

propiedad tan limitada, como se ha visto, fué así definida por la ley de 1857, y criada y consagrada por las de Reforma. Al adquirirse en los términos que la misma ley lo permite, no se adquiere, pues, más que lo que la ley concede, y de ninguna manera lo que prohíbe: comprando, por tanto, una *concesion perpetua*, no se compra el derecho de hacer mal, ni de poner en peligro la salud pública, ni de eximirse de las reglas de policía, ni de inhumar, en fin, en donde la autoridad prohíbe que se haga: se compra sólo el derecho de enterrar cadáveres en determinado terreno de un cementerio; pero con la calidad precisa de que si fuere necesario cerrar éste por razones de conveniencia pública, ese derecho irá á ejercerse en otro terreno equivalente, que se señale en el cementerio que se abra; con la calidad precisa de someterse á todas las restricciones que la ley designe. Es esto de tal modo evidente, que si álguien pretendiera obtener este derecho sin limitacion alguna, ménos todavía, para ejercerlo aunque el cementerio se cerrara, aunque la salud pública padeciera, ni habria autoridad alguna que tal contrato autorizara, ni nadie sostendria que aun el celebrado pudiera estar al abrigo del art. 27 de la Constitucion.

Y si ni ésta ni ninguna ley puede permitir tal contrato, ¿cómo el que se ha celebrado, obteniendo el derecho adquirido conforme á las restricciones legales que tiene, podria llegar de hecho por virtud de ese art. 27, hasta donde no puede ir ni la misma estipulacion expresa? Si la Constitucion no reconoce *á priori* con el nombre de derecho de propiedad, el permiso de comprometer la salud pública, ¿cómo podria extender los efectos del contrato que este permiso niega, autorizando lo que él prohi-

be? En mi concepto, es por completo indefendible que el texto constitucional exima á la propiedad limitada por el consentimiento de los contrayentes, de las trabas que su mismo título de adquisicion le impone; y bastaria esto, haciendo abstraccion de que ese texto en sus términos generales, no confunde á la propiedad especial con la comun, para afirmar que las restricciones con que se adquiere el *derecho de uso* en un cementerio, no son anticonstitucionales.

Si la interpretacion filosófica de ese precepto nos obliga á aceptar esta forzosa consecuencia, el hecho de que la Constitucion no es enemiga de la Reforma, acaba de robustecerla plenísimamente. Invocar aquella para negar contra ésta la intervencion de la autoridad civil en los cementerios, su derecho para cerrar los que el clero abrió; para equiparar la propiedad comun con la civil de los sepulcros, tan precaria y especial como la misma Reforma la crió, es olvidar, segun lo he dicho, que hoy la Reforma es una parte de la Constitucion, que ella no puede atacarse con ésta: querer que el derecho de uso en los cementerios sea tan amplio como lo es la propiedad comun, porque choquen sus restricciones con el art. 27 de la Constitucion, es intentar que ésta nulifique, si no es que haga monstruosa á la Reforma; es poner á ese artículo en abierta guerra con el 2º de las adiciones de 25 de Setiembre de 1873; es hasta desconocer el mismo título de adquisicion de la concesion á perpetuidad, pretendiendo en virtud de él, lo que él niega, lo que no pudo en caso alguno otorgar. No, evidentemente nuestra legislacion sobre cementerios, la que determina las restricciones que tiene la propiedad de los sepulcros, no es anticonstitucional.

IV

En el empeño de vindicar á nuestras leyes de las censuras que en este negocio han sufrido, teniéndolas como atentatorias á derechos sagrados, permítaseme compararlas con las extranjeras más respetables por el espíritu de justicia y de cultura que las ha dictado. Seré breve sobre este punto, pues no quiero extenderme demasiado, y sólo diré lo muy preciso para que nadie dude de las conclusiones á que he llegado, aunque ellas se estudien á la luz de la legislación de los pueblos más adelantados.

Prefiero entre otras la francesa, siquiera porque de ella se ha tomado la nuestra en las materias que son objeto de este debate, siquiera por ser frances quien pide este amparo, creyéndose víctima del capricho de nuestras autoridades. Copio las palabras de un jurisconsulto que goza de merecida reputacion en su país; es Dalloz quien habla así: "La autoridad administrativa tiene facultad, cuando el interes de la salubridad pública lo exija, de suprimir un cementerio existente, y de exhumar y trasportar á otro lugar los cadáveres ya inhumados, en cuyo caso puede ordenar una exhumacion general. . . . Los cementerios constituyen hoy una propiedad pública á beneficio de los municipios La decision de la autoridad superior que ordena la clausura de un cementerio y designa otro lugar para las inhumaciones, es un acto administrativo, inatacable aun por la via contenciosa."¹

¹ La autorité administrative a le droit, lorsque l'intérêt de la salubrité publique l'exige, de supprimer un cimetière existant et de faire déplacer et trans-

Y como siempre más autorizada que la del mejor intérprete, es la voz del legislador, citaré el art. 5.^a de la ley de 6 de Diciembre de 1843, que dice literalmente: "En caso de traslacion de un cementerio, nótese de paso cómo el art. 31 de nuestra ley de 30 de Enero de 1857, es la traduccion de la extranjera que estoy copiando, en caso de traslacion de un cementerio, los concesionarios tienen el derecho de obtener en el nuevo cementerio un terreno igual en superficie al que se les habia concedido, y los restos que allí estuvieren inhumados serán trasportados á expensas del Municipio."¹ Y al remitir esta ley á los prefectos, el Ministro del Interior la explicó así respecto de ese punto: "Notará vd., señor prefecto, que por el art. 5.^o. . . . la Ordenanza real consagra el principio establecido en la circular de 20 de Julio de 1841, á saber: que las *concesiones hechas á título perpetuo no constituyen actos de venta, y no significan un derecho real de propiedad en favor del concesionario, sino simplemente un derecho de uso para objeto determinado y especial*. En consecuencia de este principio, que rige así el porvenir como el pasado, las concesiones antiguas no pueden servir de obstáculo para que los cementerios existentes y cuya traslacion se crea necesaria, sean cerrados y más tarde enajenados á provecho de los municipios. . . . con re-

porter dans un autre lieu les corps déjà inhumés auquel cas, elle peut ordonner une exhumation générale. . . . Ces lieux d'inhumation forment aujourd'hui une propriété publique au profit des communes. . . . La décision de l'autorité supérieure qui prononce l'interdiction d'un cimetière, et affecte un autre lieu pour les inhumations, est un acte administratif, inattaquable par la voie contentieuse. Dalloz. Répertoire méthodique de législation, vol. 14, págs. 933, 935 y 938.

¹ En cas de traslacion d'un cimetière, les concessionnaires ont droit d'obtenir, dans le nouveau cimetière, un emplacement égal en superficie au terrain qui leur avait été concédé, et les restes qui y avaient été inhumés seront transportés aux frais de la commune. Art. 5.^o de esa ley. Autor y t.^o cits., pág. 931.

serva de la sustitucion del terreno de que habla el artículo 5.^o ¹ Y ya que he llamado la atencion sobre la semejanza de la ley mexicana con la francesa, no dejaré tampoco de advertir que aquella es más liberal que ésta: sus disposiciones relativas á la traslacion de los monumentos, de que ésta no habla, es de ello concluyente prueba. Por lo demas, no seré yo quien indique siquiera que á lo que en Paris no se puede reclamar ni por la via contenciosa, sea lícito llamarlo en México la obra del *capricho de cualquiera*: lo que allá hace bien una autoridad administrativa, aquí lo hace mejor el legislador mismo.

Y para que no se diga que, no pareciéndose en nada las instituciones de Francia bajo el reinado de Luis Felipe, á las que rigen hoy á la República, mal se pueden invocar las leyes de esa monarquía en el estudio de una cuestion constitucional, me apresuraré á prevenir esa réplica, exponiendo siquiera superficialmente los principios que se profesan en el país cuya Constitucion es igual á la nuestra. Uno de los publicistas que la explican, enseña que en el poder de policía de los Estados cabe expedir las leyes sanitarias que sean convenientes para evitar la propagacion de epidemias, para cuidar de la salud pú-

¹ Vous remarquerez, monsieur le prefect, que, par l'art. 5, en décidant que dans le cas de traslation d'un cimetière, les concessionnaires n'ont droit qu'au remplacement du terrain qui leur avait été concédé par un autre terrain d'une égale superficie dans le cimetière nouveau, l'ordonnance consacre le principe établi dans la circulaire du 20 Juillet 1841, à savoir, que *les concessions faites à titre perpétuel ne constituent point des actes de vente, et n'emportent pas un droit réel de propriété en faveur du concessionnaire, mais simplement un droit de jouissance et d'usage avec affectation spéciale et nominative*. En conséquence de ce principe, qui régit le passé comme l'avenir, les concessions anciennement faites ne peuvent être un obstacle à ce que les cimetières existants, dont la translation serait reconnue nécessaire, soient interdits, et, plus tard, aliénés au profit des communes. . . . sous la seul réserve du remplacement dont parle l'art. 5 du nouveau réglemeut. Autor y tomo citados, pág. 937.

blica, como establecer cementerios, destruir la propiedad infestada ó dañosa, etc., etc.; ¹ y hablando despues más especialmente de la cuestion que me ocupa, sostiene que "algunas veces puede prohibirse el uso de la propiedad, cuando por un cambio de circunstancias, y aun sin culpa del dueño, lo que ántes era legal, propio é irreprochable, ha llegado despues á constituir un peligro que amenace la salud ó la seguridad públicas. . . . Así los cementerios, cuando por el aumento de la poblacion urbana son perjudiciales á la salud pública, ó siquiera están en peligro de llegar á serlo, están sujetos á ser cerrados para que no vuelvan á servir como tales cementerios. . . . Puede en lo general decirse que cada Estado tiene plena autoridad para remover todo perjuicio público, aunque provenga de hechos que en su origen hayan sido permitidos por la ley." ² Cuando tales doctrinas están consagradas en países de cuya cultura no se puede dudar, no es justo, no es racional reprobárselas en nuestras leyes que las sancionan. Censurables y mucho serian éstas, si sacrificaran los intereses de la generalidad al permiso

¹ Numerous other illustrations might be given of the power in the States to make regulations affecting commerce, which are sustainable as regulations of police. Among these, quarantine regulations and health laws of every description will readily suggest themselves, and these are or may be sometimes carried to the extent of ordering the destruction of private property when infected with disease or otherwise dangerous. Cooley. On const. limit., pág. 729.

² So a particular use of property may sometimes be forbidden, where, by a change of circumstances, and without the fault of the owner, that which was once lawful, proper and unobjectionable has now become a public nuisance, endangering the public health or the public safety. . . . Churchyards which prove, in the advance of urban population, to be detrimental to the public health or in danger of becoming so, are liable to be closed against further use for cemetery purposes. . . . And, generally, it may be said that each State has complete authority to provide for the abatement of nuisances, whether they exist by the fault of individuals or not, and even though in their origin they may have been permitted or licensed by law. Autor y obra citados, páginas 747 y 748.

que á uno otorgaran para inhumar cadáveres en sitios prohibidos; si reconocieran en el *derecho limitado de uso* un verdadero derecho real de propiedad; si el art. 27 de la Constitucion sirviera para legitimar los atentados que en nombre de aquel permiso se quisieran cometer. Pero no, ese artículo no prohíbe cerrar cementerios anti-higiénicos; no establece la indemnizacion previa á este acto reclamado por el bien público; no confunde esos derechos, comprendiendo entre ellos hasta los abusos que pueden llegar á ser delitos: si en contrario sentido él hubiera de entenderse, entónces, sí, nuestras leyes merecerian los más severos reproches, porque rompiendo en nombre del interes individual todos los vínculos sociales, atentarian de verdad contra legítimos, sagrados derechos.

V

Expuestas ya las prescripciones de nuestras leyes sobre la naturaleza y límites de lo que se llama la propiedad de los sepulcros, prescripciones que como se ha visto, tanto distan de ser inconstitucionales, que por el contrario, están consagradas por la Constitucion misma; establecidos así los principios que pueden llamarse generales y que rigen las materias que se discuten, tiempo es de afrontar todas las cuestiones que en este juicio se han promovido, de analizar cada uno de los motivos por los que se ataca como anticonstitucional el decreto de la Legislatura de Puebla de 25 de Abril de 1881, que mandó cerrar el panteon de San Francisco de esa ciu-

dad, y decreto contra el que este amparo se ha pedido. Si se quiere clasificar metódicamente las objeciones que se le hacen, en los dos amparos que con el mismo fin ha intentado el quejoso, ellas se reducen á las siguientes: 1.^a, carencia de facultades en la Legislatura para expedir leyes sobre expropiacion, porque sólo lo puede hacer el Congreso federal; 2.^a, deficiencia de motivos que acrediten la utilidad pública de la clausura de ese cementerio; y 3.^a, falta de la previa indemnizacion al quejoso, como dueño de un terreno en el que se ha cerrado. No voy á tomar en cuenta todo lo que sobre estos puntos se ha dicho, porque esto me haria traspasar los límites que me he impuesto, sino sólo á fijarme en los que pueden reputarse como culminantes en el debate y decisivos en la cuestion.

Alguna vez he tenido ya oportunidad de demostrar que la ley de 7 de Julio de 1853, á la que el inferior quiere someter á los Estados, á falta de la orgánica del art. 27 de la Constitucion, es, cuando ménos en lo que se refiere á las atribuciones de los poderes públicos, por completo inadaptable á nuestras instituciones, porque está en abierta pugna no con uno, sino con muchos preceptos constitucionales. Centralizar la accion legislativa en materia de expropiacion, no ya en un dictador, sino siquiera en el Congreso federal, y esto hasta para cerrar un panteon insalubre, es cosa que destruye por su base nuestro régimen de gobierno; es cosa que no se aviene con las exigencias de una buena administracion, en un país tan extenso como el nuestro. Ni por via de analogía, como lo he dicho otra vez, se puede apelar á la ley de 1853 para suplir con ella á la orgánica que falta, porque de ninguna manera se puede reconocer hoy

como única autoridad legítima para declarar la utilidad pública al dictador, al poder central, ni como exclusivo tribunal competente para decretar la expropiación á la 1.^a Sala de la Suprema Corte.¹ Es para mí una verdad perfectamente segura que los Estados no sólo pueden expedir esas leyes de expropiación para su régimen interior, sino que sus tribunales son los competentes para conocer de esta clase de asuntos, siempre que no asuman un carácter federal:² querer despojar á los Estados de estas facultades, es pretender que la ley expedida para la dictadura, se sobreponga á la que es la suprema de toda la Unión.

Pero la verdad es que esta cuestión no es ni siquiera oportuna en este caso, porque, como dijo el Ministro frances y lo han repetido nuestras leyes y lo ha consagrado la Constitución, las concesiones á título perpetuo en los cementerios no significan un derecho real de propiedad, sino un simple derecho de uso para objeto determinado, y el permitir ó prohibir ese uso, no es asunto de las leyes de expropiación, sino de las que regulan el ejercicio de este derecho. Y todas las que entre nosotros tratan de esta materia, reconocen en los Estados la facultad de legislar sobre cementerios. La de 30 de Enero de 1857 autorizó á los Gobernadores para reglamentarla, "procurando acomodar sus disposiciones á los pueblos que les están sujetos."³ La ley de 31 de Julio de 1859 ordenó á "los Gobernadores que cuidaran de mandar establecer en las poblaciones que no los tengan

1 Véase el amparo Milmo, pág. 299 de este volumen.

2 Véase el amparo Vilchis Varas de Valdés, en que he fundado estas teorías. Cuestiones constitucionales, tomo 2.^o, págs. 193 y siguientes.

3 Artículo 58.

ó que los necesiten, nuevos campos mortuorios.¹ La de 4 de Diciembre de 1860 reiteró el mandato de que "los Gobernadores cuidaran, bajo su más estrecha responsabilidad, de poner en práctica las leyes dadas sobre cementerios."² Y por fin, la de 10 de Diciembre de 1874, declaró con ciertas restricciones, cuya constitucionalidad no es del caso examinar hoy, que "corresponde á los Estados legislar sobre el estado civil de las personas y reglamentar la manera con que los actos relativos deben celebrarse y registrarse."³ Más que suficientes son estos textos, aun abstracción hecha del supremo de la Constitución, que declara ser de los Estados las facultades que no están expresamente concedidas á la Federación,⁴ para no poder privar á éstos, con una ley de Santa-Anna, de las que sin duda alguna les corresponden para legislar sobre cementerios, para cerrar los que perjudiquen la salubridad pública. Por falta de esas facultades en la Legislatura de Puebla, su decreto no es, pues, inconstitucional, ni cabe por ese motivo el amparo.

Mucho se ha alegado con el empeño de demostrar que no están comprobados, que no existen los motivos de utilidad pública en que la Legislatura de Puebla creyó fundar su decreto: yo no necesito encargarme de las razones que para esto se expenden, porque ellas tienen que enmudecer ante la doctrina constitucional, de que los tribunales no pueden juzgar de esos motivos, de que la decisión del legislador sobre este punto es concluyente y final. Aunque se tratara, pues, de una verdadera ley

1 Artículo 7.^o

2 Artículo 21.

3 Artículo 23.

4 Artículo 117.

de expropiacion, y ya sabemos que no es esa la verdad, tendria que abstenerse esta Corte de revisar las apreciaciones legislativas sobre la utilidad pública, en respeto de la independencia con que en la órbita de sus funciones debe obrar el legislador. Esta doctrina que en nuestro derecho constitucional es inatacable, la expone así un tribunal norteamericano en una ejecutoria célebre: "La necesidad ó utilidad que determina una expropiacion, no es una cuestion judicial. El poder, para apreciarla, reside en la Legislatura, y puede ser ejercido por medio de una ley que determine la propiedad que haya de ser ocupada y el objeto de la expropiacion..... Este poder no tiene más restricciones que la previa indemnizacion. . . . El se ejerce lo mismo que el de taxacion, pues ambos son atributos de la soberanía política, en la que no intervienen los tribunales. . . . La expropiacion es un acto de administracion, y la forma y manera de ejecutarla, es la que la Legislatura en su discrecion prescriba."¹

Y hasta prescindiendo de estas teorías, que se refieren á la verdadera expropiacion y no al poder de policía de los Estados, como dicen los jurisconsultos norteamericanos, basta considerar que las limitaciones que

¹ The necessity for appropriating private property for the use of the public, or of the government is not a judicial question. The power resides in the legislature. It may be exercised by means of a statute which shall at once designate the property to be appropriated and the purpose of the appropriation There is no restraint upon the power, except that requiring compensation to be made. . . . The exercise of the right of eminent domain stands on the same ground with the power of taxation. . . . They are attributes of political sovereignty, for the exercise of which the legislature is under no necessity to address itself to the courts. . . . The appropriation of the property is an act of public administration, and the form and manner of its performance is such as the legislature in its discretion shall prescribe. *People v. Smith* 21. New York, 597.

restringen á la propiedad especial, se rigen por su ley que la define y no por la general de expropiacion, para no entrar á juzgar de los motivos de utilidad del decreto que nos ocupa: así como no se puede discutir en los tribunales la utilidad pública de un denunció minero, que expropia al dueño de la superficie, ni la de la pérdida de la propiedad de la obra de un autor despues de cierto período de tiempo, ni es necesaria una ley de expropiacion á la que se sujeten esos actos, regidos exclusivamente por las especiales respectivas, así tampoco se necesita de ella en nuestro caso, porque la de 30 de Enero de 1857 autoriza la clausura de los cementerios insalubres, sin que para ello sirvan de obstáculo las concesiones perpetuas, que nunca se pueden adquirir para oponerse con ellas á esa clausura. Habrá ó no tenido la Legislatura de Puebla los datos bastantes para creer que los cementerios que mandó cerrar eran inconvenientes; pero de ninguna manera pueden los tribunales revisar sus apreciaciones en este punto: seria preciso que en la via de amparo ellos pudieran juzgar de las cuestiones legislativas, administrativas, de todas las que nunca pueden revestir el carácter judicial, para que á esta Corte fuera lícito averiguar la conveniencia de que esos cementerios permanecieran cerrados ó se restituyeran á su antiguo servicio: y esto es por completo imposible, segun los principios de nuestro derecho constitucional.

La falta de la previa indemnizacion es en este caso el fundamento principal del amparo, porque tanto el quejoso como el juez afirman que ella no puede consistir en la concesion de un terreno de la misma extension superficial en el nuevo cementerio. Confundiéndose el *derecho de uso* para objeto determinado, que es lo que la ley da,