del presidente Antonio López de Santa Anna promulgó una ley que regulaba lo contencioso administrativo y estableció un Consejo de Estado con facultades jurisdiccionales, dentro de un sistema de justicia administrativa retenida, ante el que se presentaban los recursos de aclaración y nulidad, mismos que se dictaban en nombre del Poder Ejecutivo y no admitían revisión por parte del Poder Judicial, a imagen y semejanza del Consejo de Estado francés.⁶

⁴ SERRA, *Derecho administrativo*, p. 807.

⁵ LIRA, “Orden político y jurisdicción”, p. 196.

⁶ El Consejo de Estado francés se originó en una institución del antiguo régimen, llamada el Consejo del Rey, que tuvo facultades en los litigios y reglamentos de asuntos administrativos. Este organismo desapareció para crearse una institución semejante. En efecto, el año VIII –ley del 16 y 24 de agosto

A la caída del régimen santannista, principal promotor de la jurisdicción administrativa, la mayor parte de sus disposiciones fueron derogadas por el régimen surgido del Plan de Ayutla de 1854, norma fundamental de la República liberal federal constitucionalizada en 1857. Sin embargo, la experiencia jurisdiccional de la administración pública se repitió durante la Guerra de Reforma (1858-1861) bajo los gobiernos conservadores de Félix Zuloaga y Miguel Miramón, atrincherados en la ciudad de México desde 1858 hasta 1860, período en el cual se abrió un paréntesis constitucional en la eficacia y vigencia de la Constitución de 1857, en el cual el Estatuto Orgánico Provisional de la República de 1858 no sólo se presentó como un instrumento opuesto, en términos de organización política, al ordenamiento constitucional enarbolado por la República liberal federalista, sino que ocupó el lugar de éste en aquellos sitios efectivamente controlados por sus partidarios. Experiencia que se repetiría, casi en los mismos términos, bajo la égida del Estatuto Provisional del Imperio Mexicano de 1865, enarbolado por el gobierno de Maximiliano de Habsburgo.

de 1790—, se crea bajo el nombre de Consejo de Estado (*Conseil d'État*) y los consejos de prefectura, una organización que elabora proyectos de ley y reglamentos y resuelve controversias administrativas. Era un órgano dependiente de la Administración pública. Propiamente esta institución es la base del actual Consejo de Estado, considerada como “la más alta jurisdicción francesa”, que desde entonces sufrió una importante transformación en cuanto a su competencia, organización y relieve notable de su jurisprudencia. Lo interesante de la ley que creó el Consejo de Estado es la separación de las funciones judiciales y administrativas: los primeros no deben intervenir en las funciones de los segundos, así se expresaba la ley del 16 fructidor del año III “Prohibiciones reiteradas se hacen a los tribunales de conocer de los actos de la Administración, de cualquier especie que sean”. Los tribunales administrativos surgieron por una notable desconfianza de los gobiernos revolucionarios ante el espíritu conservador de la judicatura y por el temor de que no dieran una interposición justa a la nueva legislación administrativa que se había creado. SERRA, *Derecho administrativo*, pp. 798-799.

Es importante resaltar, como elemento esencial, que en estos tres episodios el contencioso administrativo tributario fue vigente, aunque tan sólo haya sido por breves y bien determinados periodos de tiempo, porque no había una constitución que se opusiera a él, sino que, al contrario, los ordenamientos constitucionales donde tuvo su fundamento de validez, en general cartas otorgadas, así lo permitieron, lo que es más, lo ordenaron. Por lo que, a diferencia de lo que pasaba bajo el régimen constitucionalista liberal federal, no existió aquí una barrera jurídica ante la cual dicho remedio pudiera estrellarse.

Lo anterior matiza aún más el asunto. Me explico. Mucho se ha repetido que la justicia administrativa tuvo su origen bajo la dictadura santannista –donde también se crearon los tribunales especiales de Hacienda– y que, con el triunfo de los liberales federalistas en 1857, dicho remedio regresó a manos del Poder Judicial de la Federación, hasta la llegada del Segundo Imperio en 1865.⁷ No obstante lo anterior, en los siguientes apartados nos dedicaremos también al estudio del contencioso administrativo tributario bajo el gobierno conservador que en 1858-1860 se disputó el control del país y que desconoció la vigencia de la República liberal federal contenida en la Constitución de 1857. Este último aspecto ha sido poco explorado debido a que se trata, de acuerdo con José Luis Soberanes, “de una legislación surgida de un gobierno que la historia ha calificado de espurio y que no tuvo ninguna trascendencia”.⁸ Finalmente, enunciaremos algunas resoluciones dadas por el Consejo de Estado en materia administrativa, siendo esta última parte la prueba fehaciente de su real aplicación, pues la sentencia judicial o la resolución administrativa representan el grado más alto de singularización de cualquier norma jurídica. En ellas se encuentra, precisamente, al proceso fiscal.

⁷ HUERTA, “Análisis de la regulación”, p. 493.

⁸ SOBERANES, “El derecho en la dictadura”, p. 234.

LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA
EN EL SANTANNISMO, 1853-1855

En el ámbito legislativo, fue el régimen aconstitucional santannista el que expidió la legislación tributaria más abundante de toda la primera mitad del siglo XIX.⁹ El jurista Teodosio Lares ocupó un lugar principal en este auge legislativo. En lo concerniente al derecho administrativo, Lares echó mano de los modelos legislativos en boga en Europa, especialmente el de la Francia de la época de la Restauración y del régimen liberal de Luis Felipe de Orleans. El derecho administrativo propuesto por Lares era básicamente estatal, es decir, se desarrolló a partir de un conjunto de normas establecidas e impuestas desde la cúpula en el poder, evitando así que los intereses del Estado fueran afectados de algún modo.¹⁰

La actividad legislativa tributaria de la dictadura santannista ha sido estudiada por Carlos de Jesús Becerril Hernández en dos grandes etapas: “1) De 1853 a 1854, donde el orden jurídico tributario se caracterizó por su actividad restauradora y renovadora del fenómeno impositivo; y 2) De enero de 1854 al 8 de agosto de 1855, cuando la legislación tributaria se volvió muy extensa y llena de inconsistencias”.¹¹ La jurisdicción administrativa se originó en la primera etapa legislativa, bajo los postulados

⁹ Carlos de Jesús Becerril Hernández afirma que tan sólo del 20 de abril al 31 de diciembre de 1853 “se expidieron aproximadamente 67 ordenamientos que tenían que ver directamente con la tributación, de los cuales, 32 eran relativos al pago de contribuciones y derechos, 18 iban encaminados a realizar arreglos en la administración de la Hacienda pública, 14 correspondían al comercio exterior, y 3 regulaban la parte procesal y penal de la imposición”. Del mismo modo, del 1 de enero de 1854 al 8 de agosto de 1855 “se dictaron alrededor de 39. De los cuales, 20 se referían a contribuciones y derechos, 12 fueron expedidos para terminar de ordenar la administración, 6 regulaban la parte procesal, y 1 tenía que ver con el comercio exterior”. Es decir, en casi dos años se expidieron 106 normas de carácter fiscal. BECERRIL, “Administrativizar la Hacienda pública”, pp. 42-43 y 49.

¹⁰ CABRERA, *La Suprema Corte de Justicia*, p. 85.

¹¹ BECERRIL, “Administrativizar la Hacienda pública”, p. 40.

del denominado “modelo tributario latino” también de inspiración francesa.¹² Desde esta perspectiva, los teóricos del derecho administrativo señalaban que la fiscalidad debía ser gestionada por el Ejecutivo, pero tenía que ser aprobada anualmente por el Congreso, para después ser controlada por el Poder Judicial a través de un Tribunal de Cuentas. Es justamente este aspecto el que conforma –como lo ha denominado José Luis Soberanes– el “plato fuerte” de la legislación santannista: “Administración pública, administración de justicia y régimen mercantil”.¹³ Nos ocuparemos únicamente de los dos primeros aspectos.

Las *Bases para la administración de la República hasta la promulgación de la Constitución*, expedidas en 1853, en su carácter de ordenamiento constitucional, sustituyeron al Congreso con un Consejo de Estado, suprimieron las legislaturas de los estados –sustituyéndolas por departamentos– y modificaron la estructura de la administración pública al aumentar a cinco los ministerios –Relaciones exteriores, Relaciones interiores, justicia, negocios eclesiásticos e instrucción pública, Fomento, colonización, industria y comercio, Guerra y marina y Hacienda– que debían encargarse del despacho de sus respectivos negocios hasta la promulgación de la Constitución (art. 1).¹⁴

El Consejo de Estado quedó instalado el domingo 1 de mayo de 1853, bajo la dirigencia de su vicepresidente Manuel Díez de Bonilla, esto último sólo hasta la llegada a la ciudad de México del obispo de Michoacán Clemente Munguía, quien fue electo por Su Alteza Serenísima como presidente del Consejo.¹⁵ Otros 19 miembros, “adornados de las cualidades necesarias para el desempeño de tan alto cargo”, conformaban al Consejo de Estado (véase el cuadro 1).

¹² COMÍN, *Historia de la Hacienda*, p. 206.

¹³ SOBERANES, “El derecho en el gobierno conservador”, p. 896.

¹⁴ *Bases para la administración de la República, hasta la promulgación de la Constitución*. TENA, *Leyes fundamentales*, pp. 482-484.

¹⁵ “Noticias Nacionales”, *El Siglo Díez y Nueve* (2 mayo 1853).

Cuadro 1
EL CONSEJO DE ESTADO EN 1853¹⁶

<i>Nombre</i>	<i>Cargo dentro del Consejo y/o anteriores</i>
1. Clemente de Jesús Munguía	Presidente del Consejo, obispo de Michoacán. Presidente de la sección de Justicia, instrucción pública y negocios eclesiásticos.
2. Manuel Díez de Bonilla	Vicepresidente del Consejo, ministro de Estado y antiguo plenipotenciario de Guatemala y Roma. Presidente de la sección de Hacienda.
3. Luis Gonzaga Cuevas	Ministro de Estado varias veces y encargado de Negocios en Prusia y Francia. Presidente de la sección de Relaciones exteriores.
4. Agustín de Iturbide	Antiguo encargado de Negocios en Londres.
5. José Antonio Romero	Varias veces consejero y ministro de Estado. Actualmente magistrado del Tribunal Superior de Justicia de Jalisco.
6. Miguel Cervantes	Exgobernador del Distrito Federal.
7. José Palomar	Comerciante e industrial de Jalisco, antiguo diputado del Congreso General.
8. Gregorio Mier y Terán	Varias veces diputado.
9. José María Godoy	Varias veces diputado.
10. Gregorio Gómez Palomino	(Sin información)
11. José Ignacio Esteva	Antiguo secretario de Hacienda.

¹⁶ Suplentes: 1. Juan Garza Flores, exgobernador de Tamaulipas y exsenador. 2. Manuel María Pérez, exadministrador de la aduana marítima de Veracruz. 3. Silvestre Dondé, chantre de la Santa Iglesia Catedral de Mérida. 4. José López Ortigosa, exgobernador de Oaxaca y senador varias veces. 5. Juan Bautista Ormaechea, canónigo de la Santa Iglesia Metropolitana. 6. José Blanco, diputado al Congreso General. 7. Manuel Gorozpe, senador varias veces. 8. Francisco J. Miranda, diputado al Congreso General. 9. Joaquín Castillo y Lanza, intendente de Marina y exministro de Estado. 10. Cayetano Orozco, cura y diputado al Congreso General. VÁZQUEZ, *Santa Anna*, p. 63, nota 64.

Cuadro 1
EL CONSEJO DE ESTADO EN 1853 (*concluye*)

<i>Nombre</i>	<i>Cargo dentro del Consejo y/o anteriores</i>
12. Ramón Muñoz y Muñoz	Varias veces diputado del Congreso General.
13. Luis Gonzaga Medina	Canónigo de Guadalupe y antiguo diputado del Congreso General.
14. Tomás López Pimentel	Varias veces senador.
15. Juan M. Fernández de Jáuregui	Antiguo gobernador de Querétaro.
16. Manuel Baranda	Exministro de Estado y exgobernador de Guanajuato.
17. Juan Mujica y Osorio	Exgobernador de Puebla. Presidente de la sección de Fomento.
18. José Julián Tornel	Exdiputado del Congreso General.
19. Antonio Florentino Mercado	Jurista y juez.
20. Pedro Ramírez	Varias veces senador.
21. Martín Carrera	Director de artillería. Presidente de la sección de Guerra.

FUENTE: elaboración propia con base en decreto del Gobierno. Formación del Consejo de Estado, DUBLÁN y LOZANO, *La legislación mexicana*, 1877, p. 378.

De acuerdo con el *Reglamento del Consejo de Estado* tanto éste como su presidente tendrán el tratamiento de excelencia; los consejeros, es decir todos los demás miembros, el de señoría. El fuero de los consejeros sería el mismo que el de los secretarios del despacho, respondiendo únicamente ante el Poder Ejecutivo por la vía administrativa,¹⁷ excepto en negocios civiles o causas criminales que contra ellos se promovieren desde el día de su nombramiento, mismos que serían juzgados directamente por

¹⁷ Decreto del gobierno. Reglamento del Consejo de Estado, 17 de junio de 1853, DUBLÁN y LOZANO, *Legislación Mexicana*, pp. 530-533.

la Suprema Corte de Justicia, previa autorización del presidente de la República.¹⁸

Por mandato de las *Bases*, el Consejo de Estado quedó dividido en cinco secciones, correspondiente a cada una de las secretarías de Estado (art. 2). Manuel Diez de Bonilla, quien también era el encargado de la cátedra de derecho administrativo en la Universidad de México, fue el encargado de la sección de Hacienda pública, misma que se integraría con cinco miembros del Consejo y conocería de los asuntos “contencioso administrativos, en los términos que la ley establezca”.¹⁹ Esto último revela la importancia de la sección contencioso-tributaria del Consejo, pues sólo la de Hacienda contaría con cinco consejeros, seguida de la de Justicia con cuatro; las restantes se integrarían con sólo tres.

La legislación tributaria santannista fue más allá en su intento por administrativizar la Hacienda pública. Además del decreto por el cual se formaba un Consejo de Estado de 26 de abril de 1853, otros cuatro instrumentos jurídicos comprueban esta afirmación: la ley para el arreglo de lo contencioso administrativo de 25 de mayo de 1853 –y su reglamento–, la ley orgánica de los tribunales y juzgados de Hacienda de 20 de noviembre de 1853, la creación del Tribunal de Cuentas el 23 de noviembre de 1853 y la Ley Penal para los Empleados de Hacienda de 28 de junio de 1853.

La Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo separó la jurisdicción ordinaria de la administrativa, un reclamo del derecho administrativo europeo que la doctrina mexicana había adoptado, y es que, a decir de Teodosio Lares, “la separación de los poderes administrativo y judicial, [era] un principio

¹⁸ Decreto del gobierno. Fuero de los individuos del Consejo de Estado, 30 de julio de 1853, DUBLÁN y LOZANO, *Legislación Mexicana*, p. 620.

¹⁹ Decreto del gobierno. Reglamento del Consejo de Estado, 17 de junio de 1853, DUBLÁN y LOZANO, *Legislación Mexicana*, p. 531.

constitucional,²⁰ de un orden tan elevado como la libertad individual y los principios de igualdad”, puesto que “la autoridad administrativa, y la autoridad judicial tienen una esfera de acción del todo diferente”, por lo que “una vez determinada la competencia judicial o administrativa por las leyes o por la naturaleza de las materias, los límites de la una deben impedir la acción de la otra”.²¹

A partir de la expedición de la ley para el arreglo de lo contencioso administrativo, “no [correspondía] a la autoridad judicial el conocimiento de las cuestiones administrativas”. Con base en el artículo 2 de esta ley, eran cuestiones de administración las relativas:

- I. A las obras públicas.
- II. A los ajustes públicos y contratos celebrados por la administración.
- III. A las rentas nacionales.
- IV. A los actos administrativos en las materias de policía, agricultura, comercio o industria que tengan por objeto el interés general de la sociedad.
- V. A la inteligencia y aplicación de los actos administrativos.

²⁰ Contrario a lo que lo tradicionalmente se ha creído sobre el rechazo total del régimen federal por parte de los conservadores, Teodosio Lares, un jurista de pensamiento liberal, aunque tradicionalmente más identificado con el grupo conservador, defendió la separación del orden administrativo del orden judicial con base en los artículos 9° del Acta Constitutiva de la Federación de 1824, norma fundante de la primera República federal mexicana, que al efecto señala: “El poder supremo de la federación se divide, para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial; y jamás podrían reunirse dos o más de éstos en una corporación o persona, ni depositarse el legislativo en un individuo”; y 6° de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos de 1824 que al respecto señala: “Se divide el supremo poder de la federación para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial”, en LARES, *Lecciones de derecho administrativo*, p. 211 y TENA, *Leyes fundamentales*, pp. 155 y 168.

²¹ LARES, *Lecciones de derecho administrativo*, pp. 210-211.

VI. A su ejecución y cumplimiento, cuando no sea necesaria la aplicación del derecho civil.²²

Las competencias de atribución entre la autoridad administrativa y la judicial se decidirían en la primera sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (art. 7). La mencionada ley también prohibió a los tribunales judiciales el decretar en “ningún caso” mandamientos de ejecución, ni providencia alguna de embargo contra los caudales del erario o bienes nacionales, ni contra los fondos o bienes de los estados, demarcaciones, ayuntamientos o establecimientos públicos que dependieran de la administración nacional (art. 9), sólo podían establecer la obligación de pago (art. 10). El erario fue declarado tácitamente inembargable. Aún más importante fue el bloqueo de la responsabilidad del administrador frente a la justicia común. Es decir, la ley declaró que los tribunales judiciales no podían “proceder contra los agentes de la administración, ya sean individuos o corporaciones, por crímenes o delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones, sin la previa consignación de la autoridad administrativa”.²³ Lo anterior no sólo significó la separación de lo administrativo de lo judicial, sino que los actos provenientes del Poder Ejecutivo (administrativos) iban a ser juzgados por él mismo a través de un Consejo de Estado (art. 4). Es precisamente esta última la característica esencial de la jurisdicción contencioso-administrativa.²⁴

En el reglamento de la ley anterior se declaró que lo contencioso de las rentas nacionales era lo relativo a: la contabilidad, las contribuciones, la deuda y el crédito público, los sueldos, las pensiones y, en general, todos los pagos impuestos al

²² Decreto del gobierno. Ley para el arreglo de lo contencioso administrativo, 25 de mayo de 1863. DUBLÁN y LOZANO, *Legislación Mexicana*, pp. 416-419.

²³ DUBLÁN y LOZANO, *Legislación Mexicana*, p. 417.

²⁴ Agradezco a Marta Lorente la observación anterior.

Erario (art. 3). Nos concentraremos únicamente en la parte contenciosa de las rentas nacionales derivadas de las contribuciones. Desde esta perspectiva, eran cuestiones administrativas “las que versaran sobre la recaudación, pago y liquidación de las contribuciones y la cuota impuesta a los contribuyentes, salvo las excepciones expresas en las leyes”.²⁵ Por otro lado, contra la resolución administrativa procedían dos recursos, el de Aclaración (para que la administración aclarase si su resolución era contradictoria, ambigua o confusa) y el de Nulidad (contra las actuaciones por defecto de procedimiento o contra la resolución definitiva).²⁶

El Consejo de Estado ejercía entonces una jurisdicción administrativa retenida, pues dictaba sus resoluciones en nombre del Ejecutivo, creando así una especie de “jurisdicción especial” que escandalizaría a sus opositores. En 1853, *El Siglo Diez y Nueve* publicaba un editorial acerca de lo contencioso administrativo, señalando que se trataba de “un punto de extraordinaria importancia: trátase de una innovación que echa por tierra todo el sistema seguido hasta aquí”.²⁷ Sin embargo, los enemigos de la jurisdicción administrativa, afirmaba el periódico liberal por excelencia, decían por el contrario que:

[...] es detestable, por serle inherentes tres vicios de gran tamaño: el del ataque al poder judicial, cuyas atribuciones sufren una considerable reducción: el de la mezcla de facultades gubernativas y judiciales, que viola el primer principio de todo derecho constitucional, es decir, la independencia y absoluta separación de los supremos poderes; y el de la peligrosa facultad que se confiere al gobierno

²⁵ Decreto del gobierno. Reglamento de la ley anterior, 25 de mayo de 1863. DUBLÁN Y LOZANO, *Legislación Mexicana*, pp. 418-419.

²⁶ DUBLÁN Y LOZANO, *Legislación Mexicana*, p. 420.

²⁷ “Editorial. Lo contencioso administrativo”, *El Siglo Diez y Nueve* (18 jun. 1853).

de resolver por sí mismo las contiendas en que está más interesado, revistiéndose el doble e incompatible carácter de juez y parte.²⁸

Pese a lo anterior, *El Siglo Diez y Nueve* confiaba en la nueva institución y afirmaba que sólo la práctica podía poner en claro las imperfecciones de la ley y los vacíos que en ella se encontrasen. La publicación finalizaba su editorial resaltando que “a medida que se vayan despachando los negocios, se vendrá en conocimiento de lo que debe subsistir y lo que merece corrección. Estamos en la firme inteligencia de que la ley sobre lo contencioso-administrativo ha sido dictada con un vivo deseo del acierto, y no dudamos por lo mismo que serán aprovechadas oportunamente las lecciones de la experiencia”.²⁹ La importancia de la expedición de esta ley radicaba no sólo en su novedad conforme a la doctrina administrativa de la época, sino en que el gobierno conservador de 1858-1860 y el Segundo Imperio mexicano, influenciados por el sistema francés de justicia administrativa, habrían de retomarla casi en sus mismos términos.

Por otro lado, la Ley Orgánica de los Tribunales y Juzgados de Hacienda expedida el 20 de septiembre de 1853 complementó la novedad en materia administrativa anteriormente descrita. Mediante este ordenamiento se suprimieron los juzgados de distrito y los tribunales de circuito quedando en su lugar los juzgados especiales de hacienda. Los jueces de Hacienda quedaban facultados para conocer “de los negocios judiciales civiles y criminales que versaran sobre bienes y rentas nacionales y municipales” pero también “de los que versaran sobre contribuciones o impuestos y de todos aquellos en los que el fisco

²⁸ “Editorial. Lo contencioso administrativo”, *El Siglo Diez y Nueve* (18 jun. 1853).

²⁹ “Editorial. Lo contencioso administrativo”, *El Siglo Diez y Nueve* (18 jun. 1853).

[tuviera] interés o crédito actual y existente”.³⁰ No obstante lo anterior, sus competencias incluían “los crímenes, delitos y faltas de los empleados de Hacienda, y del delito que [cometieran] los que [sobornaran] a los mencionados empleados”.³¹ Con esta disposición, no sólo se reforzó al poder ejecutivo, sino que se creó una verdadera base material para resolver las cuestiones de Hacienda. La autoridad administrativa resolvería en primera instancia las cuestiones inherentes a su función, y en segunda, los jueces de Hacienda tendrían la última palabra.

Hasta aquí, la dictadura santannista había regulado la función administrativa de la tributación con respecto a los contribuyentes. ¿Qué pasaría con los funcionarios? La Contaduría Mayor de Hacienda y Crédito Público se convirtió en un Tribunal de Cuentas a partir del 26 de noviembre de 1853, y con ello se reguló la facultad del Estado de “exigir cuentas de los [funcionarios] que por cualquier motivo [debieran] responder de su manejo, reclamando las que faltaren, concluido el término en que debían ser presentadas a la contaduría”, lo que incluía “a toda clase de responsables, aun los aforados” conforme a la legislación contenida en la Recopilación de Indias, “en todo lo relativo al manejo de caudales en dinero o especie de la hacienda o crédito público”.³²

La administración santannista fue más lejos en su esfuerzo por ordenar la administración impositiva. Una ley penal para los empleados de Hacienda expedida el 28 de junio de 1853 tipificó los crímenes, delitos, y faltas de sus empleados.³³ Así, fueron considerados crímenes la sustracción fraudulenta

³⁰ Decreto del gobierno. Ley orgánica de los tribunales y juzgados de hacienda, 20 de septiembre de 1853, en DUBLÁN y LOZANO, *Legislación Mexicana*, pp. 672-673.

³¹ DUBLÁN y LOZANO, *Legislación Mexicana*, p. 673.

³² Decreto del gobierno. Establecimiento del tribunal de cuentas, 26 de noviembre de 1853, en DUBLÁN y LOZANO, *Legislación Mexicana*, pp. 776-782.

³³ Las faltas divididas en el propio ordenamiento en graves y leves tienen el carácter más de sanciones administrativas que de penales, pues su punición no implicaba pena corporal, sino una serie de medidas que iban desde el descuento

de caudales públicos hecha con ánimo de aplicarlos a usos particulares, su ocultación maliciosa, los convenios o actos cuyo objeto fuera defraudar al erario, la ocultación o inversión en usos propios de los mismos, así como la tolerancia de los superiores respecto a los crímenes de los inferiores. Toda contravención dolosa a las leyes fiscales relativas al establecimiento de contribuciones generales o particulares, a la recaudación o distribución de sus productos, y la extorsión o vejación que los funcionarios cometieran sobre los particulares-contribuyentes o deudores del erario nacional fueron considerados como delitos. La demora en los procesos administrativos, la ausencia laboral, la falta de atención en el trabajo, toda omisión o descuido, la falta de respeto a los superiores y el trato familiar en horas laborales constituían las faltas graves. La injerencia en el trabajo de otro empleado, las faltas de cortesía y atención para con los contribuyentes y concurrentes a las oficinas, así como también las faltas de urbanidad y decencia en las horas de oficina constituían las faltas leves. La punibilidad de los actos anteriores iba desde la multa equivalente al haber de un día hasta el de un mes. Penas corporales que iban de 3 hasta 5 años de presidio, llegando incluso a los 10 años, e incluso la pena de muerte para la sustracción fraudulenta, ocultación maliciosa de caudales públicos, falsificación de documentos y el uso [a título] propio de los mencionados recursos.³⁴

De esta forma parecía, en este primer momento, que los liberales y conservadores –como facción política– coincidían en que las medidas centralizadoras del gobierno de Su Alteza Serenísima, como la creación de la jurisdicción administrativa, podrían perdonarse si “su acción se limitaba a las tareas

mensual de la mitad del sueldo hasta la pérdida del empleo. Decreto del gobierno. Ley penal para los empleados de Hacienda, en DUBLÁN y LOZANO, *Legislación Mexicana*, pp. 568-578.

³⁴ Decreto del gobierno. Ley penal para los empleados de Hacienda, 28 de junio de 1853, DUBLÁN y LOZANO, *Legislación Mexicana*, pp. 568-578.

administrativas, formando códigos y cumpliendo la promesa de dejar en libertad al país para constituirse como mejor conviniera a sus intereses”.³⁵ En este contexto, el derecho administrativo, y por ende, la administrativización del sistema tributario se presentó como una salida política legítima, ya que la regularización de la imposición bajo la guía del derecho público prometía mayores beneficios a un menor costo económico y político. Éste garantizaría el correcto funcionamiento de los procesos tributarios, principalmente la recaudación, evitando con ello el tocar los “grandes y poderosos intereses” a los que se refería Manuel Olasagarre, uno de los últimos ministros de Hacienda de Santa Anna. Nos encontramos frente a lo que puede considerarse “la primera gran reforma de la administración pública del siglo XIX”,³⁶ la cual fue realizada con base en principios que, en parte, serían retomados por otros regímenes, como la República Centralista de 1858-1860 y el Segundo Imperio y que incluso pervivieron durante la República Restaurada y el porfiriato.

Sin embargo, los conservadores y sus propuestas, unidos políticamente a un régimen que había enajenado sus apoyos iniciales, verían derrumbarse su obra legislativa y su inicial orden en la administración hacendaria, y es que a la caída de este gobierno la mayoría de sus leyes y decretos prácticamente quedaron sin efectos, con graves consecuencias para el sistema jurídico-tributario mexicano.³⁷ No obstante lo anterior, es posible que la máxima herencia del gobierno encabezado por Su Alteza Serenísima haya sido el derecho administrativo y su jurisdicción. Así lo expresó una sección de *El Siglo Diez y Nueve* que contenía una sátira de *El Gallo Pitagórico* en la que aseguraba que no debía preocuparse Su Alteza Serenísima, pues al menos había

³⁵ VÁZQUEZ, *Santa Anna*, p. 70.

³⁶ LUDLOW, “El largo siglo XIX”, p. 146.

³⁷ LÓPEZ, *La organización para la administración*, pp. 58-59.

dejado un “código de comercio” y un “derecho administrativo” por el que sería recordado aun por sus opositores.³⁸

LO CONTENCIOSO DE LAS CONTRIBUCIONES
EN LA REPÚBLICA CENTRALISTA, 1858-1860

Es difícil escribir acerca de la vida fiscal e institucional del régimen surgido del Plan de Tacubaya del 17 de diciembre de 1857, reformado el 11 de enero de 1858, debido a que las recopilaciones tradicionales de leyes callan sobre la vida jurídica llevada a cabo bajo un gobierno que, al ser el bando perdedor, caería en el desprestigio, calificado de espurio, reaccionario y poco menos que trascendental. Ni siquiera los estudios más recientes sobre historia constitucional mexicana han recopilado los ordenamientos que sirvieron de fundamento de validez de la República centralista en cuestión.³⁹ Aunado a lo anterior, los hacendistas del siglo XIX también emitieron una valoración negativa. Por ejemplo, Matías Romero afirmó que el periodo comprendido entre los años económicos de 1858 y 1860 destacó porque

[...] el gobierno constitucional cuidó de preferencia sostener la guerra con objeto de someter a los rebeldes contra la Constitución, y expidió muy pocas disposiciones especiales en el ramo de la Hacienda. [...] No hubo en él ni presupuestos ni cuenta. La legislación hacendaria expedida [...] por el gobierno constitucional, fue de muy escasa importancia [...] El gobierno constitucional permaneció gran

³⁸ “El Gallo Pitagórico. Segunda Parte. Del Gallo Judío”, *El Siglo Diez y Nueve* (21 sep. 1855).

³⁹ Por ejemplo, Fernando Serrano Migallón ofrece un panorama tradicional de la historia constitucional mexicana en la que resulta que de las Leyes de Reforma se pasó al Estatuto Provisional del Imperio Mexicano de 1865, sin tomar en cuenta, por ejemplo, al Estatuto Orgánico Provisional de la República de 1858. SERRANO, *Historia mínima Las constituciones*, pp. 296 y 311.

parte del tiempo en la ciudad de Veracruz, [...] por haber continuado la guerra civil con gran encarnizamiento.⁴⁰

Derivado de la afirmación anterior es posible detectar dos situaciones diferentes. En primer lugar, los años de 1858, 1859 y 1860 resaltan por la carencia casi total de legislación impositiva, en comparación con el año de 1857 y el de 1861. Es posible que la guerra civil que giraba en torno a la cuestión tributaria impidiera a los dos gobiernos en disputa ocuparse de la tributación ordinaria.⁴¹ En segundo lugar, Matías Romero sólo centró su análisis en la legislación dictada por la República liberal federalista, lo cual revela el ambiente bélico radical del momento. Lo anterior debido a que, incluso para la dictadura santannista y para el Segundo Imperio, sí encontramos un análisis pormenorizado de las finanzas públicas por parte de este autor.

La importancia del estudio de este período radica en que el Plan de Tacubaya de 1857, en su artículo 1º, desconoció a la Constitución de 1857. Lo que es más, inició un movimiento armado en contra de ella.⁴² Además, ratificó al presidente Ignacio Comonfort en sus funciones y convocó a elecciones, en un plazo máximo de tres meses, para formar un nuevo congreso constituyente.⁴³ Lo anterior debido a que, aseguraba Félix Zuloaga a la nación mexicana en 1858: “atacada la Iglesia, desconocidas nuestras costumbres, sancionadas las máximas más disolventes, y en peligro la propiedad, la familia y todos los lazos sociales, la Constitución de 1857 ha desaparecido, sin embargo, no por los enemigos que había suscitado, ni por los poderosos

⁴⁰ ROMERO, *Memoria*, t. I, vol. 3, pp. 481 y 496.

⁴¹ RHI SAUSI, *Respuesta*, p. 35.

⁴² Plan de Tacubaya (17 y 19 de diciembre de 1857), en IGLESIAS, *Planes políticos*, pp. 328-335.

⁴³ SOBERANES, “El derecho en la dictadura”, p. 235.

elementos reunidos contra ella, sino por el mismo desacuerdo y por la misma discordia entre las autoridades establecidas”.⁴⁴

Por su parte, el Estatuto Orgánico Provisional de la República de 15 de junio de 1858, dividido en seis secciones y 46 artículos, es un documento “aparentemente desconocido por la literatura histórico-jurídica mexicana que no fue publicado en ninguna de las colecciones importantes de legislación mexicana como son el de Arrillaga, el Dublán o *El Archivo Mexicano*”.⁴⁵ Se trata entonces de un documento que trató de institucionalizar al movimiento armado. Incluso podríamos denominar al Estatuto como el fundamento de validez del sistema jurídico del gobierno emanado del Plan de Tacubaya. En su carácter de ordenamiento constitucional parcial, estableció en su artículo 10º como una obligación de todos los habitantes de la República “guardar sus leyes, respetar y obedecer a sus Magistrados en el orden legal, y contribuir a los gastos públicos”.⁴⁶ Del mismo modo, el Estatuto reorganizó a la administración pública en seis secretarías, como más tarde iba a hacerlo el mismísimo presidente Benito Juárez,⁴⁷ a saber: I. De Relaciones Exteriores; II. De Gobernación; III. De Justicia y Negocios Eclesiásticos; IV. De Hacienda; V. De Guerra; VI. De Fomento (art. 16). Asimismo, estableció un Consejo de Estado compuesto por 31 personas designadas de entre los miembros más prominentes de la agricultura (4), la Iglesia (3), minería (3), profesiones literarias (3), industria fabril (3), comercio (3), clase militar (3) y otros 9 por méritos específicos (art. 20). Dividido en seis secciones, correspondientes a

⁴⁴ ZULOAGA, *El gobierno mexicano*, pp. 3-4.

⁴⁵ CRUZ, *La República central*, p. 68.

⁴⁶ Anexo. Versión paleográfica y facsímil del manuscrito original del Estatuto Orgánico Provisional de la República, en CRUZ, *La República central*, p. 127.

⁴⁷ Decreto del gobierno. Distribución de los ramos de la administración pública para su despacho, entre las seis secretarías de Estado, 23 de febrero de 1861, en DUBLÁN y LOZANO, *Legislación Mexicana*, pp. 88-90.

cada una de las Secretarías, las funciones del Consejo en materia contenciosa serían también de justicia administrativa retenida.

Ahora bien, la Ley para el arreglo de la Administración de Justicia en los Tribunales y Juzgados del Fuero Común de 29 de noviembre de 1858, norma usualmente desconocida por los historiadores, contemplaba no sólo la competencia y organización del Poder Judicial adaptándolo a un régimen centralista, sino que restablecía la preeminencia del Poder Ejecutivo sobre todos los demás. Así, el contencioso administrativo sería el remedio por excelencia para tratar de los asuntos relativos a las contribuciones, en tanto que el juicio de amparo se convirtió en un proceso sumarísimo “y no como proceso constitucional según el modelo liberal”.⁴⁸ Del mismo modo, la jurisdicción administrativa propuesta por Teodosio Lares en 1853 volvió a ser aplicada únicamente en el territorio efectivamente controlado por el gobierno conservador.

De esta forma, el *Manual de competencia administrativa y judicial comparadas* de Teodosio Lares, publicado en 1860, fue mandado observar por decreto en el territorio ocupado por los conservadores el 12 de septiembre del mismo año. En dicho documento podemos identificar la competencia de la autoridad administrativa frente a la judicial en materia de impuestos (véase el cuadro 2). Sin embargo, es válido cuestionarse qué era la jurisdicción administrativa. El jurista zacatecano, basado en sus *Lecciones* de 1852, respondía que era tan sólo “la facultad concedida por la ley a los funcionarios, agentes y consejos de la administración para conocer y decidir de los negocios administrativos”.⁴⁹ En tanto que la competencia administrativa era la capacidad de ejercer aquella primera facultad dentro de los límites establecidos por la ley.⁵⁰ Si la administración pública tocaba a intereses de

⁴⁸ SOBERANES, “El derecho en la dictadura”, p. 241.

⁴⁹ LARES, *Lecciones de derecho administrativo*, p. 361.

⁵⁰ LARES, *Lecciones de derecho administrativo*.

Cuadro 2

LO CONTENCIOSO RELATIVO A LAS CONTRIBUCIONES, 1860

Autoridad administrativa; conoce de las cuestiones que verse sobre:	Autoridad judicial de Hacienda: conoce de todas las cuestiones sobre contribuciones, cuando no puedan resolverse sino por los medios del derecho común, en consecuencia, conoce de:
<ul style="list-style-type: none"> · La recaudación, pago, liquidación de las contribuciones impuestas a los contribuyentes, salvo las excepciones expresas en leyes. · La contabilidad de las oficinas. · Las que se dicten en relación al reconocimiento, liquidación y pago de la deuda pública, sus réditos, intereses e indemnizaciones por daños y perjuicios. · Asignaciones, liquidación y pago de sueldos, pensiones, jubilaciones y retiros; liquidación y pago de sumas debidas por obras públicas, indemnizaciones, daños y perjuicios ocasionados por ellas, o sobre concesiones de pensiones civiles y militares establecidas por la ley. · Todos los pagos puestos a cargo del Erario 	<p>En lo general, de todas las cuestiones sobre contribuciones en que sólo se viese el interés de los particulares, a que sea extraño el tesoro público. En lo particular:</p> <ul style="list-style-type: none"> · Del pago de una contribución cuando para ello sea preciso decidir sobre una herencia, renuncia o aceptación de ella. · Del mismo pago cuando haya que determinarse si la mujer separada de su marido está obligada solidariamente con él al pago de la contribución impuesta sobre los bienes comunes. · De los casos referidos en los dos anteriores, aun cuando la nación o los departamentos, distritos, partidos, ayuntamientos o establecimientos públicos estén interesados en el litigio.

FUENTE: elaboración propia con base en: LARES, *Manual de competencia administrativa*, pp. 220-221.

los individuos recibía el nombre de “administración voluntaria o graciosa”. Pero si tocaba derechos pertenecientes al interés público se le denominaba “administración contenciosa”.⁵¹ Precisamente en los negocios contencioso-administrativos “no conocen los tribunales de justicia, sino la Sección del Consejo, los ministros de Estado y los gobernadores y jefes políticos en los términos prevenidos por la ley”.⁵²

Con base en dicho *Manual*, lo contencioso de las rentas nacionales era específicamente lo relativo a la contabilidad, las contribuciones, la deuda y crédito público, los sueldos, las pensiones, y en general, lo correspondiente a todos los pagos a cargo del Erario. Por lo tanto, no eran del conocimiento de la autoridad judicial todas las cuestiones administrativas anteriormente descritas. La competencia de la autoridad judicial se limitaba a todas aquellas controversias en las que el tesoro público no tuviese interés jurídico.⁵³ Finalmente, el texto en cuestión señalaba también que a partir de su publicación se habían restablecido, con todo su vigor, “las leyes que arreglan los tribunales y juzgados de Hacienda, de 20 de septiembre de 1853, que deberán tenerse presentes”.⁵⁴ Lo anterior pone de manifiesto el regreso total de la jurisdicción administrativa originada bajo el gobierno de Su Alteza Serenísima, por mucho que durante el Congreso Constituyente de 1856-1857 se hubieran eliminado dichas disposiciones.⁵⁵

Sin embargo, el 22 de diciembre de 1860 las fuerzas liberales al mando del general Jesús González Ortega derrotaron a las conservadoras comandadas por Miguel Miramón en la batalla de Calpulalpan, terminando así la ocupación de la ciudad de

⁵¹ LARES, *Lecciones de derecho administrativo*, p. 16.

⁵² LARES, *Manual de competencia administrativa*, p. 210.

⁵³ LARES, *Manual de competencia administrativa*, p. 239.

⁵⁴ LARES, *Manual de competencia administrativa*.

⁵⁵ Sesión del día 5 de abril de 1856, en ZARCO, *Crónica del Congreso*, p. 50.

México por parte del gobierno conservador.⁵⁶ Las disposiciones dictadas durante la interrupción del orden constitucional, incluida desde luego la jurisdicción administrativa, fueron declaradas fuera del orden jurídico nacional y, por ende, inaplicables. El 24 de enero de 1861 se levantó “el estado de guerra o el de sitio en todos los lugares a donde se haya hecho esta declaración para sostener la guerra que provocó el motín militar llamado *Plan de Tacubaya*”.⁵⁷ A diferencia de la Revolución de Ayutla, en la que el movimiento bélico triunfó y se erigió en órgano creador del derecho, la “reacción conservadora” fracasó en su intento de reformar al Estado mexicano con base en sus postulados y, por lo tanto, fue declarada por sus vencedores como una “revuelta”, una “insurrección”.

EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DURANTE EL SEGUNDO IMPERIO MEXICANO, 1863-1867

Al finalizar la Guerra de Reforma (1857-1860), algunos grupos conservadores descontentos con el triunfo liberal decidieron buscar el apoyo del Imperio francés para instaurar en México una monarquía constitucional bajo el amparo de un príncipe europeo. De esta forma, diversos sectores sociales vieron en el Segundo Imperio mexicano la oportunidad para lograr finalmente y de una vez por todas estabilizar al joven Estado-nación mexicano.

En materia fiscal, se diseñó y puso en práctica un verdadero sistema tributario que, si bien estuvo enfrentado al establecido por la Constitución de 1857, encontró su fundamento de validez en el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano de 1865, mismo

⁵⁶ Circular del general en jefe del ejército. Avisa la ocupación de la ciudad, en DUBLÁN y LOZANO, *Legislación Mexicana*, p. 780.

⁵⁷ Decreto del gobierno. Se levanta el estado de guerra o de sitio en todos los lugares donde se haya hecho esta declaración, en DUBLÁN y LOZANO, *Legislación Mexicana*, p. 18.

que organizó a la administración pública imperial. De acuerdo con el mismísimo emperador Maximiliano, ésta debería estar basada en “las reglas del derecho administrativo adoptado por las naciones más adelantadas, su sistema judicial y de hacienda, a fin de que, confrontándolas con lo establecido entre nosotros, se pueda calcular cuáles innovaciones conviene adoptar”.⁵⁸

El 8 de julio de 1863 se instaló una Junta de Notables de conformidad con el decreto emitido por el general Forey el 18 de junio del mismo año. En el *Dictamen acerca de la forma de gobierno*, la Asamblea denunció todos los males que se habían vivido bajo la república.⁵⁹ El Supremo Poder Ejecutivo adoptó como forma de gobierno la monarquía moderada y estableció un gobierno provisional encabezado por la Regencia del Imperio, la cual tendría las mismas funciones y facultades que había ejercido el Ejecutivo Provisional.

En materia procesal administrativa, la Regencia del Imperio se preocupó por reorganizar el sistema impositivo con base en el proyecto de racionalidad administrativa iniciado por la República liberal centralista de la época santannista. En vista de los pocos fondos con los que contaba la Regencia del Imperio, se señaló que en tanto no tuviese lugar la reforma administrativa y financiera, se suprimirían los jueces de Hacienda, restableciéndose los Tribunales y Juzgados del Fuero Común (civiles), los cuales conocerían de los asuntos que los primeros dejaran pendientes. Únicamente el juzgado 5° de lo civil de la ciudad de México conocería, ínterin la reforma sobre impartición de justicia era expedida, de los asuntos pertenecientes a la Hacienda pública.⁶⁰ El 18 de enero de 1864, la Secretaría de Estado y del Despacho

⁵⁸ “Carta del Emperador al Ministro de Estado. Parte oficial”, 1º de noviembre de 1865, *Diario del Imperio* (1º nov. 1865).

⁵⁹ ARRANGOIZ, *Apuntes para la historia*, p. 140.

⁶⁰ También se restableció la vigencia del Código de Comercio de 16 de mayo de 1854, formándose los Tribunales que él mismo prevenía. Establecimiento de los tribunales y juzgados del fuero común, 15 de julio de 1863 y Negocios

de Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública les recordó a los tribunales que parecían creer que a su parecer no estaba vigente ni debía observarse la ley de 25 de mayo de 1853 y su reglamento, relativo al juicio contencioso administrativo, que estaban en un error, por lo que la Regencia del Imperio les recordaba la observancia de la enunciada disposición.⁶¹ En materia de contribuciones se adicionaron al orden jurídico tributario todas las disposiciones de la materia expedidas durante la dictadura santannista sin cambio alguno, entre ellas la Ley de lo Contencioso Administrativo y su Reglamento.

En este sentido, cabe recordar que la división de poderes en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, inserta en el artículo 50 de la Constitución de 1857, había hecho que el contencioso administrativo en México fuese una imposibilidad, ya que dicho numeral prohibía la reunión de dos o más de éstos en una sola persona o corporación. La forma para hacer valer los agravios cometidos por la administración era la judicial, ya fuese por juicio ordinario, ya por amparo.⁶²

La Regencia del Imperio no tenía constitución alguna, por lo que el juicio contencioso-administrativo no sólo era posible, sino recomendable. Lo que es más, a la sección 5° de la planta del Ministerio de Hacienda le correspondía conocer de estos asuntos. Sin embargo, como la necesidad no lo había exigido, hasta principios de 1864, no se había mandado crear el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, “pero como la paz que iba

de Hacienda. Se encarga exclusivamente de ellos el juzgado 5° de lo civil, 28 de julio de 1863, en SEGURA, *Boletín de las leyes del Imperio*, pp. 133 y 152.

⁶¹ Se recuerda el cumplimiento de la ley y reglamento sobre lo contencioso administrativo. Se insertan esas disposiciones, 18 de enero de 1864, SEGURA, *Boletín de las leyes del Imperio*, pp. 237-256.

⁶² Manuel Colmeiro consideraba como facultad inherente a la Corona el dirimir las competencias suscitadas entre las autoridades administrativas y las judiciales, y el derecho de juzgar definitivamente y en último grado todas las cuestiones contenciosas de la administración. COLMEIRO, *Derecho administrativo español*, p. 338.

reconquistándose, había comenzado a dar movimiento a los negocios, algunos de ellos podrían reclamar el ejercicio de esa jurisdicción”.⁶³ La necesidad había hecho recurrir a la Junta Superior de Gobierno, en tanto se formaba el Consejo de Estado para que, como en la época de Su Alteza Serenísima, conociera del mencionado recurso administrativo. De esta forma, se reincorporaron al orden jurídico tributario algunas figuras jurídicas que ya habían estado vigentes; sin embargo, también hubo algunas nuevas instituciones jurídicas complementarias a la jurisdicción administrativa.

Por ejemplo, el artículo 9 de la ley sobre el establecimiento de los tribunales y juzgados del fuero común suprimió los juzgados y jueces de Hacienda, facultando a los empleados de rentas a representar al fisco ante los tribunales inferiores, declarándolos “promotores fiscales” en dichos asuntos.⁶⁴ Sin embargo, debido a la excesiva carga de trabajo de las mencionadas oficinas, se ordenó que, al menos en la capital del Imperio, se nombrase a un abogado representante de la Hacienda pública para que fungiera como apoderado legal “en los negocios de cualquier género que a la Hacienda pública se ofrecieren en las oficinas y tribunales”.⁶⁵ La Regencia decretó que esta misma figura debería establecerse en todas las capitales de departamento en que existiese un tribunal superior encargado de las segundas y terceras instancias, y en las ciudades que la propia Regencia creyera conveniente. El nombre provisional de este funcionario sería defensor fiscal, quien estaría encargado del patrocinio y legítima representación del fisco “en todas las diligencias e instancias de cuantos

⁶³ Organización provisional de los tribunales de lo contencioso-administrativo, 21 de enero de 1864, en SEGURA, *Boletín de las leyes del Imperio*, p. 41.

⁶⁴ Establecimiento de los tribunales y juzgados del fuero común, 19 de julio de 1863, en SEGURA, *Boletín de las leyes del Imperio*, p. 133.

⁶⁵ Abogado representante de la hacienda pública. Su agente. Sus atribuciones. Derogación del artículo 9 de la ley de 15 de julio, 29 de agosto de 1863, en SEGURA, *Boletín de las leyes del Imperio*, p. 273.

negocios se le ofrecieren ante los Juzgados y Tribunales, o cualesquiera otras oficinas del lugar donde residiere; así como de la consulta y dirección que les pidieren los administradores de rentas, en negocios judiciales de Hacienda pública”.⁶⁶ La figura del abogado patrono del fisco debió haber sido muy eficiente ya que se creó en 1864, para la capital del Imperio, un segundo abogado de la Hacienda pública, con las mismas atribuciones descritas en el decreto del 29 de agosto de 1863.

En este mismo orden de ideas, pese a que la Regencia explícitamente adoptó la ley de lo contencioso-administrativo de la época de Su Alteza Serenísima, el emperador Maximiliano expidió una nueva el 1º de noviembre de 1865.

De esta forma, para el Segundo Imperio Mexicano no correspondía a la autoridad judicial el conocimiento de las cuestiones contencioso-administrativas. Estas cuestiones eran “todas las que se promuevan por cualquiera persona o Corporación reclamando un derecho perfecto y preexistente que se pretenda haberse violado por el Gobierno o sus agentes o por los que obran en su nombre en un asunto de cualquier ramo de la administración, que proceda de algún acto administrativo” (art. 2).⁶⁷ También se proponía una jurisdicción administrativa retenida pues la justicia iba a dictarse por parte del Consejo de Estado, en su sección contenciosa, pero en nombre del emperador. El reglamento, decretado en la misma fecha, contempló en su artículo 3º la cuestión de las rentas nacionales afirmando que eran contencioso administrativas las siguientes:

- I. Las cuestiones entre el poder público y los administradores o empleados en ellas, sobre cauciones o cualquiera otro requisito para entrar o permanecer en el empleo, las

⁶⁶ Defensores fiscales. Se establece uno en cada capital de departamento, 19 de diciembre de 1863, en SEGURA, *Boletín de las leyes del Imperio*, pp. 467-470.

⁶⁷ Ley sobre lo contencioso administrativo y su reglamento, 1 de noviembre de 1865, en SEGURA, *Boletín de las leyes del Imperio*, 1866, t. II, p. 224.

- que versen sobre el desempeño de éste y cualquiera que tengan ellos entre sí, en que sea el interesado el fisco.
- II. Las relativas a la contabilidad de las oficinas.
- III. **Las que versen sobre la recaudación, pago y liquidación de las contribuciones y cuota impuesta a los contribuyentes, salvas las excepciones expresas en las leyes vigentes o que se dictaron en lo sucesivo.**
- IV. Las que dicen relación al reconocimiento, liquidación y pago de la deuda pública, sus réditos, intereses e indemnizaciones por daños y perjuicios.
- V. Las que versen sobre asignación, liquidación y pago de sueldos, pensiones, jubilaciones y retiros; liquidación y pago de sumas debidas por obras públicas, indemnizaciones, daños y perjuicios ocasionados por ellas, o sobre concesiones de pensiones civiles y militares establecidas por la ley.⁶⁸

Por otro lado, redujo a sólo dos los recursos a interponer, a saber: el de apelación, que se interpondría cuando alguna de las partes no estuviere conforme, dentro de los tres días de haberse hecho la notificación por parte del Ministerio, y el de aclaración, cuando la resolución fuese ambigua o confusa, ambos ante la Asamblea de lo Contencioso del Consejo de Estado.⁶⁹

Al promulgarse el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano el 10 de abril de 1865, el Consejo de Estado ya se encontraba en funciones por lo que sólo se reconoció su “formación, atribuciones y nombramiento” de los consejeros en los términos que determinó la ley de su creación (art. 14).⁷⁰ Con base en lo

⁶⁸ Reglamento de la ley expedida con esta fecha sobre lo contencioso-administrativo, 1^a de noviembre de 1865, en SEGURA, *Boletín de las leyes del Imperio*, pp. 227-228.

⁶⁹ Reglamento de la ley expedida con esta fecha sobre lo contencioso-administrativo, 1^a de noviembre de 1865, en SEGURA, *Boletín de las leyes del Imperio*, p. 233.

⁷⁰ Estatuto, 1865, p. 3 (portada azul).

anterior, “deseando que los negocios del servicio público sean expedidos con el mayor concurso de luces posibles para el acierto, y colocar al lado de la administración activa, un cuerpo de administración consultiva”,⁷¹ se estableció un Consejo de Estado compuesto, en este primer momento, de un presidente, ocho consejeros y ocho auditores, quedando su conformación a aumentos o disminuciones de acuerdo con la voluntad del emperador. De esta forma, el Emperador deseando tener un cuerpo consultivo a quien pasar los proyectos de ley, reglamentos y otros negocios de importancia para su escrupuloso examen y modificaciones convenientes antes de que recibieran su aprobación, estableció un Consejo de Estado cuyo presidente sería José María Lacunza, quien había sido parte del Congreso Constituyente de 1856-1857, entre otros cargos.⁷² (Véase el cuadro 4).

Las atribuciones del Consejo serían:

- I. Formar los proyectos de reglamento, decreto o ley, que Nos directamente o por alguno de los Ministerios, tuviéramos a bien encargarle, y presentarnos los proyectos respectivos.
- II. **Formar el Tribunal de lo contencioso administrativo.**
- III. Erigirse en Tribunal Supremo para juzgar las causas de responsabilidad de los altos funcionarios, cuando por Nos le fuere mandado, o cualquiera otra causa o negocio que Nos excepcionalmente, por el interés o conveniencia pública, en casos de grande urgencia o necesidad, juzguemos oportuno consignarle por decreto expreso.
- IV. Dictaminar en todas las consultas que Nos directamente, o por los Ministerios, le dirigiéremos.

⁷¹ Consejo de Estado. Se establece uno y se marcan sus atribuciones, 4 de diciembre de 1864, en SEGURA, *Boletín de las leyes del Imperio*, p. 244.

⁷² Presidente. Se nombra la del de Consejo de Estado al Sr. Lacunza, 4 de diciembre de 1864, en SEGURA, *Boletín de las leyes del Imperio*, pp. 246-247.

Cuadro 4
EL CONSEJO DE ESTADO EN 1864-1867

<i>Nombre</i>	<i>Cargo dentro del Consejo</i>
1. José María Lacunza	Presidente del Consejo
2. Hilario Elguero	Consejero de Estado
3. Urbano Fonseca	Consejero de Estado
4. Teodosio Lares	Consejero de Estado
5. Jesús López Portillo	Consejero de Estado
6. José López Uruga	Consejero de Estado
7. Vicente Ortigosa	Consejero de Estado
8. Francisco Ramírez (obispo)	Consejero de Estado
9. Manuel Siliceo	Consejero de Estado
10. Luis Méndez	Auditor
11. José María Rodríguez Villanueva	Auditor
12. Joaquín Degollado	Auditor
13. José M. Iturbe	Auditor
14. José M. Durán	Auditor
15. Santiago Méndez	Auditor
16. Juan Barquera	Auditor
17. Antonio Vértiz	Auditor
18. Juan B. Ormaechea (obispo de Tulancingo)	Consejero honorario
19. Manuel Orozco y Berra	Consejero honorario
20. Faustino Chimalpopoca Galicia	Consejero honorario
21. Antonio de Haro y Tamariz	Consejero honorario
22. José María Mendoza (general de brigada)	Consejero honorario
23. Manuel Larrainzar	Consejero honorario
24. Basilio Arrillaga	Consejero honorario
25. Francisco Facio	Consejero honorario

FUENTE: elaboración propia con base en “Nombramientos. Son nombrados Consejeros de Estado los individuos que se expresan, 4 de diciembre de 1864”, en SEGURA, *Boletín de las leyes del Imperio*, pp. 247-248, “Parte oficial. Nombramiento de Auditores del Consejo de Estado”, *Diario del Imperio*, 10 de enero de 1865 y “Nombramientos de Consejeros honorarios de Estado, 16 de septiembre de 1865”, en *Boletín de las leyes del Imperio*, p. 94.

V. Desempeñar cualquiera otro encargo, que por las leyes o por Nos le fuere cometido.⁷³

Como puede observarse, el Consejo de Estado tendría que formar un tribunal de lo contencioso administrativo. Debido a la premura de lo inmediato, el *Reglamento del Consejo de Estado* determinó que, ínterin se expedía una ley de la materia que nunca llegó, habría dentro de dicho Consejo una sección “de lo contencioso-administrativo”, compuesta de tres consejeros, un auditor como procurador fiscal, y otro auditor como secretario. La sección funcionaría en los mismos términos establecidos en el Reglamento de la Ley de lo Contencioso Administrativo de 23 de mayo de 1853. De esta forma, se preveía de nueva cuenta la sustanciación del recurso de nulidad ante dicha sección del Consejo de Estado.⁷⁴

En 1865 se ordenó que la sección 7^o del Ministerio de Hacienda se encargaría de conocer de los “asuntos contenciosos” que contra la administración pública interpusieran los contribuyentes.⁷⁵ Sin embargo, debido a que frente a la necesidad la ley cambia de doctrina, el 25 de enero de 1867, frente a la inestabilidad del Imperio, se reorganizaron las funciones de este ministerio, quedando en suspenso las cuestiones contencioso administrativas.⁷⁶ Durante el primer trimestre de 1867 era indispensable seguir recaudando. Para poder vigilar el estricto cumplimiento de las leyes impositivas se restableció la figura del juez de Hacienda, conforme a la ley del 20 de septiembre de 1853, excepto

⁷³ Presidente. Se nombra la del de Consejo de Estado al Sr. Lacunza, 4 de diciembre de 1864, en SEGURA, *Boletín de las leyes del Imperio*, pp. 244-245. Énfasis mío.

⁷⁴ “Reglamento del Consejo de Estado”, *Diario del Imperio* (16 ene. 1865), p. 46.

⁷⁵ Ministerio de Hacienda. Se organiza éste, 17 de mayo de 1865, en SEGURA, *Boletín de las leyes del Imperio*, pp. 589-601.

⁷⁶ Decreto reformando la planta de empleados y sueldos del Ministerio de Hacienda”, 25 de enero de 1867, *Diario del Imperio* (7 feb. 1867).

que no conocería de los asuntos contenciosos-administrativos.⁷⁷ A la caída del Segundo Imperio el 19 de junio de 1867 también su proyecto de racionalidad administrativa sería abandonado y aunque el gobierno liberal triunfante dictó una ley para revalidar las actuaciones hechas y las sentencias dictadas por los tribunales del Segundo Imperio, dicho ordenamiento declaró nulos tanto a los juicios pendientes de cobro como a los ya concluidos que estuvieran en contra o afectasen de alguna forma al Erario nacional.⁷⁸ De esta forma, el sistema tributario contenido en la Constitución de 1857 triunfó sobre el imperial y, como ya hemos señalado líneas arriba, la jurisdicción administrativa, a la luz de este ordenamiento constitucional, no sería válida dentro de la estructura jurídica mexicana.

RESOLUCIONES EN MATERIA CONTENCIOSO- ADMINISTRATIVA, 1853-1867

La puesta en práctica del juicio contencioso administrativo generó una serie de dudas entre los gobernados y las autoridades. Ambos elevaron peticiones al Supremo Gobierno para que aclarase algunas disposiciones contenidas tanto en la ley como en el reglamento de lo contencioso administrativo. Del mismo modo, algunos acudieron al Consejo de Estado, órgano encargado de resolver las controversias derivadas de la jurisdicción administrativa, para dirimir sus controversias. De esta forma, son estas peticiones, aclaraciones y resoluciones las que confirman la real aplicación del contencioso administrativo en México.

Se trata de una serie de expedientes que se encuentran en el Archivo General de la Nación, en la sección Administración

⁷⁷ “Decreto estableciendo en la capital un juzgado privativo de Hacienda”, 9 de enero de 1867, *Diario del Imperio* (12 ene. 1867).

⁷⁸ Ley que prescribe reglas para la revalidación de las actuaciones hechas y sentencias promulgadas por los tribunales del gobierno usurpador, 20 de agosto de 1867, en CABRERA, *La Suprema Corte*, p. 487.

Pública Federal del siglo XIX, que revelan el día a día de una serie de sujetos sociales, gobernantes y autoridades que buscaban que el gobierno central aclarase la forma en que debía aplicarse la nueva legislación administrativa y, en algunos casos, tienen que ver con contratos de arrendamiento, rentas públicas, así como con procesos en contra de autoridades políticas que, debido a la ley de lo contencioso, se habían tornado en administrativas y, por ende, sujetas al “fuero de la administración”.

El 25 de agosto de 1853, la tercera sala de la Suprema Corte de Justicia pidió al Consejo de Estado que aclarase la aplicación del artículo 13 de la Ley de lo Contencioso Administrativo de 25 de mayo del mismo año.⁷⁹ Dicho numeral señalaba que “los tribunales judiciales no podían proceder en contra de los agentes de la administración, ya sean individuos o corporaciones, por crímenes o delitos cometidos, sin la previa consignación de la autoridad administrativa”.⁸⁰ El caso versaba sobre la responsabilidad del jefe político del territorio de Tlaxcala, José Ignacio Ormaechea, autor del *Estatuto Orgánico del Territorio de Tlaxcala* de 12 de octubre de 1849,⁸¹ “por abusos que se dicen haber cometido en el ejercicio de su empleo”. La duda planteada al Consejo de Estado por parte de la SCJN consistía en que este último aclarase si, al ser una autoridad administrativa directamente subordinada al Ejecutivo nacional, los actos del jefe político de Tlaxcala “daban lugar o no a responsabilidad judicial”.⁸² La 3ª Sala de la SCJN pedía al Consejo un criterio que se pudiera aplicar “tanto en las causas semejantes a la referida

⁷⁹ México. La Suprema Corte de Justicia pide aclaración del artículo 13º de la ley de 25 de mayo último, que arregla lo contencioso administrativo, México, 25 de agosto de 1853, en AGN, Administración pública federal siglo XIX, *Justicia*, vol. 401, exp. 19, ff. 231-237.

⁸⁰ Decreto del gobierno. Ley para el arreglo de lo contencioso administrativo, 25 de mayo de 1853, DUBLÁN y LOZANO, *Legislación Mexicana*, t. VI, p. 417.

⁸¹ ORMAECHEA, *Estatuto orgánico*, 1849.

⁸² México. La Suprema Corte de Justicia pide aclaración del artículo 13º de la ley de 25 de mayo último, que arregla lo contencioso administrativo, México,

como en aquellas en que habiéndose hecho la declaración de haber lugar a formación de una causa respecto de los del orden administrativo”.⁸³ El Consejo de Estado respondió el 12 de septiembre lo siguiente:

La conducta promovida por la 3ª Sala de la Suprema Corte de Justicia sobre la inteligencia que debe darse al artículo 13 de la ley de 25 de mayo último en cuanto a la consignación que con arreglo al mismo artículo debe hacerse para que sean juzgados los funcionarios del orden administrativo, y la solicitud que se hace de que se dicte una providencia y resolución general sobre este asunto, en virtud de existir causas en las cuales no se ha verificado la consignación dicha por ser ellas anteriores, entiende la sección que quedan satisfechas refiriéndome y circulándose lo siguientes: “La causa de responsabilidad que tuvo principio el año próximo pasado contra el Jefe Político del Territorio de Tlaxcala D. José Ignacio Ormaechea y Ernaiz que se sigue ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y todas las que como ésta no se hallen conducidas por sentencia definitiva que cause ejecutoria, se pondrán desde luego en conocimiento del Supremo Gobierno por conducto del ministerio respectivo en formal comunicación. *El Presidente de la República oído el dictamen del Consejo de Estado, ha tenido a bien que las causas pendientes al tiempo de la promulgación de la ley de 25 de mayo de este año que arregló lo contencioso administrativo no están sujetas a lo dispuesto por el art. 13 de la misma.*”⁸⁴

25 de agosto de 1853, en AGN, Administración pública federal siglo XIX, *Justicia*, vol. 401, exp. 19, f. 231.

⁸³ México. La Suprema Corte de Justicia pide aclaración del artículo 13º de la ley de 25 de mayo último, que arregla lo contencioso administrativo, México, 25 de agosto de 1853, en AGN, Administración pública federal siglo XIX, *Justicia*, vol. 401, exp. 19, f. 232.

⁸⁴ México. La Suprema Corte de Justicia pide aclaración del artículo 13º de la ley de 25 de mayo último, que arregla lo contencioso administrativo, México, 25 de agosto de 1853, en AGN, Administración pública federal siglo XIX, *Justicia*, vol. 401, exp. 19, ff. 234-236.

De esta forma, si bien la ley de lo contencioso administrativo había declarado fuera del alcance del Poder Judicial a los funcionarios de la administración pública, salvo que así lo permitiese expresamente el Poder Ejecutivo, reconocía la irretroactividad de la ley.

Ahora bien, en el artículo 2º de la Ley de lo Contencioso Administrativo se dispuso que “los ministros de Estado, el consejo y los gobernadores de los Estados y Distrito, y los jefes políticos de los territorios, conocerán de las cuestiones administrativas, en la forma y de la manera que se prevenga en el reglamento que se expide con esta ley”. El 26 de julio de 1853 el juez de distrito de Chiapas, Juan F. Franco, envió una consulta al Consejo de Estado para saber “si los expedientes que se giran en este juzgado y que por la ley de 25 de mayo último pertenecen a lo contencioso administrativo debo pasarlos a la Sección de lo Contencioso conforme al artículo 14 de la misma ley; o al Exmo. Sr. Gobernador de este Estado como agente de dicha sección”.⁸⁵ El Consejo de Estado respondió al mencionado juez de distrito que los expedientes debían “pasarse al Presidente del Consejo de Estado para que los pase a dicha sección”.⁸⁶ Como puede observarse, la nueva legislación causaba dudas a los encargados de su aplicación, quienes elevaban consultas al Consejo para que les aclarase la forma de proceder. Sin embargo, algunos agentes de la administración reconocían que, “en el planteo de todo sistema nuevo son muy naturales las dificultades y natural y prudente es también el consultarlas, para no cometer aberraciones tanto

⁸⁵ San Cristóbal. Consulta al juez de Distrito de Chiapas sobre documentos relativos a lo contencioso administrativo, México, 26 de julio de 1853, en AGN, Administración pública federal siglo XIX, *Justicia*, vol. 490, exp. 4, f. 9.

⁸⁶ San Cristóbal. Consulta al juez de Distrito de Chiapas sobre documentos relativos a lo contencioso administrativo, México, 26 de julio de 1853, en AGN, Administración pública federal siglo XIX, *Justicia*, vol. 490, exp. 4, f. 10.

más funestas cuanto que podrán citarse por ejemplares para la práctica sucesiva”.⁸⁷

El 28 de septiembre de 1854, el Gobierno Departamental de Chiapas, con capital en San Cristóbal, elevó una serie de dudas acerca de lo contencioso administrativo que pueden resumirse de la siguiente manera:

Primero. En los negocios de esta clase ¿puede el gobierno mandar suspender a solicitud de parte de los de alguna autoridad administrativa cuando de ellos se temen perjuicios, que si les ha de resarcir después el erario público, el mismo erario está interesado en que no consumen?

Segundo. Como el interés personal es desgraciadamente tan ingenioso para descubrir aparentar razones con que defenderse, y hacer cuestionable lo que no lo es ¿qué regla deberá seguirse para la administración de los líbelos de esta especie, en que desde luego se descubra que los fundamentos de la parte [querellante] sólo se reducen a frívolas especialidades? De abrirse la puerta a todas las peticiones que [aleguen] el interés particular solamente puede aparecer nacionales, resultaría por lo menos inconveniente de distraer sin necesidad la atención de la administración, y de malgastar el tiempo precioso que reclamen para sí otros negocios de interés general.⁸⁸

En resumidas cuentas, el gobierno de Chiapas le exigía al Consejo de Estado que determinase qué debía entenderse por autoridad administrativa, para evitar su juzgamiento a través del

⁸⁷ San Cristóbal. Comunicación sobre las dudas ocurridas al gobierno de Chiapas sobre la ley de lo contencioso administrativo, México, 28 de septiembre de 1854, en AGN, Administración pública federal siglo XIX, *Justicia*, vol. 488, exp. 36, ff. 485-487.

⁸⁸ San Cristóbal. Comunicación sobre las dudas ocurridas al gobierno de Chiapas sobre la ley de lo contencioso administrativo, México, 28 de septiembre de 1854, en AGN, Administración pública federal siglo XIX, *Justicia*, vol. 488, exp. 36, f. 486.

Poder Judicial y que definiera qué era “el interés individual”, puesto que la definición casuística daría paso a malentendidos. La respuesta del Consejo fue contundente. Si las actuaciones de la autoridad administrativa se dieron cuando la ley de lo contencioso administrativo ya estaba vigente, entonces pertenecía únicamente a la Administración su conocimiento. Por otro lado, cuando se tratase de asunto en el que se temiera un perjuicio grave al erario, era y se trataba de un asunto contencioso administrativo.⁸⁹

Además de Chiapas, otros estados elevaron peticiones de aclaración sobre dicho asunto al Consejo de Estado. Por ejemplo, el 2 de julio de 1854, el Departamento de Veracruz cuestionaba la forma en que debería proceder para juzgar los actos del ex jefe político del cantón de Tantoyucan, Antonio Núñez, por dudar si “debía resolverse según los procedimientos establecidos en la ley de 25 de mayo anterior sobre el arreglo de lo contencioso administrativo”.⁹⁰ A dicha consulta el Consejo de Estado respondió que, debido a que se trató de un asunto relativo a abuso de facultades administrativas en materia de rentas públicas y “no estando comprendido su abuso en alguna de las fracciones del artículo 3º del reglamento de la ley de 25 de mayo de 1853, no podía ser materia de un procedimiento contencioso administrativo, sino del penal para castigar lo que se ha considerado como un exceso”.⁹¹ Como puede verse, la delgada línea entre lo

⁸⁹ San Cristóbal. Comunicación sobre las dudas ocurridas al gobierno de Chiapas sobre la ley de lo contencioso administrativo, México, 28 de septiembre de 1854, en AGN, Administración pública federal siglo XIX, *Justicia*, vol. 488, exp. 36, f. 487.

⁹⁰ Tantoyucan, Veracruz. El gobierno de Veracruz expone la duda que le ocurre de si la causa de responsabilidad formada por el ex jefe político de Tantoyucan, Antonio Núñez, debe considerarse como asunto contencioso administrativo, México, 2 de julio de 1854, en AGN, Administración pública federal siglo XIX, *Justicia*, vol. 514, exp. 18, ff. 184-192.

⁹¹ Tantoyucan, Veracruz. El gobierno de Veracruz expone la duda que le ocurre de si la causa de responsabilidad formada por el ex jefe político de

judicial y lo administrativo tenía que resolverse mediante consultas particulares, pues como se muestra en este caso, era difícil por las autoridades conocer a ciencia cierta cuando se trataba de uno y otro asunto.

Así lo confirmó el promotor fiscal del Tribunal Superior de Hacienda de San Luis Potosí en un asunto en el que se encontraba implicado un funcionario de la renta del tabaco en dicho departamento, pidiendo la aclaración del multicitado artículo 13 de la Ley de lo Contencioso Administrativo. La duda residía en saber qué funcionarios públicos estaban sujetos al fuero de la administración, como se les denominaba a dichos documentos, pues de acuerdo con el mencionado numeral, en combinación con el 81 del Reglamento, “los empleados subalternos no los consideraba dependientes inmediatos de la autoridad de los Exmos. Señores Gobernadores” aunque sí formaban parte del ramo que vigilaba “el erario nacional y corresponden a las rentas nacionales”.⁹² En este caso, el Consejo de Estado respondió que “los empleados actuales en las oficinas del tabaco son unos dependientes inmediatos y sujetos a libre nombramiento y remoción de la junta directiva y, [...] que éstos son considerados como empleados de la Hacienda pública, ya por que tienen nombramiento del Supremo Gobierno y ya por que la empresa conserva el carácter y privilegios todos de renta de la Hacienda pública”.⁹³ Precisamente la “dependencia inmediata” al

Tantoyucan, Antonio Núñez, debe considerarse como asunto contencioso administrativo, México, 2 de julio de 1854, en AGN, Administración pública federal siglo XIX, *Justicia*, vol. 514, exp. 18, f. 187.

⁹² San Luis Potosí. Consulta el promotor fiscal del Tribunal Superior de Hacienda de San Luis Potosí, sobre aplicación del artículo 13° de la Ley de lo contencioso administrativo y del artículo 81 del reglamento de dicha ley, México, 7 de noviembre de 1853, en AGN, Administración pública federal siglo XIX, *Justicia*, vol. 444, exp. 24, ff. 198-202.

⁹³ San Luis Potosí. Consulta el promotor fiscal del Tribunal Superior de Hacienda de San Luis Potosí, sobre aplicación del artículo 13° de la Ley de lo contencioso administrativo y del artículo 81 del reglamento de dicha ley, México,

Supremo Gobierno de la Republica los hacía sujetos, en cuanto a todos aquellos actos realizados en virtud del desempeño de sus encargos, no enjuiciables por parte de la jurisdicción común, sino de la administrativa reafirmando así “el carácter público de los empleados del tabaco”. Considerados por el Consejo de Estado como

[...] unos verdaderos agentes del poder administrativo, porque al cargo de ellos están con responsabilidad pecuniaria y penal por delitos de omisión y comisión en el ejercicio de sus funciones, los intereses de una renta, cuyo dominio y propiedad son de la Nación y en cuyos productos y existencias de efectos tiene la Hacienda pública un interés actual, determinado y directo.⁹⁴

¿Qué pasaba con los conflictos entre los estados y los municipios?

En cuanto a los conflictos derivados de la construcción de caminos, puentes, canales, diques, ferrocarriles y, en general, toda obra pública, eran, aseguraba el artículo 1º del Reglamento de la Ley de 25 de mayo de 1853, cuestiones contencioso-administrativas. Así, en un conflicto surgido por la construcción de “unas fortificaciones” entre dos municipalidades del departamento del Estado de México, el Consejo de Estado determinó que se trataba de un asunto contencioso administrativo y, por lo tanto, el gobernador de dicho departamento estaba obligado a remitir el asunto a la sección del Consejo correspondiente.⁹⁵

7 de noviembre de 1853, en AGN, Administración pública federal siglo XIX, *Justicia*, vol. 444, exp. 24, f. 200.

⁹⁴ San Luis Potosí. Consulta el promotor fiscal del Tribunal Superior de Hacienda de San Luis Potosí, sobre aplicación del artículo 13º de la Ley de lo contencioso administrativo y del artículo 81 del reglamento de dicha ley, México, 7 de noviembre de 1853, en AGN, Administración pública federal siglo XIX, *Justicia*, vol. 444, exp. 24, f. 201.

⁹⁵ Toluca. El gobernador del Estado de México consulta sobre la presentación de la memoria de que habla el reglamento de lo contencioso administrativo en

Hasta aquí tienen lugar algunas de las resoluciones dadas por el Consejo de Estado en materia contencioso-administrativa. Lo que prueba que la jurisdicción administrativa no se quedó sólo en la norma sino que tuvo aplicación en la práctica cotidiana, al menos bajo el régimen santannista que le dio origen.

No obstante lo anterior, y pese a que el gobierno emanado del Plan de Ayutla de 1854 desconoció a la legislación santannista, así como también levantó causas judiciales en contra de los funcionarios encargados de su aplicación, lo cierto es que, en materia de derecho administrativo, al menos a nivel estatal, se siguió aplicando lo contencioso administrativo. De este modo, el 28 de febrero de 1857, Joaquín Llaguno, “ciudadano español, mayor de edad, de la vecindad, comercio y minería de esta capital de Zacatecas”, acudía al Ministerio de Fomento del gobierno federal para saber si el pleito que había iniciado unos años atrás en contra de la administración por un camino público que el gobierno zacatecano iba a construir y que atravesaba algunas tierras de su propiedad era sujeto de la ley de lo contencioso administrativo de 25 de mayo de 1853, pues los pleitos de esta naturaleza, de acuerdo con esta ley, eran cuestiones administrativas. Lo que es más, la autoridad local estaba resolviendo por esa vía el caso de Joaquín Llaguno, por lo que pedía al gobierno federal que declarase que ya no estaba vigente.⁹⁶ El presidente sustituto de la República federal, Ignacio Comonfort, a través del ministerio respectivo respondió que

[...] siendo la ley de lo contencioso administrativo relativa a la administración de justicia administrativa y habiéndose derogado por

los negocios de queja contra los ayuntamientos, 6 de julio de 1853, en AGN, Administración pública federal siglo XIX, Justicia, vol. 432, ff. 26-29 y 338-340.

⁹⁶ Zacatecas. Solicitud de Joaquín Llaguno, para que se declara si está o no vigente la ley de lo contencioso administrativo del 25 de marzo de 1853, México, 28 de febrero de 1857, en AGN, Administración pública federal siglo XIX, Justicia, vol. 599, exp. 32, ff. 293-309.

el art. 77 de la ley de 23 de noviembre de 1855 –Ley de administración de Justicia y orgánica de los Tribunales de la Federación– todas las leyes que sobre administración de justicia que se dictaron desde enero de 1853 hasta la fecha de esta ley, la de lo contencioso administrativo está derogada por haberse dictado en 25 de mayo de 1853.⁹⁷

Como puede observarse, incluso después de derogada, la jurisdicción administrativa seguía aplicándose por algunos gobiernos locales que vieron en ella una salida política legítima para afianzar su preeminencia frente al Poder Judicial. Aunado a lo anterior, ya dentro de la Guerra de Reforma, el gobierno conservador afianzado en la ciudad de México ordenó a los tribunales judiciales y a los gobernadores que “mientras se expide la ley de lo contencioso administrativo en los negocios sobre fondos o bienes de establecimientos del gobierno los jueces se limiten a declarar el derecho de las partes, sin verificar embargo de bienes, ni disponer el modo con que se hayan de efectuar los pagos; lo cual corresponde a la autoridad administrativa”.⁹⁸

Por último, durante el Segundo Imperio se resolvieron algunos casos en materia contencioso-administrativa. Así, el 8 de abril de 1864 la Sección de lo Contencioso Administrativo levantó un expediente en contra de Manuel Arraco en el asunto de las aguas de San Miguel Tlaixpa, municipio de Texcoco, “por haber obrado en el particular el referido Sr. Arraco como prefecto de Texcoco”. El asunto versaba en si se debía procesar al

⁹⁷ Zacatecas. Solicitud de Joaquín Llaguno, para que se declare si está o no vigente la ley de lo contencioso administrativo del 25 de marzo de 1853, México, 28 de febrero de 1857, en AGN, Administración pública federal siglo XIX, *Justicia*, vol. 599, exp. 32, f. 309.

⁹⁸ Circular sobre la disposición del Supremo Gobierno para que mientras se expide la ley que arregle lo contencioso administrativo los jueces se limiten sólo a los asuntos de fondos o bienes de los establecimientos dependientes del mismo Supremo Gobierno, sin verificar embargo, lo cual corresponde a las autoridades administrativas, México, 16 de febrero de 1858, en AGN, Administración pública federal siglo XIX, *Justicia*, vol. 601, exp. 49, ff. 266-268.

mencionado funcionario por la autoridad judicial o administrativa. La respuesta fue similar a las hasta aquí expuestas. Es decir, si las actuaciones de dicho funcionario fueron hechas dentro de la vigencia de la ley de lo contencioso administrativo, entonces gozaba del fuero administrativo, en caso contrario sería de conocimiento del Poder Judicial.⁹⁹ Por otro lado, el 22 de agosto de 1865, el Consejo de Estado resolvió un asunto sobre el contrato de arrendamiento de la Plaza de Gallos de Querétaro, es decir, sobre rentas públicas. Luciano Frías había rentado el recinto en cuestión desde el año de 1862 al gobierno republicano, sin embargo, desde 1863 no había enterado la renta pactada en el contrato respectivo. El concesionario argumentaba que al no haber gobierno efectivo no sabía a ciencia cierta a quién remitir el pago. El gobierno de Su Majestad Imperial exigía el pago, máxime que, a partir del 30 de enero de 1864, decretó un embargo para asegurar “los intereses de la Hacienda”. ¿Quién debería conocer de estos asuntos? El Consejo de Estado respondió asegurando la vigencia de la ley de lo contencioso administrativo y, al ser las cuestiones relacionadas con las rentas públicas parte de la jurisdicción administrativa, dichos asuntos correspondían a la sección contenciosa de Hacienda del Consejo de Estado y no a la autoridad judicial.¹⁰⁰

Finalmente, el 24 de abril de 1866, el prefecto de Durango y el administrador de Rentas de Oaxaca consultaron al Consejo de Estado si debían o no cobrar a los extranjeros el derecho

⁹⁹ Expediente promovido contra Manuel Arraco en el asunto de las aguas de Tlaixpa, para que pase a la Sección de lo contencioso administrativo, México, 8 de abril de 1864, en AGN, Administración pública federal siglo XIX, *Justicia Imperio*, vol. 39, exp. 23, ff. 159-160.

¹⁰⁰ Comunicaciones del Consejo de Estado. Reclamación; acuerdo de la Sección de lo contencioso administrativo sobre la utilidad del contrato de arrendamientos de la Plaza de Gallos de Querétaro; órdenes sobre las funciones de los auditores, 22 de agosto de 1865, en AGN, Administración pública federal siglo XIX, *Justicia Imperio*, c. 13, exp. 34, ff. 8-11.

adicional sobre la propiedad de 1º de noviembre de 1865.¹⁰¹ El asunto versaba sobre la adquisición de la hacienda de San Antonio por los señores Miguel Buch y Francisco Buch y González (miembro de la Comisión de Hacienda del Imperio designado para representar a la ciudad de México), y si dicha compra venta causaba el 5% de traslación de dominio sobre la cantidad de 356 140 pesos, precio de la compra venta. En la resolución del Consejo de Estado, dictada en nombre del emperador, insistían en que sí, se causaba dicha contribución, y que el órgano encargado de resolver era la sección contenciosa de dicho Consejo.¹⁰² Del mismo modo, el 2 de mayo de 1866, mediante “Resolución de la Sección de lo Contencioso administrativo” le obligó al pago de la alcabala sobre traslación de dominio por la venta de la hacienda de San Gabriel de los hermanos Mosso a D. Manuel Escandón, que hasta la fecha, había alegado algunas violaciones en los procedimientos de cobro. El Consejo de Estado determinó que dicha testamentaría “debe pagar por la adquisición de la Hacienda de San Gabriel al Erario nacional la cantidad de seis mil cuatrocientos noventa y cuatro pesos cincuenta y seis centavos en dinero efectivo”.¹⁰³

Hasta aquí, puede observarse cómo una serie de sujetos sociales acudieron al juicio contencioso administrativo para resolver controversias relacionadas con el interés público. Si bien se trata de casos determinados, las resoluciones del Consejo de

¹⁰¹ Organización de la Hacienda municipal y su reglamento, 1º de noviembre de 1865, *Boletín*, 1866, t. II, p. 366.

¹⁰² Proyecto de decreto del Emperador sobre declaración de la adquisición de la Hacienda de S. Antonio por los Señores Miguel Buch y Francisco Buch y González. Resolución de la Sección de lo contencioso administrativo, México, 24 de abril de 1866, en AGN, Administración pública federal siglo XIX, *Justicia Imperio*, c. 13, exp. 46 (Consejo de Estado), ff. 1-4.

¹⁰³ Consejo de Estado. Resolución de la Sección de lo Contencioso administrativo en el expediente de los Sres. Mosso hermanos, México, 18 de junio de 1866, en AGN, Administración pública federal siglo XIX, *Justicia Imperio*, c. 13, exp. 46 (Consejo de Estado), ff. 5-19.

Estado demuestran la puesta en práctica de un remedio legítimo dentro de la estructura jurídica nacional que sólo el cambio de actores políticos, es decir, de los órganos encargados de dictar el derecho, confirmaría o revocaría su aplicabilidad. No obstante, hace falta un estudio pormenorizado de este recurso administrativo que fue vigente y aplicado en determinados lapsos de tiempo y que, incluso al triunfo de la República Federal seguiría siendo aplicado en algunos estados, al grado que la Suprema Corte de Justicia de la Nación habría de declarar expresamente su inconstitucionalidad.¹⁰⁴

CONSIDERACIONES FINALES

De acuerdo con la jurista Carla Huerta Ochoa, existen algunas condiciones necesarias para asegurar la existencia de un sistema jurídico, entre ellas, “que la validez de sus normas pueda ser comprobada conforme a un cierto criterio del sistema, que sean generalmente obedecidas, así como que las reglas secundarias sean efectivamente aceptadas por los funcionarios”.¹⁰⁵

El juicio contencioso administrativo en materia fiscal destaca por haber sido expedido por una autoridad reconocida como competente para ello por la comunidad jurídica del momento, porque la validez de sus normas en 1853, 1860 y 1865 fue reconocida tanto por los gobernados como por las autoridades, al grado que en este trabajo se dejó constancia de su aplicación en el periodo estudiado. De esta forma, es posible encontrar diversos procesos que dieron vigencia y eficacia jurídica a una institución decimonónica que sólo el velo político impedía reconocer a cabalidad. De hecho, los expedientes enunciados líneas arriba nos hablan también de una serie de controversias cuya solución se llevó a cabo por la vía contencioso-administrativa.

¹⁰⁴ BECERRIL, “La jurisdicción contencioso-administrativa”, pp. 275-302.

¹⁰⁵ HUERTA, “Constitución, transición y ruptura”, p. 65.

El proceso fiscal nos permite precisamente observar a detalle la aplicación de una determinada normatividad por parte de las autoridades competentes para ello. La retórica encuentra en este aspecto una barrera procesal a considerar para sortear con éxito sus explicaciones. Debemos entonces, ahora sí, hablar de ámbitos de validez de la norma fiscal que, si bien fueron válidos en un espacio y tiempo determinados, en estos casos en los controlados por los grupos políticos que les dieron vida, no podemos negar su eficacia dentro de la estructura jurídico procesal, pues como hemos visto, las autoridades sí tuvieron competencia fiscal para conocer de estos conflictos derivados de las contribuciones.

SIGLAS Y REFERENCIAS

AGN Archivo General de la Nación, Ciudad de México, México.

ABERASTURY, Pedro y Hermann-Josef BLANKE (coords.), *Tendencias actuales del procedimiento administrativo en Latinoamérica y Europa (Presentación de la traducción de la Ley alemana de procedimiento administrativo)*, Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires, Fundación Konrad Adenauer, 2011.

ARRANGOIZ Y BERZABAL, Francisco de Paula de, *Apuntes para la historia del segundo imperio mejicano*, Madrid, M. Rivadeneyra, 1869.

BECERRIL HERNÁNDEZ, Carlos de Jesús, “La jurisdicción contencioso administrativa fiscal en México, 1879”, en MIJANGOS DÍAZ, PÉREZ DOMÍNGUEZ y CARREGHA LAMADRID (coords.), 2022, pp. 275-302.

BECERRIL HERNÁNDEZ, Carlos de Jesús, *El juicio de amparo en materia fiscal en México, 1879-1936 (Centralización judicial y desempeño económico)*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2018.

BECERRIL HERNÁNDEZ, Carlos de Jesús, “Administrativizar la Hacienda pública. La legislación tributaria del régimen santannista, 1853-1855”, en *Legajos. Boletín del Archivo General de la Nación*, Séptima Época, 4: 16 (abr.-jun. 2013), pp. 35-60.

CABRERA ACEVEDO, Lucio, *La Suprema Corte de Justicia a mediados del siglo XIX*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1987.

COLMEIRO, Manuel, *Derecho administrativo español*, Madrid, Imp. y libr. de Eduardo Martínez, 1876, 2 volúmenes.

COMÍN, Francisco, *Historia de la Hacienda Pública*, vol. I, *Europa*; vol. II, *España (1808-1993)*, Barcelona, Crítica, 1996.

CRUZ BARNEY, Óscar, *La República central de Félix Zuloaga y el Estatuto Orgánico Provisional de la República de 1858*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2009.

DUBLÁN, Manuel y José María LOZANO, *Legislación Mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la República y ordenada por los licenciados Manuel Dublán y José María Lozano*, México, Imprenta del Comercio, 1876-1912.

GARRIGA, Carlos (coord.), *Historia y Constitución: trayectos del constitucionalismo hispano*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, El Colegio de México, Instituto Mora, El Colegio de Michoacán, Escuela Libre de Derecho, Historia Constitucional de España, 2010.

GONZÁLEZ, María del Refugio y Sergio LÓPEZ AYLLÓN (coords.), *Transiciones y diseños institucionales*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2000.

HUERTA OCHOA, Carla, “Análisis de la regulación del procedimiento administrativo en México”, en ABERASTURY y BLANKE (coords.), 2012, pp. 489-511.

HUERTA OCHOA, Carla, “Sobre las bases políticas y los principios rectores de la justicia administrativa”, *AÍDA. Ópera prima de derecho administrativo, Revista de la Asociación Internacional de Derecho Administrativo*, 6, opus núm. 12 (jul.-dic. 2012), pp. 11-40.

HUERTA OCHOA, Carla, “Constitución, transición y ruptura”, en GONZÁLEZ y LÓPEZ AYLLÓN (coords.), 2000, pp. 49-81.

IGLESIAS GONZÁLEZ, Román (comp.), *Planes políticos, proclamas, manifiestos y otros documentos. De la Independencia al México moderno, 1812-1940*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1998.

LARES, Teodosio, *Lecciones de derecho administrativo*, México, Imprenta de Ignacio Cumplido, 1852.

LARES, Teodosio, *Manual de competencia administrativa y judicial comparada enteramente conforme a la Ley de lo contencioso-administrativo de 25 de mayo de 1853 y su reglamento de la misma fecha. Mandada observar por Decreto de 12 de septiembre de 1860*, México, Imprenta de Andrade y Escalante, 1860.

LIRA, Andrés, “Orden político y jurisdicción en el siglo XIX. El contencioso administrativo español visto desde el constitucionalismo mexicano”, en *Istor. Revista de Historia Internacional*, 4: 16 (mar.-mayo 2004), pp. 195-206.

LÓPEZ GONZÁLEZ, Georgina, *La organización para la administración de la justicia ordinaria en el Segundo Imperio. Modernidad institucional y continuidad jurídica en México*, México, El Colegio de México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2014.

LORENTE, Marta, “División de poderes y contenciosos de la administración: una breve historia comparada”, en GARRIGA (coord.), 2010, pp. 307-345.

LUDLOW, Leonor, “El largo siglo XIX. Dificultades y logros (1821-1920)”, en *Doscientos años de la Hacienda pública en México: 1810-2010*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2010, t. I, pp. 123-265.

MIJANGOS DÍAZ, Eduardo, Marisa PÉREZ DOMÍNGUEZ y Luz CARREGHA LAMADRID (coords.), *Historia y memoria. El régimen de Porfirio Díaz*, México, El Colegio de San Luis, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, 2022.

ORMAECHEA Y ERNAIZ, José Ignacio, *Estatuto orgánico del territorio de Tlaxcala*, México, Imprenta de Ignacio Cumplido, 1849.

RHI SAUSI, María José, *Respuesta social a la obligación tributaria en la Ciudad de México, 1857-1867*, México, Instituto Nacional de Antropología e Historia, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 2000.

ROMERO, Matías, *Memoria de Hacienda y Crédito Público correspondiente al cuadragésimo quinto año económico presentada por el secretario de Hacienda al Congreso de la Unión el 16 de septiembre de 1870*, México, Imprenta del Gobierno en Palacio a cargo de José María Sandoval, 1870, 5 volúmenes.

SEGURA, Sebastián, *Boletín de las leyes del Imperio mexicano, o sea, Código de la restauración: colección completa de las leyes y demás disposiciones dictadas por la intervención francesa, por el Supremo Poder Ejecutivo Provisional, y por el Imperio mexicano*, México, Imprenta Literaria, 1863-1865, 4 volúmenes.

SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho administrativo (segundo curso)*, México, Porrúa, 2023, t. II.

SERRANO MIGALLÓN, Fernando, *Historia mínima Las constituciones en México*, México, El Colegio de México, 2013.

SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis, “El derecho en la dictadura de 1853-1855”, en *Medio Siglo de la Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, Facultad de Derecho, Universidad Nacional Autónoma de México, 1991, pp. 877-899.

SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis, “El derecho en el gobierno conservador 1858-1860”, en *Anuario Mexicano de Historia del Derecho*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1991, vol. III, pp. 233-260.

TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales de México, 1808-2005*, México, Porrúa, 2008.

VÁZQUEZ MANTECÓN, María del Carmen, *Santa Anna y la encrucijada del Estado: la dictadura, 1853-1855*, México, Fondo de Cultura Económica, 1986.

ZARCO, Francisco, *Crónica del Congreso Extraordinario Constituyente, 1856-1857*, México, El Colegio de México, 1957.

ZULOAGA, Félix, *El gobierno mexicano de la República a los mexicanos*, México, Imprentan de Andrade y Escalante, 1858.