

## CAPITULO XVI.

DE LOS ACTOS DE LAS LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS, EJERCIENDO FUNCIONES POLÍTICAS Y POLÍTICO-JUDICIALES, EN LO QUE SE RELACIONA CON LOS JUICIOS DE AMPARO.

Al hablar de esta misma materia, refiriéndonos al Cuerpo Legislativo Federal, expusimos nuestra opinión sobre el asunto de que vamos á hablar. En nuestro concepto, cuando se trata simplemente de declarar si hay ó no lugar á proceder contra un funcionario que disfrute fuero constitucional, no debería haber lugar al amparo, porque no hay juicio. El Cuerpo Legislativo no juzga, y aunque es cierto que es un acto de autoridad que parece comprendido en los términos del art. 101 de la Constitución, no habiendo juicio, y habiendo motivos suficientes para que no se estorbe la acción de la justicia común, creemos difícil que pudiera sostenerse que en el caso de hacerse la simple declaración de *ha lugar á proceder*, haya violación de garantías. Sin embargo, dijimos entonces y repetimos ahora, que la jurisprudencia de la Corte ha resuelto lo contrario, quizá porque habiéndose hecho notar que en estos casos se afectan los derechos del acusador, y siendo procedente el amparo á favor de éste cuando se declara que no hay lugar á formar causa al acusado, la reciprocidad é igualdad de derechos entre uno y otro exigen que el amparo se tenga como procedente.

Mas sea de ello lo que fuere, he aquí citados cronológicamente algunos casos prácticos que pueden ilustrar la cuestión.

El C. Manuel Toro, tesorero general del Estado de Oaxaca, fué acusado por el Gobernador del mismo Estado, ante la Legislatura, por abusos que se le atribuían cometidos, siendo Jefe Superior de Hacienda y Comisario general del ejército de Oriente. La Legislatura erigida en jurado de hecho lo declaró culpable, y luego la Corte de Justicia del Estado, como jura-

do de sentencia le impuso pena. El acusado solicitó el amparo de la Justicia Federal, y la Suprema Corte, confirmando la sentencia del juez de Distrito, lo concedió por ejecutoria de 15 de Noviembre de 1872, cuyo fundamento principal fué, que el conocimiento del negocio correspondía á la Justicia Federal, puesto que las faltas que se atribuían al acusado las había cometido como Jefe de Hacienda y Comisario del ejército, y no como empleado de hacienda del Estado de Oaxaca.

Otro caso raro aconteció el año siguiente en el Estado de Hidalgo. El Gobernador interino del Estado fué acusado ante la Legislatura del mismo, por haberse extralimitado de sus facultades, solicitando del Gobierno general la declaración del estado de sitio, lo cual constituía, en concepto de los acusadores, un ataque á la soberanía del Estado. La Legislatura declaró que había lugar á proceder contra dicho funcionario. Este solicitó el amparo de la Justicia Federal, el que le fué concedido por el juez de Distrito de Pachuca, fundándose en que el solicitar la declaración de sitio no constituía un hecho comprendido en la ley penal, y en que el Gobernador acusado no tenía el carácter de funcionario del Estado de Hidalgo, sino de la Federación. La Suprema Corte de Justicia, por ejecutoria de 21 de Octubre de 1874, revocó esta sentencia y negó el amparo, porque la simple declaración de haber lugar á proceder no constituía una violación constitucional, y el hacerla estaba en las facultades constitucionales de la Legislatura.

El Secretario del Gobierno de Yucatán fué también acusado ante la Legislatura del mismo Estado por haber autorizado el nombramiento de un jefe político, con infracción, según se dijo, de una ley particular del Estado. Habiéndole declarado culpable la Legislatura erigida en gran jurado, dicho funcionario solicitó el amparo de la Justicia Federal. El Juez de Distrito lo amparó, fundando su sentencia en dos consideraciones:

«1.<sup>a</sup> Que la Legislatura erigida en gran jurado, se convierte en Tribunal, y los Diputados son los jueces que lo forman, cu-

yo Tribunal, reunido para declarar ó no culpables á los altos funcionarios en sus delitos oficiales, sigue un juicio criminal, por lo que deben concederse al acusado todas las garantías que señala el Pacto Federal, puesto que la ley es igual para todos los ciudadanos, tengan ó no representación oficial, procediendo el recurso de amparo, caso de no concedérselas.»

«2.<sup>a</sup> Que el juicio seguido por el gran jurado se inició el 31 de Octubre próximo pasado y terminó el 3 de Noviembre último, es decir, que apenas duró el angustiado término de tres días; que en tan breve término no era posible dar al acusado las garantías constitucionales requeridas en todo juicio criminal.»

La Suprema Corte contradijo estos fundamentos, exponiendo los siguientes en su ejecutoria de 3 de Febrero de 1874, que revocó la sentencia del inferior.

«1.<sup>o</sup> Que la ingerencia legítima de los jueces federales, en casos como el presente, está estrictamente limitada á investigar si en el juicio han sido violadas las garantías del hombre, consignadas en la Carta fundamental, sin que les sea lícito definir los términos del procedimiento, ni el modo con que dichas garantías deben ser acatadas, bastando el hecho de haberlo sido.»

«2.<sup>o</sup> Que consta en autos que el solicitante recibió las citaciones necesarias para procurar su defensa, de donde se infiere que fueron suficientemente respetadas las garantías de que habla el art. 20 de la Carta fundamental.»

«3.<sup>o</sup> Que respecto de la legitimidad de la acusación, la brevedad de la instrucción y de los términos todos del juicio, con tal de dejar á salvo los derechos del acusado, sólo el Gran Jurado en que se erigió la 4.<sup>a</sup> Legislatura de Yucatán, en uso de sus legales atribuciones, tiene derecho de decidir.»

Y no fué sólo el Secretario del Gobierno de Yucatán el que se vió acusado, sino también el Gobernador del mismo, á quien se declaró también culpable. El juicio de amparo promovido por éste siguió los mismos trámites y corrió la misma suerte que el del Secretario; se concedió el amparo en prime-

ra instancia, y se negó en segunda, por los propios fundamentos. Sólo encontramos en la sentencia de 1.<sup>a</sup> instancia este considerando que no se contiene, á lo menos textualmente como los otros, en la sentencia anteriormente citada: «Considerando, añade la sentencia, que aun cuando se quisiera decir que el juicio seguido contra el Lic. Castellanos Sánchez (el Gobernador acusado) no es judicial sino político, por lo que no debe estar sujeto á las formas tutelares del referido art. 20 de la Constitución, esto no es cierto; porque no hay ley que lo determine; antes al contrario, según el art. 21 de la Constitución Federal, la aplicación de las penas propiamente tales, es exclusiva de la autoridad judicial, debiendo reputarse judicial el veredicto de culpabilidad, que no es sino una sentencia condenatoria; pero dado caso que el juicio se considerase como político, no por eso dejaría de ser criminal, y el art. 20 de la Constitución se contrae á todo juicio criminal.»

A pesar de este fundamento, la sentencia fué revocada y negado el amparo, en definitiva, por ejecutoria de la Suprema Corte, que tiene la misma fecha que la anterior.

No carece de interés el caso resuelto por la ejecutoria de la Suprema Corte de Justicia, de 26 de Febrero de 1874, que concedió el amparo al quejoso. Como ésta no es muy extensa y da una idea bastante clara de las circunstancias de hecho que en el asunto concurrieron, creemos oportuno copiarla íntegra. Dice así:

«Visto el recurso de amparo interpuesto por el C. Evaristo Esquibel, Diputado á la 5.<sup>a</sup> Legislatura del Estado de Yucatán, contra el Coronel José Matilde Alcocer, que con el carácter de encargado del Poder Ejecutivo del mismo Estado, le ha puesto preso é incomunicado, con infracción de los arts. 16 y 19 de la Constitución Federal; vista la suspensión del acto reclamado; el requerimiento en nombre de la Justicia de la Unión, para que se cumpliera dicha suspensión, lo que no se verificó; el auto que se mandó notificar por la prensa; el requerimiento á la autoridad responsable, solicitándose el auxilio federal para llevarlo á cabo: la negativa del referido auxilio;

el informe del Coronel Alcocer en lo principal; el parecer fiscal; la sentencia del inferior otorgando el amparo solicitado; y considerando: que está probado que el peticionario, reducido á prisión por orden del Coronel José Matilde Alcocer, que fungía de Gobernador del Estado de Yucatán, fué declarado bien preso por una comisión de la minoría de la 5<sup>a</sup> Legislatura, que no es competente para asumir el carácter de Gran Jurado, por carecer del *quórum* que exige el art. 29 de la Constitución particular del Estado, lo cual importa la violación del art. 26 de la Constitución Federal. Por estas consideraciones, etc., etc.»

Y no fué éste el único amparo concedido por la Justicia Federal contra actos de la Legislatura de Yucatán, en esta época. La misma Legislatura, erigida en Gran Jurado, quiso juzgar á varios Diputados y al C. Dionisio González, que había estado encargado del Poder Ejecutivo, y contra estos actos pidieron amparo los acusados, el cual les fué concedido por la siguiente ejecutoria de 25 de Marzo de 1874, cuyo único considerando transcribiremos en seguida, porque da á conocer con toda claridad el caso que se trataba de resolver.

«Considerando, dice, que está probado que la H. Legislatura de Yucatán, que debe funcionar en el bienio de 1874 á 1875, se instaló legítimamente el día 31 de Diciembre del año próximo pasado, con doce Diputados propietarios y un suplente, y con arreglo á lo prevenido en el art. 21 de la Constitución local; que funcionó con este mismo número hasta el 16 de Enero del presente año, en que se separó de ella una minoría compuesta de cinco Diputados; que esta minoría, apoyada en la fuerza y con infracción del art. 43 de la citada Constitución del Estado, pretende juzgar á los Diputados que solicitan el amparo y al C. Dionisio González, consejero de Gobierno, atribuyéndoles delitos contra la misma Constitución, contra la libertad y legalidad de las elecciones y sedición, á cuyo efecto ha publicado edictos en que los llama, cita y emplaza, conminándolos con graves penas que especifica la minoría de la comisión en su informe; que con estos hechos, la repetida minoría ha violado las garantías consignadas en los

arts. 14 y 16 de la Carta Federal, pues aunque por los fundamentos expuestos la dicha minoría no constituye autoridad legítima, sí ejerce un poder de hecho por el apoyo de la fuerza con que cuenta. Con fundamento, etc., etc.»

Debe citarse también el amparo concedido por ejecutoria de 14 de Septiembre de 1874, al Gobernador de Coahuila, contra el decreto de la Legislatura que lo declaró culpable. El fundamento de esta sentencia fué que según la Constitución particular del Estado, el Congreso sólo podía ser jurado de acusación y el Tribunal Superior de sentencia.

Son dignas igualmente de mención especial dos ejecutorias, la una de Marzo 30 de 1873, en la cual se desechó una queja de amparo, por no especificar las garantías violadas contra un decreto de la Legislatura de Zacatecas que prorrogó los períodos constitucionales de sus funciones y de las del Gobernador; y la otra de 22 del mismo mes y año, en la que se concedió el amparo al C. José M. Carvajal, Secretario que había sido del Gobierno de Hidalgo, contra la Legislatura del mismo, erigida en Gran Jurado, que lo mandó procesar por faltas oficiales. En esta ejecutoria se dice que durante el estado de sitio, los funcionarios públicos tienen el carácter de funcionarios federales, y, por lo mismo, no son enjuiciables por las autoridades de los Estados.

El último caso de amparos pedidos contra declaraciones de los Cuerpos Legisladores erigidos en Jurado, que encontramos en nuestros anales judiciales, es el ocurrido en el Estado de México, con motivo de la acusación presentada contra su Gobernador, D. Jesús Lalanne. Pidió amparo, y por auto de 18 de Octubre de 1886 se le negó la suspensión. No sabemos qué fin tuvo el amparo.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Ultimamente se falló por la Suprema Corte el amparo contra la declaración que hizo la Legislatura de Chiapas, de haber lugar á proceder contra D. Manuel Carrasco, Gobernador que había sido de dicho Estado, por un delito oficial.

Como habían pasado más de cuatro años desde que este señor se había separado del Gobierno, el delito oficial estaba prescrito, conforme á la Constitución local, y con este fundamento le amparó la Suprema Corte, por ejecutoria de Junio 13 de 1901. Además la acusación parecía frívola é infundada.

Tiene alguna analogía con los casos resueltos por las ejecutorias que hemos citado, el que suele presentarse con motivo del expediente llamado en algunos Estados instructivo de responsabilidad, que se forma por los jueces y tribunales superiores, para declarar previamente si hay ó no lugar á abrir el juicio de responsabilidad á un juez inferior. En un caso que ocurrió recientemente (amparo Perea, de Zacatecas), la Suprema Corte negó el amparo por ejecutoria de 28 de Marzo de 1901, porque dijo que el simple auto de declaración de haber lugar á proceder, no constituía el acto de juzgar. Algunos Magistrados, y entre ellos el que esto escribe, votaron en contra, porque no existiendo, según ellos, los elementos del delito que se atribuía al juez Perea, no debió abrirse ningún procedimiento.

Al tratar el punto que venimos estudiando relativo á la concesión del amparo contra actos de los Cuerpos Legisladores de los Estados, ejerciendo funciones puramente políticas ó político-judiciales, tenemos que recordar, para discutirla aquí, la cuestión que se ha sometido algunas veces á la resolución de la Suprema Corte de Justicia, y consiste en saber si el fuero que las Constituciones que algunos Estados conceden á ciertos funcionarios, como los jefes políticos, alcaldes municipales, etc., debe ser respetado por la Justicia Federal, ó en otros términos, si la declaración de no haber lugar á formación de causa, decretada por las Legislaturas, impide el ejercicio de las acciones de los acusadores, quienes en algunos casos han ocurrido á la Justicia Federal demandándole su amparo y protección.

El Sr. Vallarta, con la maestría en él acostumbrada, trató ampliamente esta cuestión, no con motivo de un juicio de amparo, sino de una contienda jurisdiccional entre el Juez de Distrito de Puebla y el Gobierno del mismo Estado, para conocer de la causa que por infracción de la ley electoral, se instruía al Jefe Político de Tecali. Las razones y fundamentos legales expendidos en la sentencia de 3 de Diciembre de 1880, pronunciada por la primera Sala de la Suprema Corte de Jus-

ticia, que declaró «que el Juez de Distrito era el competente para seguir conociendo, sin previa declaración del Jurado establecido por la Constitución local, de la causa que se estaba instruyendo al Jefe Político de Tecali,» han servido después para resolver los casos que han ocurrido, en los cuales se ha vuelto á presentar la misma cuestión, aunque para ser discutida y resuelta por la vía de amparo.

Estas razones fueron aceptadas por todos los Magistrados que formaban la Sala<sup>1</sup> y están claramente expuestas en los siguientes considerandos, que por su importancia, nos permitimos copiar en este lugar:

«Considerando 1º: Que por diversas ejecutorias de esta Sala, entre las que se pueden citar la de 28 de Marzo de 1873, 20 de Junio de 1874 y 4 de Febrero de 1875, está resuelto el punto de nuestro Derecho Constitucional, de que el fuero de que gozan los Diputados á las Legislaturas de los Estados debe ser respetado por las autoridades federales, en virtud de ser ese fuero una emanación del art. 109 de la Constitución, y la necesidad de respetarlo una consecuencia indeclinable de ese precepto.»

«2º: Que prescindiendo de la consideración de que las ejecutorias uniformes de este Tribunal fijan la inteligencia de los textos constitucionales, supuesto que la Corte es el supremo intérprete de la Constitución, las razones que apoyan la inteligencia de aquel art. 109 en lo relativo á este punto, son decisivas y concluyentes.»

«3º: Que esas razones pueden así compendiarse como lo hace la ejecutoria de 4 de Febrero de 1875 citada: «Que uno de los principios más importantes de nuestro Derecho Constitucional es el consignado en el art. 109 de la Constitución de 5 de Febrero de 1857, conforme al cual es obligatoria para los Estados la adopción de la forma de gobierno republicano representativo popular. Que tal forma de gobierno requiere forzosamente que los Cuerpos Legislativos de los Estados

<sup>1</sup> La sentencia se dió por unanimidad.

tengan la firmeza y estabilidad necesarias para el desempeño de sus funciones. Que para el aseguramiento de esa firmeza y de esa estabilidad, es requisito indispensable que los Diputados á las Legislaturas de los Estados disfruten del fuero que, sin excepción alguna, les otorgan sus respectivas constituciones, y que consiste en no poder ser juzgados ni por los delitos comunes ni por los delitos oficiales de que fueren acusados, sin que para los primeros declare previamente la Legislatura á que pertenecen, que ha lugar á proceder contra ellos, y para los segundos que son culpables. Que la garantía mencionada es indispensable aun en el caso de ser acusados de delitos federales, porque de lo contrario bastaría semejante acusación para inhabilitarlos en el ejercicio de sus funciones, dándose así lugar al peligro inminente de dejar sin el número necesario á las Legislaturas de los Estados, y atentándose, en consecuencia, á la forma de gobierno republicano representativo popular, que les garantiza el art. 109 de la Constitución de 1857. Que la circunstancia de no estar comprendidos los Diputados á la Legislatura de los Estados entre los funcionarios de que habla el art. 103 de la Constitución de 1857, no afecta el presente caso, porque en él no se trata del fuero federal, sino del concedido en las constituciones particulares de los Estados, lo cual debe estimarse bastante, según los fundamentos antes consignados, para que no se les pueda juzgar cuando fueren acusados de delitos federales, sin previa declaración de la Legislatura respectiva de haber lugar á formación de causa.»

«4.º: Que aunque todas esas razones obran de lleno y con la misma fuerza tratándose no sólo de Diputados á una Legislatura, sino de los individuos que forman los Poderes Ejecutivo y Judicial de los Estados, puesto que la existencia de los tres es necesaria para la conservación de la forma republicana de gobierno, esa doctrina no es aplicable á las autoridades subalternas locales, sino que por el contrario, aquellas mismas razones sirven para demostrar que el fuero que éstas puedan tener, según las leyes de los Estados, no debe producir efecto en el orden federal:»

«5.º Que el fuero de estas autoridades inferiores es una creación meramente local que no emana de precepto alguno de la Constitución Federal; que él no es necesario para la conservación y estabilidad del gobierno republicano, representativo, y que en consecuencia no puede invocarse para restringir las facultades que la Constitución da á los Tribunales Federales:»

«6.º Que ésta no creyó necesario para garantir la forma republicana, el fuero político de las autoridades y los empleados subalternos, puesto que no lo concedió más que á los Poderes Supremos Legislativo, Ejecutivo y Judicial de la Unión, dejando sin él aun á las más altas autoridades civiles y militares de la Federación:»

«7.º Que obedeciendo al principio filosófico que sostiene el fuero de los Poderes Supremos de los gobiernos representativos, la adición del art. 103 de la Constitución restringió ese fuero á los casos necesarios, y privó de él aun á los altos funcionarios por los delitos comunes ú oficiales que cometan mientras desempeñen algún empleo, cargo ó comisión pública que hayan aceptado durante el período en que conforme á la ley se disfruta de aquel fuero:

«8.º Que supuesto esto, no puede ser una condición esencial del gobierno representativo de un Estado, lo que no es una necesidad del gobierno representativo de la Unión, y que por tanto, las mismas razones que obran para respetar el fuero de los Poderes Supremos locales, exigen que no surta efecto alguno en el orden federal el que pueden disfrutar sus autoridades subalternas:

«9.º Que esta conclusión está bien sostenida por la concordancia del art. 97, fracción 1.ª, y del 109 de la Constitución, porque en tanto los jueces de Distrito no pueden proceder contra los individuos de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial de los Estados, en cuanto que tienen que respetar la forma de gobierno republicano, representativo, popular, que el art. 109 impone á los Estados, forma de gobierno que no subsiste si los Poderes Supremos no gozan del fuero político en los términos establecidos en sus constituciones, pero que

sí se conserva, aunque las autoridades inferiores, federales ó locales, no lo tengan; debiéndose inferir de estos conceptos, apoyados en el tenor de las prescripciones de la Constitución Federal, que si bien el art. 109 limita el precepto de la fracción 1.<sup>a</sup> del 97 tratándose de los Poderes Supremos locales, no puede producir el mismo efecto respecto de las autoridades y empleados subalternos de los Estados.

«Por estos fundamentos se resuelve: que el juez de Distrito del Estado de Puebla es el competente para seguir conociendo, sin previa declaración del Jurado establecido por la Constitución local, de la causa que se está instruyendo al jefe político de Tecali y que ha motivado la presente competencia, etc., etc., etc.»

Dijimos antes que estos fundamentos habían servido á la Suprema Corte de Justicia en los casos de amparo que había tenido que decidir, para conceder la protección de la Justicia Federal á los que la han solicitado por negarse la entrada á las acusaciones contra funcionarios de un orden subalterno de los Estados, que pretendían gozar fuero constitucional según la constitución de los mismos; y así es en efecto. La Constitución del Estado de Tlaxcala y también la de Puebla, según creemos, no permitían que se diese entrada á las acusaciones contra los Alcaldes Municipales, Prefectos políticos y otros funcionarios ni aun por delitos del orden común, sin que las Corporaciones Municipales en unos casos, el Consejo de Gobierno, ó la Legislatura en otros, declarase previamente que había lugar á formación de causa.

Los acusadores, con este motivo, han ocurrido alguna vez á la Suprema Corte de Justicia, y ésta los ha amparado, declarando que el fuero de los funcionarios subalternos es «una creación meramente local y por lo mismo arbitraria, que no está comprendida ni explícita ni implícitamente en la Ley Fundamental de la República, que no es necesaria para la conservación del Gobierno Republicano, supuesto que no puede ser una condición esencial del Gobierno representativo de un Estado, lo que no ha sido una necesidad para el Gobierno represen-

tativo de la Unión;» según puede verse en las ejecutorias de 3 de Noviembre de 1894 y 9 de Octubre de 1899, relativas á amparos promovidos con motivo de la acusación hecha contra funcionarios municipales en el Estado de Tlaxcala, á las cuales no se ha querido dar entrada por haber declarado la Corporación Municipal que no había lugar á proceder.

Estas ejecutorias suponen resuelta esta otra cuestión de que hablamos ya en el lugar correspondiente: las garantías comprendidas en el art. 14 de la Constitución comprenden tanto al acusado como al acusador.<sup>1</sup>

Puede verse también la ejecutoria de 27 de Noviembre de 1882 relativa al amparo pedido con motivo del fuero que la constitución local del Estado de México concede á los jueces de 1.<sup>a</sup> Instancia, y muy particularmente la sentencia del Juez de Distrito, en el mismo amparo, de 26 de Abril del mismo año, la cual fué dictada con bastante estudio y conocimiento del punto que se resolvió en ella;<sup>2</sup> y también la de 23 de Noviembre de 1894, en la que se negó el amparo solicitado por un Magistrado propietario del Tribunal Superior de Distrito contra un juez correccional que mandó abrir un procedimiento criminal contra el quejoso.

Por ejecutoria de 13 de Febrero de 1901 se amparó al Gobernador de Chiapas contra un acuerdo de la Legislatura, porque había pasado más de un año desde que dejó el Poder, cuando se presentó la acusación y la acción para exigirle la responsabilidad oficial estaba prescripta, según la Constitución local.

<sup>1</sup> Véase lo dicho en el capítulo I, sec. III de este Libro, pág. 167, y en los Votos del Sr. Vallarta, tomo 2.<sup>o</sup>, pág. 463.

<sup>2</sup> En el Semanario Judicial de la Federación, 2.<sup>a</sup> Epoca, tomo 5.<sup>o</sup>, pág. 664, puede verse in extenso la discusión de este negocio y los votos de los Magistrados de la Corte.