

pleto que nos sea posible. Por lo demás, el Gobernador de Querétaro promovió la controversia prevista en el art. 98 de la Constitución; pero creemos que no llegó á decidirse.¹

IV.—*Actos político-judiciales y judiciales de los Cuerpos Legisladores que pueden dar materia al juicio de amparo.* Conforme á las doctrinas del Derecho Constitucional y á los preceptos expresos de nuestra Constitución, los cuerpos legisladores no sólo discuten y decretan leyes, sino que en algunos casos se constituyen en jurado, ya sea para declarar que hay lugar á formación de causa contra determinados funcionarios, ya para juzgar á estos por los delitos oficiales que cometen. Atendiendo á esta notable diferencia hemos dividido las funciones de los cuerpos legisladores, de la manera que hemos dicho. Las funciones que desempeñan en el primer caso, esto es, tratándose de delitos del orden común, son más bien políticas, y como que participan algo de la naturaleza judicial, las hemos llamado político-judiciales; las de segunda clase son, en nuestro concepto, verdaderamente judiciales. De unas y otras hablaremos separadamente.

Refiriéndonos á las primeras, esto es, al caso en que la Cámara Legislativa, erigiéndose en Gran Jurado, declara si hay ó no lugar á formar causa á un funcionario que disfruta de fuero constitucional, por acusación de un delito del orden común, no creemos necesario explicar aquí los fundamentos de tales preceptos, que son hartoc onocidos, porque no escribimos una obra de Derecho Constitucional. Nos basta recordar que el fuero concedido á los altos funcionarios, descansa en motivos de notoria conveniencia pública y puede considerarse como de Derecho Público universal.

Una vez establecida esta verdad, nos ocurre preguntar ¿cabe el recurso de amparo contra el veredicto del Gran Jurado, que declara que hay lugar á proceder contra algún

¹ Véase el primer auto que se proveyó en este ruidoso asunto en «El Derecho,» tomo III, pág. 111. Fué dictado por la 3ª Sala de la Suprema Corte, por haberse declarado que no estaba comprendido el caso en los arts. 101 y 102, y haberse promovido en forma de controversia conforme al art. 98 de la Constitución. La 3ª Sala mandó suspender los efectos de los acuerdos del Congreso.

alto funcionario, en los casos en que la ley exige este requisito?

Si hemos de decir verdad, creemos que es muy dudosa la respuesta á esta pregunta, y la razón es porque nos parece claro que en estos casos, la Sección del Gran Jurado no juzga, y por consiguiente, no habiendo juicio, no puede haber violación de garantías, requisito indispensable para que proceda el juicio de amparo cuando no se trata de actos puramente administrativos. En la ejecutoria que pronunció la primera Sala del Tribunal de Circuito, con fecha 30 de Noviembre de 1868,¹ en el amparo promovido por el General Canto, contra una orden del Ministerio de Justicia que lo consignó á la justicia ordinaria para ser juzgado por ella, se declaró que el amparo era improcedente, porque aquel acto no resolvía ni decidía nada sobre la jurisdicción del juez á quien se hizo la consignación, y ante quien el acusado podía hacer uso de todos sus derechos. Lo mismo creemos que pudiera decirse respecto de la declaración que hace un Cuerpo Legislativo, desaforando á un funcionario público. Nada resuelve respecto de la culpabilidad de éste, y aun su separación de las funciones que ejerce es sólo temporal, con derecho á ser reintegrado en ellas, si se le absuelve de la inculpación que se le ha hecho.

La duda que hemos manifestado procede de la naturaleza misma de las funciones que ejerce el Cuerpo Legislativo en estos casos; funciones que, en nuestro concepto, muchas veces no han sido bien comprendidas, dándose lugar á abusos, que quizá han sido causa de que se haya concedido el amparo, ó á lo menos, de que se haya puesto en duda, con sobra de razón, la procedencia de la protección de la Justicia Federal en estos casos. Explicaremos con más claridad nuestras ideas.

Ha sucedido ó puede suceder que en un congreso, el sentimiento de la amistad, el espíritu de partido ó de compañerismo ú otros motivos, hagan que se pongan obstáculos á la acción de la justicia cuando se trata de alguno de sus miembros,

¹ «El Derecho,» tomo I, pág. 295.

y casos hemos visto, en los cuales, la comisión encargada de dictaminar si hay ó no lugar á proceder contra un diputado, acusado de un delito del orden común, ha entrado en apreciaciones sobre si está ó no probado el cuerpo del delito, si las pruebas de culpabilidad son ó no suficientes, etc., haciendo en todo, el papel de un verdadero Juez. Tal manera de proceder nos ha parecido siempre extraña á la ley y digna de censura.

Si abrimos los tratados de Derecho Constitucional Mexicano, que gozan entre nosotros de mayor reputación, encontraremos en ellos bien determinado el carácter de las funciones que en estos casos ejercen los Cuerpos Legisladores. Estos no juzgan; ejercen un acto político en el cual sólo tienen que ver si la acusación dirigida contra uno de sus miembros, es ó no maliciosa, si no tiene por objeto entorpecer las funciones del Poder Legislativo; y todo lo que fuera de esto hagan, es, en nuestro concepto, indebido. Citaremos algunas doctrinas en apoyo de esta opinión.

Uno de los primeros comentadores de nuestra Constitución Política, el Sr. Castillo Velasco, en sus Apuntamientos para el estudio del Derecho Constitucional Mexicano,¹ dice: «El Congreso procede por medio de una sección, que se llama del Gran Jurado, y que practica las diligencias que estima convenientes para el esclarecimiento de la verdad, oyendo siempre al acusado. El juicio que forma la sección se expone al Congreso, erigido en jurado, concluyendo con las proposiciones convenientes y en que consulta la declaración que estima justa, respecto de los acusados. Si ésta es por causa de delito común, el jurado no declara la culpabilidad ó inocencia del acusado, sino que ciñe su juicio, y la consiguiente declaración, á estimar si hay fundamento bastante en la acusación para que pueda proceder á la formación de un proceso el juez común, quien queda expedito para absolver ó condenar al acusado, según sea de justicia.» Y más adelante. «En uno ú otro caso, esto es,

¹ Pág. 226.

ya se trate de delito común ó de delito oficial, el funcionario queda separado de su encargo desde la declaración del Congreso; pero esta separación no es una destitución. Así lo ha declarado ya la práctica de la Suprema Corte de Justicia, y así fué la mente del Congreso Constituyente que no aceptó la idea de la destitución verdadera por el solo hecho de la declaración del Gran Jurado.»

Otro de los comentadores de nuestra Constitución, el Sr. Rodríguez, en su obra intitulada «Derecho Constitucional,» va más lejos todavía. No sólo afirma que el Gran Jurado, cuando se trata de delitos del orden común, nada debe resolver sobre la culpabilidad ó inculpabilidad del acusado, sino que añade, que á pesar de la declaración de no haber lugar á formación de causa, se puede proceder contra el culpable, si por nuevos datos aparece probada su culpabilidad. Sus palabras son las siguientes:

«Queda demostrado, á mi juicio, de una manera incontestable, que el veredicto del Gran Jurado Nacional no importa una resolución definitiva cuando se refiere á delitos del orden común; que aunque haya declarado que por un delito no ha lugar á proceder contra el acusado, puede, en virtud de nuevas pruebas, declarar lo contrario; que cuando estas nuevas pruebas se obtengan después que el acusado ha dejado de ser funcionario público, los Tribunales del orden común pueden proceder contra él, á pesar de la declaración anterior de no haber mérito para encausarlo.»¹ El autor se hace cargo de la objeción que pudiera hacerse á su doctrina, con vista de lo que dispone el art. 104 de la Constitución, y contesta á ella de la manera que después veremos.

Finalmente, el Sr. Presidente Vallarta, cuyas doctrinas merecen tanto respeto, en el célebre amparo pedido contra el veredicto del Congreso, en la causa del General Terán, de que hablaremos más adelante, fundó su opinión en favor de la procedencia del amparo, precisamente en la diferencia que hay

¹ Obra citada, pág. 406.

entre declarar si un funcionario es ó no culpable, cuando se trata de delitos oficiales, y el simple permiso para proceder contra él, suspendiendo temporalmente los efectos del fuero constitucional de que disfruta, cuando se trata de delitos del orden común. En el primer caso el Cuerpo Legislador juzga; en el segundo se limita á conceder una autorización que, en nuestro concepto, sólo por motivos de alta consideración política podría negar.

«Basta leer con atención estos textos, dice el Sr. Vallarta, refiriéndose al reglamento del Congreso de 3 de Enero de 1825 conforme al cual procedió la Sección del Gran Jurado, para ver en toda su luz esta verdad: la Constitución de 24 no autorizó á las Cámaras para juzgar en caso alguno de la inocencia ó culpabilidad del alto funcionario acusado; ese juicio, el verdadero juicio, lo dejó reservado á la Suprema Corte de Justicia, que era quien sólo podía absolver ó condenar. Las Cámaras no podían hacer más que declarar si se podía proceder, si la Corte debía formar causa al acusado: ellas no tenían facultad más que para otorgar su permiso, á fin de que el Tribunal competente iniciara el procedimiento criminal contra el funcionario que gozaba de inmunidad constitucional. Quien lea esos textos tiene que reconocer forzosamente que los procedimientos seguidos en las Cámaras para hacer esa declaración, para otorgar ese permiso, distan mucho de ser los procedimientos del verdadero juicio criminal, porque mientras estos tienen que guardar ciertas solemnidades esenciales para su validez constitucional, aquellos no constituían sino una averiguación más ó menos perfecta, que motivara siquiera una sospecha racional de la delincuencia del acusado, que fundara la convicción moral de las Cámaras de que había mérito para que éste depurara su conducta ante un Tribunal.»

Hemos copiado las doctrinas que anteceden porque ellas explican con toda claridad la diferencia que existe entre la declaración de haber lugar á formar causa, cuando se trata de delitos comunes atribuidos á ciertos funcionarios, y la declaración de culpabilidad cuando se trata de delitos oficiales; pero

en realidad todavía nos parece que las doctrinas expuestas respecto de los primeros, debieran ser más explícitas. Concedido el fuero constitucional, por motivos verdaderamente políticos, á ellos únicamente debiera atenderse para hacer la declaración correspondiente: esto es, la Cámara debería preguntarse ¿la acusación es maliciosa? ¿tiene por objeto impedir que funcione el Cuerpo Legislador? ¿tiende á coartar la libertad de la discusión, impidiendo que alguno de los miembros del Congreso tome parte en ella? ¿se propone dar el triunfo á una minoría descompletando el número de los que forman mayoría? Tales son en nuestro concepto, y conforme á los principios estrictos del Derecho Constitucional, las preguntas que el Cuerpo Legislador debiera hacerse antes de resolver si había ó no lugar á desaforar á alguno de sus miembros.

Y si así se hiciera, creemos que no procedería el juicio de amparo contra tal resolución.¹

Pero como de ordinario no es así, sino que los Cuerpos Legislativos entran á discutir si está ó no comprobado el cuerpo del delito, si hay ó no pruebas de delincuencia, etc.; y sobre todo, como interviene por lo común un acusador, para quien la declaración de no proceder equivaldría á una denegación de justicia, no sabemos que se haya puesto en duda la procedencia del amparo en estos casos, á lo menos con relación á los Cuerpos Legislativos de los Estados, porque respecto del Congreso General, últimamente se negó la procedencia del amparo, aunque por un fundamento diverso de los que hemos expuesto y con el cual no estuvimos de acuerdo.²

¹ En este punto encontramos una diferencia comparando nuestra Constitución con la de los Estados Unidos. Allí sí es un verdadero privilegio, justificado por motivos de notoria conveniencia pública, el que se concede á los diputados y senadores, de no ser arrestados durante el tiempo de sus funciones. Véase á Story.

² El Dr. Abrego pidió á la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión que desaforase á los Diputados Reyes Spindola y Diaz Dufío, á quienes acusó del delito de difamación. La Cámara declaró no haber lugar á proceder contra los acusados, y promovido el juicio de amparo, el Juez de Distrito lo negó, fundándose en el art. 104 de la Constitución. La Corte de Justicia confirmó esta resolución contra el voto del fiscal y el del autor de estas líneas.

Se ha dicho alguna vez, y este ha sido el fundamento con que se ha negado en estos casos la procedencia del amparo, que el art. 104 de la Constitución, hecha la declaración del Gran Jurado, cierra la puerta á todo ulterior procedimiento. Es verdad, pero estas palabras, como claramente se comprenden, se refieren á procedimientos ulteriores de la misma Cámara ó de los Jueces del orden común. También de las sentencias que en la última instancia pronuncian los Tribunales ordinarios, se dice que no admiten ningún recurso, que son la verdad legal, etc., sin que esto excluya la procedencia del amparo. La declaración de no proceder, según la opinión de algunos publicistas, ni siquiera impide que se abra un nuevo procedimiento cuando se adquieren nuevos datos, ni que la acusación se haga después que el funcionario dejó de serlo, mientras la acción para perseguir el delito no esté prescrita.¹

Respecto de los actos en los cuales los cuerpos legisladores declaran la culpabilidad del acusado, todas las razones que hemos dado para dudar de la procedencia del amparo, tratándose de los delitos comunes, militan en sentido contrario para demostrar su procedencia cuando se trata de delitos oficiales. El Sr. Vallarta, en las palabras que acabamos de citar y en las que copiaremos en seguida, establece con toda claridad la diferencia que hay entre uno y otro caso. Ya vimos antes cómo refiriéndose á los primeros, dice: «que es sólo un expediente informativo, que tiene por objeto otorgar el permiso necesario para que el Juez competente proceda contra el culpable.» Oigamos ahora cómo se expresa con relación á los segundos.

«Hoy el Congreso, dice, tratándose de un delito oficial no puede limitarse á organizar un *expediente instructivo*, sino que tiene que formar un *verdadero proceso criminal*, puesto que sus atribuciones no se reducen á permitir que se forme causa al acusado, sino que se extienden hasta *absolverlo ó condenarlo*. Suponer que la única regla del procedimiento criminal sea orga-

¹ Véase á Rodríguez en la obra últimamente citada.

nizar secretamente un *expediente que justifique* los cargos (art. 145 del Reglamento del Congreso); que la única garantía del acusado consiste en oír la lectura de ese expediente, y dar los descargos que tuviere á bien (art. 145); que el único derecho que al acusador compete, sea acercarse á la sección para presentar las pruebas que tenga (art. 146), es intentar borrar de una plumada los artículos que consignan las garantías en el proceso criminal. Que aquel sistema de proceder no las respetara cuando no tenía más fin que permitir que se abriera una causa en forma, para absolver ó condenar, se comprende bien; pero pretender que el expediente instructivo que desconoce hasta los trámites más esenciales del procedimiento criminal, haga las veces y surta los efectos de éste, es rebelarse á la vez contra los preceptos de la Constitución y contra los principios de justicia.»¹

En estos fundamentos se apoyó la ejecutoria de la Suprema Corte de Justicia de 10 de Diciembre de 1880, siendo de notar que el amparo se concedió, no al acusado, sino á la parte acusadora, respecto de la cual se dijo expresamente: «Considerando que al acusador á quien no se permite ver el proceso en estado, ni se le reciben las pruebas que ofrece, se le constituye en la necesidad de no poder probar su acusación y se le sujeta á sufrir una pena que puede ser el resultado indeclinable de la sentencia absolutoria del acusado; y esto sin audiencia, sin defensa y sin pruebas, lo que constituye á su vez la violación del art. 14 constitucional, puesto que en este caso el acusador reasume el papel de acusado.»

Por este motivo, repetimos, se otorgó el amparo por mayoría de ocho votos contra dos, á la Sra. Candelaria Pacheco de Albert contra los actos del Gran Jurado del Congreso de la Unión, en la acusación que aquella señora presentó contra el Gral. Luis Mier y Terán, por el fusilamiento del Dr. Ramón Albert Hernández, mandándose en la ejecutoria que se repusiera el expediente al estado que tenía antes de que se incom-

¹ Lugar citado.

pletara la Sección del Gran Jurado por falta de uno de sus miembros.

Este fallo fué muy notable, no sólo por haberse resuelto en él que la Sección del Gran Jurado, cuando se versa un delito oficial, debe funcionar íntegra, sujetándose á los procedimientos de un verdadero juicio criminal, para que tengan validez sus actos, sino también porque en él se resolvió que el acusador en los negocios criminales tiene y debe tener las mismas garantías que el acusado.

Por lo demás, quizá al tratar de los actos políticos judiciales ó estrictamente judiciales de los Estados, de los cuales actos tenemos no pocos casos prácticos que merecen mencionarse, encontraremos ocasión de ampliar nuestras ideas sobre el particular.

V.—*De los actos puramente económicos de los Cuerpos Legisladores de la Federación.* Estudiando la Constitución Americana, encontramos que en uno de sus artículos dice: «Cada Cámara puede fijar las reglas de sus procedimientos, castigar á sus miembros por su mala conducta y con el consentimiento de las dos terceras partes de votos expulsarlos.»¹ Tal vez esta facultad de los Cuerpos Legisladores Americanos tenga su origen en la que en igual sentido tienen las Cámaras inglesas.² Nuestra Constitución Política no les concede tan exorbitante facultad; pero sí contiene en la frac. 28 del art. 72, la declaración de que el Congreso está facultado para formar su reglamento interior y tomar las providencias necesarias á fin de hacer concurrir á los Diputados ausentes y corregir las faltas ú omisiones de los presentes. Se comprende desde luego cuánto importa esta última facultad, de que se ocupa también el reglamento del Congreso, y sin la cual podría una minoría de representantes del pueblo entorpecer las funciones de los Cuerpos Legisladores sólo con dejar de asistir á sus sesiones. Registrando los anales judiciales en lo relativo á

¹ Story, cap. 3.

² Véase á Fischel, «La Constitución de Inglaterra,» traducción francesa, tomo 2°, pág. 257.

los juicios de amparo, encontramos, como digna de citarse, la ejecutoria de la Suprema Corte de Justicia, de 23 de Mayo de 1871. Según de ella se deduce, varios Diputados, para dejar incompleto el *quórum* en una sesión de la junta preparatoria de la Cámara, se separaron antes de la hora de reglamento. Por este motivo se les impuso una multa, y la Suprema Corte de Justicia, confirmando la sentencia de primera instancia, les amparó contra este acto puramente económico de la Cámara de que formaban parte. El fundamento del amparo fué «que la Junta de Diputados¹ no procedió en los términos que dispone el art. 60 de la ley electoral de 12 de Febrero de 1857, único en que la imposición de la multa cabría en la prevención de la segunda parte del art. 21 de la Constitución General.»

Según este precedente, cabe el amparo hasta contra los acuerdos económicos de los Cuerpos Legisladores cuando lastiman una garantía individual.

CAPITULO II.

DE LOS ACTOS DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL QUE PUEDEN SERVIR DE MATERIA AL JUICIO DE AMPARO. ACTOS EMANADOS DE LA SECRETARÍA DE RELACIONES.

Siendo tan varios como numerosos los actos del Poder Ejecutivo Federal que pueden dar motivo al juicio de amparo, para proceder con método, trataremos en este capítulo solamente de los que pueden ser ejecutados por medio de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Estando depositado el ejercicio del Poder Ejecutivo de la Unión en un individuo denominado Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, según el art. 75 de la Constitución, y no pudiendo ser obedecido nin-

¹ Así dice la Ejecutoria, por lo que no sabemos qué clase de Junta era; pero suponemos que sería alguna de las Juntas Preparatorias que preceden á la apertura de la Cámara.