

KH62
I 3

ESTUDIO CONSTITUCIONAL

SOBRE

FACULTADES DE LA CORTE DE JUSTICIA

I

Con motivo del fallo pronunciado por la Corte de Justicia en el negocio de amparo que promovieron algunos propietarios del Estado de Morelos, por violación del art. 16 de la Constitución de 1857, se ha hecho cundir una alarma verdadera ó fingida, vociferándose que se ha dado muerte á la Federación, y cometídose el atentado mas grave contra la soberanía de los Estados. Cuando tal trascendencia se da á la sentencia mencionada, deber imprescindible es ya para mí, puesto que sostuve el amparo con mi voz y con mi voto, explicar los fundamentos que he tenido para proceder así, consecuente con la conducta que he observado como Presidente de la Corte, en todos los casos análogos que allí se han ofrecido.

La cuestion está reducida en su esencia á resolver si cabe en las facultades de la Corte de Justicia examinar, en algunos casos, la legitimidad de las autoridades de los



FONDO HISTORICO
RICARDO COVARRUBIAS
156581

Estados. Siendo conveniente bajo todos aspectos dilucidarla en abstracto, así me propongo hacerlo.

El art. 16 de la Constitución de 1857, dice á la letra lo siguiente: "Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles y posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad *competente*, que funde y motive la causa legal del procedimiento." Y el art. 101 del mismo Código político, dice textualmente: "Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite: I. Por leyes ó actos de cualquiera autoridad que violen las garantías individuales."

Del cotejo de estos dos artículos resulta: que los tribunales de la Federación, de los que el primero es la Corte de Justicia, deben resolver las controversias que por vía de amparo se susciten, contra leyes ó actos de cualquiera autoridad, que violen las garantías individuales, cuando á esa autoridad se niegue el carácter de competente.

Clara é intergiversable como es semejante deducción, deja la dificultad limitada á solo el punto de fijar lo que deba entenderse por competencia de las autoridades.

Si para salir de la duda, ocurrimos á lo que pasó en el Congreso Constituyente, nada encontraremos en su Historia, escrita por el Sr. D. Francisco Zarco, que de aclaración nos sirva en materia tan interesante. Con frecuencia sucede, al expedirse las Constituciones y las leyes, que de pronto pasan hasta sin discusión, puntos que con el tiempo y cuando llegan los casos prácticos, ofrecen dificultades de suma importancia.

Acaso por ese mismo motivo, los expositores de nuestro Derecho constitucional no han procedido al examen de la delicada cuestión de competencia de autoridades,

á la que solo de poco tiempo á esta parte se ha considerado con la gravedad que realmente le corresponde.

El amparo promovido por algunos hacendados del Estado de Morelos, quejándose de violación del art. 16 de la Constitución Federal, ha puesto ante el público, á la orden del día, el debate sobre un punto que habia pasado antes desapercibido.

El Sr. Lic. D. Isidro Montiel y Duarte lo ha dilucidado con extensión, y á mi juicio con notable acierto, en el alegato que presentó ante el juzgado de Distrito de Morelos, como patrono de los hacendados que pidieron amparo. Como ese opúsculo corre impreso, en él puede ver todo el que lo desee, las juiciosas observaciones que contiene, relativas á la cuestión de competencia.

De ella se han ocupado tambien recientemente los Sres. D. Hilarion Frias y Soto y Lic. D. Joaquín M. Alcalde, representantes de la H. Legislatura del Estado de Morelos, dando á la prensa la Exposición que dirigieron á la Corte. Para fundar que la ilegalidad de la elección de un diputado á una legislatura, y de un gobernador, no puede justificar la declaración de que se ha violado el art. 16 de la Constitución Federal, alegan como razones principales: que la legitimidad de la elección de una autoridad ó funcionario, no envuelve en manera alguna su competencia ó incompetencia para el conocimiento de un negocio y para su decisión; que el art. 16 de la Carta fundamental se refiere á la competencia y no á la legitimidad de un funcionario; que la competencia de una autoridad mira solo á la órbita dentro de la cual ella debe girar, y no á la cualidad del que ejerce esa autoridad, ni á la manera con que esa persona fué nombrada; que la competencia se entiende solo respecto á la naturaleza de

la autoridad que se ejerce, y no de la persona que representa la autoridad; y que al hablar de competencia el artículo 16 de la Constitución, se refiere solamente al caso de que la autoridad se extralimite.

Si bien se examina, todas estas observaciones pueden en sustancia reducirse á una sola: la de que competencia y legitimidad son dos cosas enteramente diversas.

Como base de mi réplica al mencionado razonamiento, comenzaré por convenir en la exactitud de la última proposición, de la que no se desprenden, sin embargo, las consecuencias apuntadas. Competencia y legitimidad son ciertamente dos cosas diversas; pero tan íntimamente ligadas entre sí, que la primera nunca puede existir sin la segunda. Así también padre é hijo son dos personas enteramente distintas. Así causa y efecto son dos cosas que jamás pueden confundirse en una sola. Pero así como el hijo no puede existir sin el padre; así como el efecto no puede existir sin la causa, de la misma suerte la competencia no puede existir sin la legitimidad. Cuando se trata de una autoridad ó funcionario que son legítimos, viene después en orden secundario la cuestión de si son ó no competentes para determinados negocios. Cuando, por el contrario, se trata de funcionarios ó autoridades á quienes falta la legitimidad, jamás puede considerárseles competentes para ningún asunto de los que se refieren al cargo que ejerzan ó pretendan ejercer sin título legítimo. Expresando estos conceptos en términos de aplicación á los casos que se presenten, puede decirse con plena y absoluta seguridad: que puede haber autoridades ó funcionarios que sean legítimos y no competentes para determinado negocio; pero que para ninguno pueden ser competentes los que no sean legítimos.

A la luz de estos principios es ya fácil contestar uno por uno los argumentos de los Sres. Frias y Soto y Alcalde. La legitimidad de la elección de una autoridad ó funcionario envuelve forzosamente su competencia ó incompetencia para el conocimiento de un negocio y para su decisión, porque nunca pueden ser competentes si les falta la legitimidad. Al referirse la Carta fundamental en su art. 16 á la competencia de las autoridades, se refiere á la vez á su legitimidad, implícita é indispensablemente. Cuando no cabe duda en que una autoridad es legítima, su competencia mira ya solo, en efecto, de una manera secundaria, á la órbita dentro de la cual ella debe girar; pero si la legitimidad es dudosa, y con mayor razón si la ilegitimidad es incuestionable, la competencia mira entonces á la manera con que la persona fué nombrada; y es de plena evidencia que los Sres. Frias y Soto y Alcalde no someterían sus negocios propios, ni los agenos que se les encomendaran, á la decisión, por ejemplo, de un llamado juez del Distrito Federal, que no hubiese sido nombrado conforme á las leyes vigentes sobre su nombramiento, y en quien por tal motivo no reconocerían competencia de autoridad. Siempre bajo el mismo supuesto de tratarse de autoridades legítimas, es cierto que la competencia se entiende en ese caso solo respecto á la naturaleza de la autoridad que se ejerce, sin que deje de ser igualmente exacto, que la competencia desaparece en los actos de una llamada autoridad ilegítima y usurpadora. Cuando la autoridad legítima se extralimita, pierde su competencia, pues ya antes se ha dicho, que en una autoridad ó funcionario son compatibles la legitimidad y la incompetencia; mas como la competencia y la ilegitimidad son cosas enteramente in-

conciliables, aun cuando no haya extralimitacion en las facultades propias de una autoridad legítima, hay, sí, incompetencia por falta de legitimidad.

Seria verdaderamente incomprensible que los legisladores constituyentes de 1857 hubiesen querido considerar como violacion de las garantías individuales, por la que cabe el recurso de amparo, una simple extralimitacion de facultades; y que no hubiesen estimado como violacion infinitamente mas grave de aquellas preciosas garantías, y como caso en que cupiera el amparo, la falta absoluta de toda competencia, emanada del ejercicio ilegítimo, usurpador, atentatorio, de una falsa autoridad. Nunca como en esta vez puede tener cabida el argumento que llaman los lógicos *de minore ad majus*, para sostener que, si se concede el amparo por una falta tal vez dudosa ó cuestionable de competencia, con fundamento infinitamente mas sólido debe otorgarse por la falta absoluta de legitimidad.

Bajo el concepto de que hubieran de desecharse las anteriores observaciones, tendríamos que ir á parar al extremo opuesto, es decir, al de que la Corte de Justicia, por ningun motivo, en ningun caso, bajo ningun aspecto, puede examinar la legitimidad de las autoridades contra cuyos actos se le pida amparo; de suerte que, ese recurso cuya importancia no se comprende bien todavía; por el que quedan á cubierto de arbitrariedades y vejaciones los derechos del hombre, declarados por nuestro Código fundamental, base y objeto de las instituciones sociales, para lo que sirven solamente de medios todas las leyes y las autoridades todas del país, debe quedar relegado al mas profundo desprecio, y servir de escarnio á los usurpadores mas descarados, á los mas osados infractores de la Constitucion Federal, sin que el pri-

mer tribunal de la República, á quien está especialmente encomendada la guarda y custodia de la carta fundamental, tenga facultad de amparar á los que se acojan á su proteccion salvadora. Para asuntos de poca ó mediana importancia, no se le disputa su competencia, á la vez que se le niega para los de una trascendencia sin igual, en los que acaso la concesion del amparo sea la válvula de seguridad que impida estallar á la máquina política.

Y en buena hora que no se le consintiera hacerlo, á pesar de los peligros que correr pudiera la sociedad, si no cupiese en sus facultades aplicar tan saludable remedio. Que sí cabe, es punto que se demuestra con el enlace de las deducciones lógicas consignadas ya. Por el art. 101 de la Constitucion, está facultada para resolver toda controversia que se suscite por leyes ó actos de cualquiera autoridad que violen las garantías individuales. Por el artículo 16 del propio código, está declarada violacion de las garantías individuales, la molestia que cualquier hombre sufra en su persona, familia, domicilio, papeles y posesiones, á no ser en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente. Y patentizado con razones incontestables, que no puede ser autoridad competente la que carece de títulos de legitimidad, se saca de ahí la consecuencia indeclinable de que el amparo procede con arreglo á los artículos 16 y 101 de la Constitucion, contra las leyes ó actos de autoridades que no son competentes por falta de legitimidad.

No estará por demas contestar de paso la objecion de que la autoridad que no es legítima, no es autoridad, y si no es autoridad, no puede pedirse contra ella el amparo que solo se da contra autoridad verdadera.

Al expresarse que el amparo se da contra las autori-

ridades, lo que notoriamente se ha querido decir, es que no procede contra los particulares, aunque ataquen las garantías, habiendo contra esas faltas otros remedios. Ahora, para que el amparo proceda contra las autoridades, basta que estén funcionando como tales, aun cuando sea sin título legal. Precisamente el recurso de amparo cabe y es el único que puede haber, para que las falsas autoridades, las ilegítimas, las usurpadoras, cesen en el ejercicio de las funciones que no les competen. De lo contrario, seguirían cometiendo sus atropellamientos, sin que nadie pudiera irles á la mano. Las garantías puestas bajo el amparo de la justicia federal, aun en el caso de ser violadas por autoridades legítimas, quedarían sin protección alguna bajo la tiranía de un usurpador. Por otra parte, como toda autoridad, aun siendo legítima, deja de serlo cuando se propasa á hacer lo que no es de su competencia, si la objeción enunciada fuera buena, nunca habría lugar de amparo contra los abusos de las autoridades. De consiguiente, si una legislatura se pusiera á fallar negocios de particulares; si un ejecutivo se metiera á dar leyes, ó si un tribunal se encargara de administrar la Hacienda pública, no habría lugar al amparo contra esos actos que violasen las garantías individuales, por ser notorio que las autoridades relacionadas carecían de legitimidad para ejercer funciones ajenas. No; el amparo procede precisamente contra semejantes usurpaciones, debiendo examinarse en cada caso que se presente, si se cometen ó no. La cuestión enunciada se renueva siempre bajo distinto aspecto. El amparo cabe contra los actos de autoridad incompetente: cabe por lo mismo contra los actos de las falsas autoridades, de las autoridades ilegítimas, á quienes su ilegitimidad quita toda competencia.

II

Antes de que entrara á ser del dominio del público, como lo es ya en la actualidad, la cuestión sobre exámen de la legitimidad de las autoridades de los Estados, la Corte la había dilucidado con todo el detenimiento que su grande importancia requiere. Dividida en contrarios sentidos la opinión de los magistrados que forman el primer tribunal de la nación, se había estado pronunciando fallos contradictorios sobre materia tan delicada, según prevalecían en los casos que se iban ofreciendo, las opiniones de los magistrados que formaban mayoría en cada votación especial.

Oportuno será, antes de pasar adelante, llamar la atención respecto de las reflexiones á que se presta el hecho que acabo de mencionar, concerniente á la contradicción de los fallos de la Corte. A la vez que esta había pronunciado las sentencias de 2 de Diciembre de 1871 y de 26 de Marzo de 1873, una por unanimidad y otra ya por simple mayoría, en las que se declaraba que los Estados, en uso de su soberanía, son los únicos que pueden decidir sobre la legitimidad de las autoridades en el régimen interior, sin que á los juzgados de distrito toque examinar, ni menos decidir sobre la legalidad de las autoridades que funcionan, porque esta ingerencia sería una violación expresa del art. 40 del Código de la República, y que solo á las legislaturas de los Estados toca, como cuerpo electoral, calificar y apreciar los vicios que haya en la elección de diputados á las mismas, y á la

declaración relativa á los gobernadores; habia pronunciado tambien las sentencias de 28 de Junio de 1872, con excepcion de un solo voto; ¹ de 18 de Julio de 1872, con excepcion de un solo voto tambien; ² de 12 de Noviembre de 1872, ³ y de 14 de Noviembre de 1872, ambas por mayoría, ⁴ en las cuales se estableció el principio de que cabe en las facultades de los tribunales de la Federacion decidir en determinados casos sobre la legitimidad de las autoridades de los Estados.

Ahora bien: si de estas dos reglas contradictorias é inconciliables, la primera es la que como buena debe estimarse, anatematizando la segunda, segun se ha hecho en estos últimos dias, como la sentencia de muerte de la Federacion y el atentado mas grave que puede cometerse contra la soberanía de los Estados; lo natural, lo lógico, lo justo, lo debido, habria sido indudablemente que la indignacion de los defensores de la soberanía de los Estados hubiese estallado con vehemencia desde la primera trasgresion de la Corte, en vez de reservarla para un fallo que ha venido sencillamente á reproducir lo que ya se habia consignado en cuatro fallos anteriores, á los que se habia dado la conveniente y debida publicidad. Todavía muy recientemente, en otras tres sentencias pronunciadas sobre amparos pedidos contra una de las legislaturas que funcionan en Yucatán, sentencias anteriores á la del famoso amparo de Morelos, se ha reproducido la misma declaracion de competencia de la Corte para examinar la legitimidad de las autoridades de los Estados, sin que se haya causado el escán-

1 Semanario judicial de la Federacion. — 2ª parte. — Tomo 3º. — Pág. 105.

2 Obra citada. — Pág. 156.

3 Obra citada. — Pág. 474.

4 Obra citada. — Pág. 482.

dalo que ha habido poco despues. ¿Por qué lo que ha pasado desapercibido en medio de la mas completa indiferencia pública, cuando se ha tratado de Yucatán ó de Querétaro, ha sido un verdadero botafuego al tratarse de Morelos? ¿*Cur tam varie?* pudiera preguntarse, con la plena seguridad de no recibir respuesta satisfactoria.

Segun antes se indicaba, una vez advertida la contradicción en que estaba la Corte incurriendo con sus fallos opuestos, se quiso ver si se lograba uniformar en materia de tamaña importancia la opinion del tribunal pleno. Con tal objeto se resolvió tratar la cuestion en abstracto, á fin de dilucidarla con entera imparcialidad, sin que preocuparan ú ofuscaran á ningun magistrado las circunstancias especiales de los casos concretos. Hízose así efectivamente. La Corte, con asistencia de todos sus miembros, dedicó varias sesiones al exámen detenido y concienzudo de la gravísima cuestion que traía entre manos. El resultado no fué tan satisfactorio como hubiera sido de desearse, porque no fué posible uniformar la opinion de los concurrentes. Llegóse, sin embargo, á un punto bastante avanzado, conviniéndose por acuerdo general, del que solo se segregó una pequeña minoría, en que la Corte podia explorar la legitimidad de las autoridades de los Estados, cuando funcionasen con abierta infraccion de la Constitucion federal. Sobre los demas puntos en que subsistia la divergencia, se reservó cada uno la facultad de obrar en cada caso segun sus circunstancias particulares.