

otra es la atribucion de la autoridad de que la persona designada debe estar revestida. El nombramiento determina el titular; la institucion le confiere sus poderes.... La Constitucion defiere al Presidente la eleccion de la mayor parte de los funcionarios; pero ella expresamente hace derivar del pueblo, de la ley, la jurisdiccion de esos funcionarios; en consecuencia, el acto del Presidente es una simple designacion. ¿Cómo podria conferir un poder que no reside en su persona?» Es cierto que entre los requisitos que las leyes exigen para que una persona ejerza funciones públicas, hay unos que no pueden ser apreciados sino por la autoridad que hace el nombramiento, y otros están determinados con toda precision en la ley. Así por ejemplo, la edad, la inmunidad de una condenacion criminal, la existencia de un título profesional, son requisitos cuya existencia ó no existencia, es ó puede ser de notoriedad universal; miéntras que la moralidad, la ciencia, la ilustracion, son requisitos de apreciacion varia. Cuando la ley exige los primeros, su no existencia importa la inhabilidad legal de la persona nombrada, y por lo mismo la falta de jurisdiccion que todo el mundo puede reclamar; pues todo el mundo puede probar la ausencia de esos requisitos; sólo cuando se trata de los segundos y por el motivo de no haber signo legal que justifique su existencia, puede aceptarse que la ley deja al arbitrio de la autoridad que hace el nombramiento la apreciacion sobre la existencia de tales requisitos.

Si la supuesta autoridad no sólo tiene el vicio capital de no poder derivar sus funciones de ley alguna, sino además su carácter espúrio está previsto y condenado en la Carta general, entónces realmente hay dos capítulos de ilegitimidad constitucional en el supuesto funcionario público, el previsto en el artículo 16 y el pre-

visto en el otro artículo que se supone relacionado con el origen espúrio de esa autoridad. Estas dos ilegitimidades concurren en los supuestos gobernadores de Campeche.

No es que esos funcionarios carezcan de título putativo ó colorado; es que la ley que constituye ese título, es nula ante la Constitucion general y ante la particular de Campeche; es que el Código de la Federacion ha previsto en sus preceptos y condenado la ilegitimidad de dicho funcionario; es que ella no afecta sólo las leyes de Campeche, sino tambien la ley federal, y por eso la Suprema Corte tiene jurisdiccion por dos capítulos para ingerirse en la calificacion de esa ilegitimidad.

La ley de que deriva sus títulos el gobernador (ó los gobernadores) de Campeche, es nula ante la Constitucion de Campeche y ante la general. Esta previene que: «los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, popular, y determinarán en sus respectivas constituciones los términos en que quede prohibida la reeleccion de sus gobernadores.» La esencia del gobierno republicano consiste en la division de los poderes públicos y en la *renovacion jurídica* de sus altos funcionarios: para realizar el sistema republicano es por lo mismo indispensable fijar *períodos de renovacion*, y esos períodos son sacramentales en derecho constitucional: pueden las constituciones de los Estados fijar más ó menos tiempo; pero una vez fijado el *período*, éste entra bajo el dominio, bajo la sancion del Código federal; porque él es la forma práctica, el medio adoptado para hacer efectivo el principio obligatorio para los Estados de que en su régimen interior deben establecer la forma republicana.

Un ejemplo hará todavía más perceptible esta verdad. Varios individuos convienen en contribuir *en general* con

una cuota que se fijará al otorgarse una escritura pública, para determinado objeto. Mientras no se otorgue esa escritura, cada uno de esos individuos, aunque obligado en general á contribuir con una cuota, es libre para fijarla en cien, doscientos, trescientos pesos; pero una vez fijada la cantidad en la escritura, las estipulaciones de ésta entran bajo la garantía de la fuerza obligatoria del primer compromiso. En virtud de éste estaban obligados en *general* á dar una cuota; en virtud del segundo compromiso en que se fijó una cuota, en que se precisó la primera obligacion general, esa cuota determinada fué tan obligatoria como el primer compromiso indeterminado. Pues lo mismo sucede con la Federacion y los Estados: estos contrajeron al aceptar la Constitucion de 1857 y sus reformas, la obligacion de establecer el sistema republicano y la no reeleccion de sus gobernadores: la *esencia* del sistema republicano consiste en la *renovacion periódica* de los poderes públicos; los Estados debieron establecer esos períodos, y para cumplir ese deber pudieron en sus Constituciones fijar períodos de cuatro, cinco ó seis años; pero una vez fijados esos períodos, se dió con ellos forma concreta, se especificó la obligacion general que contrajeron de adoptar el sistema republicano; y esa forma concreta quedó garantizada por el Código de la Union, como que ella se fijó precisamente para hacer efectivos los preceptos de ésta.

Si así no fuera podrian los Estados dejar indefinidos los períodos de duracion de sus poderes públicos, prorrogarlos á su arbitrio, y si podian hacer eso, tambien podrian por leyes sucesivas hacer vitalicio, hereditario el poder público; y lo vitalicio y hereditario es precisamente lo contrario al sistema republicano. Luego es un punto evidente que los preceptos de las Constituciones de los Estados en la parte que fijan los períodos de renovacion

de sus poderes públicos, están bajo la garantía de los arts. 109 y 126 de la Constitucion federal, porque aquellos no son otra cosa que la realizacion práctica, la forma concreta, el medio eficaz de realizar las prevenciones de dichos artículos. Luego cuando arbitrariamente se violan las Constituciones de los Estados, cambiando esos períodos, se viola tambien el art. 109 de la Constitucion general; y si alguna autoridad deriva sus poderes de esa violacion, los poderes federales tienen derecho de nulificar esa autoridad, porque lo tienen para hacer efectivo el precepto relativo á que los Estados adopten la forma republicana en su gobierno.

Estas ideas son las mismas que el Lic. Emilio Velasco expresa en los siguientes conceptos: « Los preceptos que se contienen en esas Constituciones (las de los Estados) son de dos clases: unos de ellos tienen su origen y su desarrollo en la Constitucion del Estado; otros tienen su origen en la Constitucion federal y su desarrollo en la de los Estados; por ejemplo, las bases para el régimen municipal están en el primer caso, pero los preceptos en virtud de los cuales se aplica en el Estado un régimen republicano, representativo, popular, se encuentran en el segundo. La Constitucion federal no ordena á los Estados expresa ni implícitamente, que tengan una administracion municipal; los Estados son libres para llegar, como algunos lo han hecho, hasta hacer del municipio un cuarto poder ó para nulificarlo de una manera completa, incrustando la administracion municipal en la administracion del Estado. Tienen para esto completa libertad; los negocios de este orden se reducen á cuestiones de régimen interior, y el derecho constitucional en esa parte es un derecho constitucional local. Pero un Estado no puede dejar de tener un gobierno republicano, representativo, popular; porque la Constitucion

federal les ordena gobernarse por ese régimen. La Constitución de 1857 establece ciertas bases en que deben descansar los gobiernos de los Estados. Algunas de esas bases requieren una amplia reglamentación, pero la ley fundamental federal ha establecido el principio general dejando á los Estados su aplicación y reglamentación. De aquí es que los preceptos contenidos en las Constituciones de los Estados y que vienen á ser el desarrollo de la Constitución federal, no son un derecho constitucional local, sino el complemento del derecho constitucional nacional; en la aplicación de las bases de la Constitución de 1857, hecha por los Estados á su régimen interior, no se trata de cuestiones cuya solución toque exclusivamente al régimen interior del Estado, sino de cuestiones cuya solución está relacionada con la Constitución federal. Y de estas consideraciones se desprende que la Federación es completamente extraña á aquellos preceptos de las Constituciones de los Estados, cuyo origen y desarrollo se encuentra en las últimas, que ella es ajena al derecho local de los Estados; pero que no lo es á aquellos preceptos cuyo origen está en la Constitución federal y que por esta causa son el complemento del derecho nacional. De esta última clase de preceptos debe tomar conocimiento el poder federal forzosa y necesariamente.»

De lo expuesto se deduce que el C. Marcelino Castilla y su sucesor tienen dos ilegitimidades, ambas condenadas en la Constitución general; la primera proveniente de ausencia absoluta de ley en que puedan fundar su autoridad dichas personas, pues la ley que prorogó el período del gobernador de Campeche, importa una reforma constitucional que no se hizo con los requisitos que exige la Constitución de Campeche para ser reformada; y por lo mismo esa ley es nula, es como si no

existiera, y las personas que de ella deriven autoridad, se encuentran bajo el anatema general del art. 16 del Código de la Unión. Además de esta ilegitimidad general de dichos funcionarios, existe la que proviene del art. 109, porque la ley en cuya virtud ejercen autoridad esos funcionarios es una violación del precepto que obliga á los Estados á adoptar la forma republicana y la no reelección, pues la manera de evitar esa renovación periódica y no reelección, consiste precisamente en decretar prórogas de los períodos sacramentales establecidos en las Constituciones de los Estados para hacer efectivo aquel precepto. Así pues, para los que opinan que el art. 16 no faculta á la Suprema Corte para explorar la ilegitimidad de las autoridades, pueden conservar su opinión en el presente caso en que no sólo se alega la violación de ese artículo, sino la del 109.

En cuanto al ciudadano tesorero general del Estado, inmediato ejecutor de los actos de las autoridades ilegítimas, sólo puedo agregar los siguientes conceptos, que á falta de otro mérito tienen la imparcialidad del que los emitió, pues que no tiene interés en el presente amparo. «El principio de la emanación popular es evidente respecto de los funcionarios de elección popular, como el Presidente; mas también lo es respecto de los funcionarios públicos que son nombrados por las autoridades superiores. Más aún todavía. Los agentes colocados en el grado más ínfimo de la jerarquía administrativa, ya sean nombrados por el Presidente, ó por los agentes intermediarios, no representan al que los nombra sino al pueblo, en el círculo de sus atribuciones. El Presidente no tiene ningún poder que le sea propio; no puede transmitir ni una fracción de la soberanía nacional, sino cuando la ley le autoriza y le obliga á ello. Él se encuentra entonces en la posición de un mandatario á quien se ha per-

mitido sustituir el poder; el sustituto representa al mandante y no al mandatario.» (Bérriat Saint-Prix. Ob. cit., núm. 712.)

VIII. Creo haber demostrado las siguientes verdades:

Primera. En un país regido por leyes como el nuestro, y en el que existe una Constitución que tiene por objeto establecer la legitimidad de los poderes públicos, no es posible que haya autoridades de *hecho* reconocidas por la Constitución. (art. 39.)

Segunda. La palabra *competencia* significa la facultad general de ejercer poderes públicos y también el fuero especial ó jurisdicción específica de cada funcionario.

Tercera. La Constitución en su art. 16 garantiza la necesidad de que autoridades *verdaderas y competentes* sean las únicas que ejerzan jurisdicción; y como no hay autoridad verdadera, ménos competente contra la voluntad de las leyes, única fuente de toda autoridad, es claro que dicho artículo garantiza la legitimidad de las autoridades.

Cuarta. Cuando la ilegitimidad de un funcionario público es objeto de una prohibición del Código de la Unión, entónces sobre la garantía del art. 16 existe la de ese otro precepto especial del Código político.

Quinta. Este Código, al garantizar la forma del gobierno republicano y la no reelección, garantiza el deber que tienen los Estados de renovar periódicamente sus altos poderes públicos; y por lo mismo las leyes que enerven ó hagan nugatoria esa renovación, son leyes contrarias al art. 109; y es de la incumbencia de los poderes federales, cada uno en su órbita, y del judicial según los arts. 101 y 102, nulificar esas leyes que vulneran el Pacto federal.

Sexta. El gobierno de Campeche tiene los dos vicios indicados, y por lo mismo, tanto en virtud del art. 16 co-

mo del 109 de la Constitución federal, la Suprema Corte tiene jurisdicción para calificar la ilegitimidad de ese gobierno.

México. Julio treinta de mil ochocientos ochenta y uno.—*J. Pallares*. Rúbrica.

Es copia fiel y literalmente sacada del original que obra en los autos relativos. Lo certifico.—*Enrique Landa*, secretario. ¹

La Suprema Corte revisó la sentencia del inferior, ocupando la discusión de este negocio las audiencias de los días 1, 2, 4 y 6 de Agosto. El C. Vallarta fundó su voto en las siguientes razones:

I

Las diversas ejecutorias que recientemente han condenado la teoría de la *incompetencia de origen* bastarían, sin más exámen, para negar este amparo, si el notable alegato presentado en esta instancia impugnando los fundamentos de esas ejecutorias, no diera nuevo interés á las tan debatidas como trascendentales cuestiones que esa teoría provoca. El abogado que ante esta Corte ha

¹ *El Foro* ha publicado este alegato en los números del 16 al 23 inclusive de su tomo XVIII; pero como en esa publicación se le hicieron grandes modificaciones, aun suprimiendo y agregando párrafos enteros, yo he tenido que insertar el que se presentó á la Corte, el que tuve presente al escribir mi voto, porque á él se refieren las argumentaciones de que uso, sin haberme podido encargar de algun otro punto contenido en el publicado en *El Foro*, por el motivo que he indicado.

patrocinado la causa del quejoso, ha escrito la defensa más vigorosa, más hábil de las doctrinas que atribuyen á este Tribunal la terrible facultad de explorar la legitimidad de las autoridades, para pronunciar un veto absoluto aun contra los Poderes supremos de los Estados y de la Federacion, y para destituirlos de sus altas funciones, á fuerza de nulificar cada uno de sus actos. Por más que una y otra vez nuestra reciente jurisprudencia constitucional haya declarado que tal facultad no compete, no puede competir á los Tribunales federales, la ilustracion é inteligencia con que la tésis contraria ha sido sostenida, el grande esfuerzo empleado para hacer bambolear los fundamentos en que descansan aquellas ejecutorias, dan merecida celebridad á un amparo que trae al debate de nuevo materias tan importantes.

Atacándose en el alegato de que hablo, de una manera especial y directa, las opiniones que yo siempre he abrigado respecto de la *incompetencia de origen*, creí que cumplia á la imparcialidad á que como juez estoy obligado, el someter á nuevo y concienzudo exámen esas opiniones, con el propósito de abjurarlas en aras de la verdad, luego que su error descubriese. Que al insistir en defenderlas, no me guia una actitud sistemática; que la misma hábil refutacion que han sufrido, ha arraigado aún más en mi ánimo mis antiguas convicciones; que éstas son sinceras hasta en los errores en que contra mi voluntad pueda yo incurrir, serán cosas de que darán testimonio las razones mismas que voy á exponer.

Para encargarme de las réplicas con que se rebaten aquellas ejecutorias que han tenido el apoyo de mi voz y de mi voto; para contribuir con mis débiles fuerzas á que acabe de fijarse nuestra jurisprudencia sobre el punto más grave que pudiera ser materia del amparo, me es forzoso, indeclinable tomar parte en un debate del que

con gusto me excusaria, si el deber lo consintiera. Voy, pues, á robustecer las razones que me asisten, para seguir creyendo que no pueden ser objeto de nuestro recurso constitucional, aquellas cuestiones que no interesan á un litigante, sino que comprometen de presente la suerte de un Estado y afectan en el porvenir la condicion de todos, trascendiendo á la Union misma, aquellas cuestiones políticas que no pueden revestir la forma de una controversia judicial; para seguir creyendo que esta Corte no puede ser competente para inquirir la legitimidad de los funcionarios públicos, locales ó federales, y derrocar, desconociéndolos, presidentes, gobernadores, congresos, legislaturas. Doy principio, sin más dilacion, á la larga tarea que me impongo, procurando, para la mayor claridad en la exposicion de las muchas materias de que tengo que tratar, seguir el mismo método con que han sido consideradas en el alegato.

II

Aunque el amparo se ha pedido por muchos y diversos capítulos, es lo cierto que sólo la *incompetencia de origen* ha ocupado un lugar prominente en los debates judiciales, no teniendo todas las otras cuestiones tratadas en los autos, sino un interes muy secundario, más aún, no sirviendo la mayor parte de éstas sino de motivo y fundamento á aquella. Al lado de la ilegitimidad de las tres sucesivas administraciones de Campeche que se atacan, casi se ha olvidado la inconstitucionalidad objetada á las leyes de ese Estado, que decretan

los impuestos que cobra la *autoridad ilegítima*. Sin atribuir yo por mi parte á estos diversos fundamentos de la demanda de amparo, más importancia de la que los interesados mismos les han dado, no diré sobre cada uno de ellos más que lo absolutamente preciso para fundar mi voto.

¿Es cierto que la contribucion impuesta sobre la harina, el calzado y las pieles es anticonstitucional porque impone restricciones onerosas en el comercio de Estado á Estado, infringiendo así la fraccion IX del artículo 72 de la Carta fundamental y su ley reglamentaria de 2 de Mayo de 1868 que ordena que «ningun Estado puede imponer á los frutos de otros Estados mayores contribuciones que las que exija á sus propios frutos?» ¿Es legal la pretension de que ningun impuesto pueda decretarse sobre las harinas que de Veracruz ó Puebla se introducen para su consumo al territorio de Campeche, porque su suelo no las produce? Basta, en mi concepto, penetrarse del espíritu y motivos de aquella fraccion IX, para contestar negativamente esas preguntas.

El Constituyente quiso impedir que los Estados adoptasen el sistema prohibitivo, ó siquiera el restrictivo, ni aún con el pretexto de proteger su propia industria y de ponerla á salvo de la competencia que la de otros Estados pudiera hacerle. Él creyó, y con razon, que semejante política en cada una de las entidades federativas respectivamente, no sólo rompería la unidad nacional, fomentando las rivalidades locales, sino que perjudicaría la produccion, la industria, el comercio del país, procurando la ruina de la produccion, de la industria, del comercio de cada Estado, con cerrar cada uno de ellos las plazas de consumo á los productos de todos los otros. El Constituyente no prohibió, pues, á Estado alguno el ejercicio de su derecho de taxacion con respecto á los

valores que otros á su territorio introdujeran, porque quiso sólo evitar los privilegios odiosos concedidos á la industria doméstica, por el establecimiento de fuertes derechos contra frutos similares procedentes de otro Estado. La guerra de impuestos locales que sin la prescripcion constitucional existiría, la proteccion egoista que á esa industria doméstica se dispensara estableciendo restricciones onerosas en perjuicio de la ajena, fueron consideradas con sobrada justicia como gérmen fecundo de anarquía, como causa bastante de ruina para los intereses de la Nacion. Este es el motivo de aquella prescripcion que prohíbe las restricciones onerosas en el comercio de Estado á Estado.¹

Siendo esto así, ya se ve con entera claridad cómo el impuesto que recae sobre los productos de un Estado extraño, no con el fin de impedir su consumo en el suelo del que lo decreta, ni para hacer imposible en el mismo territorio nacional la competencia de los frutos nacionales, sino con el objeto de repartir la contribucion entre todos los valores que constituyen el comercio del Estado; ya se ve, repito, cómo ese impuesto no cae bajo la prohibicion de aquel precepto. Si en esto no se quiere convenir, hay que aceptar la injusticia, el absurdo de que un valor quedara exento del gravámen fiscal, sólo por la consideracion de que el efecto que lo representa no se produce en el suelo del Estado consumidor, pesando tal gravámen exclusivamente sobre los frutos de éste, y gozando así los de los otros Estados de una exencion que en su propio suelo no tienen, de una exencion no solo inútil, sino anticonstitucional, puesto que el precepto de que estoy hablando quiso evitar que los frutos

¹ De la interpretacion de ese precepto me he encargado en otra vez fundando mi voto en el amparo Willard. Cuestiones constitucionales, tomo 2º, pág. 116.

de los diversos Estados obtuviesen situacion más ventajosa para su respectivo consumo, sólo á consecuencia de los diversos impuestos que pudiesen gravarlos. Estas consideraciones son decisivas, así las estimo yo, para afirmar que aunque Campeche no cosecha trigos, él puede sin embargo decretar contribuciones sobre la harina que de otros Estados vaya á consumirse en su territorio.

Respecto del calzado y de las pieles, ninguna prueba se ha rendido que acredite la libertad de contribuciones de que esos artículos gocen, y la aseveracion del juez sobre este punto es no sólo infundada, sino falsa, porque de las constancias de autos aparece, que por lo ménos el calzado paga derechos en Campeche, segun lo demuestran las leyes de 18 de Setiembre de 1872 y de 25 de Noviembre de 1879. No se necesita decir más, para concluir asegurando que no cabe el amparo por los motivos de que he hablado, supuesto que tampoco se ha probado que á las mercancías nacionales expresadas se les cobren derechos más altos que á las similares de Campeche.

Pero, aunque no ante el inferior, sí en esta Corte, se ha afirmado, haciéndose sobre ello una ligerísima indicacion, que esos impuestos sobre la harina, el calzado y las pieles «son impuestos que gravan el comercio interior, en su consumo si se quiere; pero por lo mismo los reporta el consumidor.» En consecuencia, tienen el «verdadero carácter de alcabalas y entran bajo el dominio de la prohibicion del artículo 124 de la Constitucion.»¹ Bien sabe este Tribunal que en mi concepto no se da el amparo contra el cobro de alcabalas, porque creo que ese recurso no es procedente por cualquiera violacion constitucional, sino sólo por la de los textos que consignan garantías individuales, ó que demarcan las facultades

¹ Alegato presentado ante la Corte, fojas 5 frente.

de la Union y de los Estados respectivamente; porque no puede tenerse por vencido el plazo que para circunstancias que no han existido, fijó el artículo 124; porque no es de las atribuciones de un tribunal suplir las omisiones del legislador respecto de la reforma del sistema rentístico, etc., etc. Abandonaria por completo el campo del debate, si en esta vez quisiera fundar mis opiniones sobre estos puntos: por más que esta Corte las haya reprobado, no puedo abjurarlas, porque á ello se oponen mis convicciones; pero me basta recordar cómo he votado siempre en la cuestion de alcabalas para manifestar que yo no puedo conceder el amparo ni por este nuevo motivo.

Pero aún los señores Magistrados que esa opinion mia condenan, pueden apercibirse de que los impuestos de que se trata son tan distintos, tienen naturaleza tan diversa de la verdadera alcabala, que bien pudiera negarse la aseveracion que los asimila á ésta. El artículo 3º de la ley local de Setiembre de 1872, declarada vigente por la de 25 de Noviembre de 1879, previene que los productos nacionales que hubieren pagado el *derecho de Estado* en uno de los puertos de éste, no lo paguen en otro. Tal derecho, pues, que no se cobra en el lugar del consumo, que deja á la mercancía libre de futuros pagos fiscales, no es la *alcabala*, que persigue al efecto desde su produccion hasta su final consumo, causándose tantas veces cuantas la mercancía atraviesa diversos *suelos rentísticos*, pasando por distintas manos. Si se atiende á que el artículo 124 no prohíbe toda contribucion indirecta, porque no toda contribucion de esta clase es alcabala, y porque el Constituyente no quiso prohibir como se le proponia, sino que por el contrario autorizó á los Estados para decretar impuestos indirectos,¹ más de una ra-

¹ Estas indicaciones están comprobadas en mi voto en el amparo pedido por diversos fabricantes. Cuestiones constitucionales, tomo 2º, págs. 52 y 53.