

tiene un lugar preferente entre los créditos el fisco, sea federal, local ó municipal.

La segunda, de la misma fecha (amparo Francisco González Sevilla y Socios, de Puebla), no ofrece en sí misma nada de notable, por haberse tratado en ella únicamente de la comprobación de los hechos en que se hacía consistir la violación reclamada. Pero en el curso de la discusión, en vista de la legislación fiscal del Estado de Puebla, se suscitó esta cuestión que no carece de interés. ¿Es anticonstitucional una ley que para que se dé entrada á la discusión sobre el pago de contribuciones, en el orden judicial, cuando el asunto se hace contencioso, exige el depósito previo de la cantidad exigida al contribuyente?

Así lo dispone el art. 1º del decreto del Estado de Puebla de 8 de Febrero de 1898, y en verdad que había razón suficiente para tener este precepto como anticonstitucional.

Porque en efecto, hecho contencioso el cobro de una cantidad exigida por causa de contribuciones, y en los casos en que real y verdaderamente hay motivos para dudar de la legitimidad del cobro, y el caso exige una resolución judicial que decida la controversia, el asunto por su naturaleza viene á caer de una manera que no da lugar á duda, bajo la jurisdicción del Poder Judicial, con exclusión de cualquiera otro de los Poderes Públicos. Siendo esto así, no puede dudarse, que el poner obstáculos á que aquel Poder ejerza sus atribuciones naturales, y hacer que por este medio la controversia entre el fisco y el particular, se decida por el Poder Administrativo, es contrariar abiertamente el principio fundamental de nuestra Constitución Política, de la división de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Ni siquiera puede decirse que el interés del fisco así lo exige para que sus derechos no se vean burlados, si la sentencia de la autoridad judicial le fuere favorable, y el contribuyente no tuviere bienes con que hacer efectiva la sentencia, pues es sabido que el ejercicio de la facultad económico-coactiva, puede llegar hasta el embargo de bienes para hacer efectiva la sentencia.

Aunque no se refieran á infracciones constitucionales en el sentido en que las hemos considerado en este capítulo, sino más bien á la inteligencia que deba darse á la legislación local de algún Estado, en cuanto al sistema tributario, no nos parece fuera de propósito hacer mención en este lugar de las dos ejecutorias siguientes, que resolvieron un punto dudoso de la legislación de Zacatecas, sobre contribuciones.

Una ley del Estado grava las ventas de mercancías con un tanto por ciento sobre el importe de ellas. El Recaudador de Rentas de la Capital cobró á la negociación minera «Guadalupeita,» cierta cantidad por ventas de dinamita y otros materiales, hechas á los operarios de la negociación. Como la entrega de dichos materiales tenía por objeto que los empleasen en los trabajos de las minas, y si bien se les cargaba su importe, se les recibían después los que devolvían como sobrantes, la Suprema Corte de Justicia no consideró estos actos como ventas comprendidas en la ley de contribuciones, y concedió el amparo al quejoso, en ejecutoria de 8 de Julio de 1898.

En igual sentido se pronunció la de 21 de Agosto de 1901 en el amparo pedido por igual causa por la negociación «Sombrerete Mining Company» de Zacatecas.

CAPITULO XVIII.

DE LOS ACTOS DEL PODER EJECUTIVO Y DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS ESTADOS QUE HAN DADO MOTIVO Á ALGUNOS JUICIOS DE AMPARO.

Siendo tan variadas las funciones que desempeñan los encargados del Poder Ejecutivo de los Estados y las autoridades que de ellos dependen en el orden administrativo, no es fácil hacer de ellas una clasificación exacta, para dar á conocer de una manera ordenada y metódica la jurisprudencia establecida por la Suprema Corte de Justicia, por medio de los

juicios de amparo, sobre los diversos puntos del Derecho Administrativo, en lo que se relaciona con el respeto debido á las garantías individuales. Esto no obstante, para observar el mejor orden posible en la exposición de nuestras ideas, distinguiremos los actos emanados de los Gobernadores y de los Prefectos ó Jefes Políticos, que no son más que agentes suyos, de los ejecutados por los Ayuntamientos ó Corporaciones Municipales que gozan de alguna mayor independencia, y extienden su acción á otros ramos de la administración pública, como son la salubridad, la policía y el ornato de las poblaciones.

I. *Actos de los Gobernadores y Jefes Políticos.*—Hecha la explicación anterior, daremos principio á nuestro estudio diciendo que en este lugar, que antes que de algunos otros, deberíamos hablar de los casos, harto frecuentes por desgracia, de consignación al servicio de las armas sin los requisitos legales; pero como ya hemos hecho mención de ellos en el capítulo VIII de este libro, hablaremos aquí de actos de otra especie, no sin advertir anticipadamente que no hemos creído conveniente omitirlos á pesar del poco interés científico que algunos de ellos tienen, porque en muchos casos ponen de manifiesto la grande utilidad del juicio de amparo cuya historia venimos haciendo. Por lo demás, se han cometido algunas veces violaciones tan flagrantes de las garantías individuales, que debemos esperar que no se verán repetidas.

El Gobernador del Estado de Oaxaca dictó un acuerdo el 7 de Agosto de 1871, por el cual mandó que el Jefe Político del Distrito del Centro estableciese entre los terrenos de los pueblos de Tequistepec y Tepenené una línea divisoria sobre la propiedad y posesión de dichos terrenos, á la cual debían sujetarse los expresados pueblos mientras se decidía definitivamente la cuestión que tenían pendiente ante la autoridad judicial. Ni el carácter de provisional, que se dió á esta providencia, ni la recta intención con que seguramente se dictó, fueron bastantes para que se le atribuyese la legalidad de que carecía. La Suprema Corte de Justicia, revocando la senten-

cia inferior, por ejecutoria de 17 de Diciembre de 1873, concedió el amparo á los quejosos, declarándose en ella, que establecer líneas divisorias en terrenos de propiedad particular, aun cuando sea con el carácter de provisionales, no es facultad del Poder Ejecutivo sino del Judicial, á quien además corresponde, por medio del juicio respectivo, conocer del valor de los títulos en que la misma propiedad se funda.

El Gobernador de Yucatán, oyendo al Consejo de Gobierno, dictó en 7 de Enero de 1868 un acuerdo, en el cual declaró que al pueblo de Sahcabachen, Partido de Champotón, le correspondía como ejido una legua cuadrada de tierras del rancho de San Pablo. Los dueños de este rancho, que habían estado en posesión de esos terrenos, á los cuales alegaban derecho los naturales del pueblo, pidieron amparo contra esta extraña resolución, el cual les fué concedido, pues ni el gobierno del Estado, ni su Consejo (dice la sentencia) tuvieron competencia para dictar tal acuerdo, ni aun cuando la hubieran tenido habrían podido fallar sin formalidad alguna judicial. La Suprema Corte, en ejecutoria de 29 de Septiembre de 1871, confirmó esta sentencia.

Puede verse la de 26 del mismo mes y año, contra una orden del Gobernador del Estado de Puebla, para que se erigiera en pueblo el barrio de Santa Marta, segregándose de San Bernabé Temoxilla, no sólo para los efectos políticos, sino para la adquisición de terrenos.

Aunque carece de interés científico, conviene citar aquí la ejecutoria de la Suprema Corte de 20 de Noviembre de 1872, en la cual, confirmando la sentencia de 1ª Instancia, se concedió el amparo de la Justicia Federal á varios vecinos de Cholula, en el Estado de Puebla, contra la orden del Jefe Político del Distrito que les prohibió que siguieran trabajando en unos terrenos que tenían adjudicados.

Con motivo de un reparto de tierras verificado en Tabasco, el Gobernador del Estado dió orden para que se entregasen unos terrenos á unos vecinos, privando á otros de la posesión que tenían. Estos se quejaron á la Justicia Federal, y la Su-

prema Corte, por sólo el hecho de encontrarse los quejosos en posesión de los terrenos disputados, los amparó, según ejecutoria de 27 de Junio de 1893.

En el Estado de Veracruz se concedió amparo contra actos del Ejecutivo, quien fundado en una ley llamada de Catastro, pretendía obligar á los propietarios de fincas rústicas á hacer ciertas manifestaciones á los Ingenieros encargados de practicar aquella operación. Aunque el amparo parece pedido contra el Alcalde Municipal de Coatepec, encargado de los primeros pasos para ejecutar el citado decreto, en realidad se concedió contra el Gobierno del Estado, como es de verse por los siguientes considerandos de la ejecutoria de 24 de Marzo de 1893:

«Considerando 1º: que en el decreto local á que se refiere la queja¹ se concede á una Compañía de individuos particulares para formar el Catastro, entre varias y amplias facultades, las siguientes: practicar el apeo y deslinde de las propiedades rústicas, públicas y privadas, sitas en el Estado, cambiando y designando á su arbitrio los linderos de cada predio, con audiencia ó sin ella, de cada uno de los interesados, y nombrando á voluntad de la comisión respectiva, la persona que deba representar á los ausentes; levantar los planos respectivos, incluso los de los baldíos, huecos y demasías, que resulten en el deslinde de las parcelas; y de hacer un avalúo preciso y minucioso de cada finca, con expresión de su inventario general y de sus productos líquidos.»

«Que los actos reclamados consisten en la publicación hecha en 25 de Enero y 1º de Marzo de 1892, por el Alcalde Municipal de Coatepec, de dos documentos relativos, el primero á las bases preliminares acordadas entre la Jefatura política y una comisión de Ingenieros para comenzar la formación del Catastro de ese Cantón, y el segundo al aviso que se da á los propietarios de predios rústicos del personal de esa comisión, para que en el término de quince días, contados desde la úl-

¹ Decreto de 25 de Julio de 1891.

tima fecha expresada, hagan una manifestación especial de sus respectivos predios, con la advertencia de que oportunamente se les comunicará el día y la hora en que debe comenarse la mensura de cada finca, á fin de que ellos estén presentes con los títulos de su propiedad.»

«Considerando 2º: que la autoridad responsable no ha justificado sus actos, al fundarlos en el repetido decreto de 25 de Julio de 1891, puesto que las disposiciones contenidas en ese decreto, que se pretende ejecutar, violan las garantías consignadas en los arts. 14 y 16 de la Constitución Federal, porque sin tener las autoridades política y municipal unidas á una comisión de individuos particulares, el carácter de Tribunal, previamente establecido por la ley, pretenden ejercer facultades exclusivamente judiciales sobre los derechos civiles correspondientes al quejoso en la finca de su propiedad, los cuales deben regirse por las leyes vigentes en el Estado, y porque se le molesta en su persona, papeles y posesiones sin mandamiento de la autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento, etc.»

Otro caso de amparo pedido contra actos de un Gobernador, es el siguiente, que citaremos por haber ocurrido no hace mucho tiempo, y porque, en nuestro concepto, la ejecutoria respectiva, que es de 27 de Abril de 1899, nos obliga á recordar á nuestros lectores lo que tenemos dicho en otra parte relativamente á lo mucho que importa fijar la época en que puede tenerse como consentido el acto reclamado cuando se trata de contribuciones. Unos comerciantes de Tabasco pidieron amparo contra el Gobernador del Estado, porque nó quiso modificar la cuota que á los quejosos había impuesto la Junta Calificadora de Contribuciones Directas. La Suprema Corte negó el amparo porque, según se dice en la ejecutoria respectiva, conforme á la ley local, el Gobernador sólo ejecuta los acuerdos de la Junta y carece de facultades para modificar las disposiciones de ésta.

El caso resuelto por ejecutoria de 3 de Marzo de 1892, merece también alguna atención. Varios vecinos del pueblo de

San Bernardino Contla, en el Estado de Tlaxcala, se quejaron contra el Gobernador del Estado por despojo de terrenos. El Gobernador negó que como funcionario público hubiese dictado medida alguna perjudicial á los quejosos; pero añadió, que como particular, propietario de la Hacienda de Concepción Buenavista, colindante con terrenos de éstos, tenía un pleito pendiente con ellos, sobre límites de sus respectivas propiedades, y habiéndose dispuesto por la autoridad judicial que se abstuvieran de todo acto de dominio, no habían obedecido, por lo cual, como particular y no como autoridad, se había visto obligado á repeler sus invasiones. El Juez de Distrito negó el amparo, pero la Suprema Corte de Justicia lo concedió, «porque los actos del Gobernador importaban un verdadero despojo tanto más palmario, dice la sentencia, cuanto que no le es lícito ni como particular ni como funcionario público avocarse el conocimiento de un negocio que requiere las formas tutelares de un juicio y la decisión de la autoridad judicial competente.

Entre los actos ejecutados por los Jefes Políticos con daño de los derechos individuales, que seguramente han sido muy numerosos, sobre todo en épocas de revoluciones, hemos elegido únicamente, para hacer mención de ellos en este Tratado, los que por alguna circunstancia especial han llamado nuestra atención.

Así, por ejemplo, registrando los anales de la Justicia Federal, nos encontramos la Ejecutoria de 27 de Noviembre de 1872, en la cual se amparó á unos quejosos contra una orden del Jefe Político de Puruándiro, en el Estado de Michoacán, que había mandado que les destruyesen é incendiasen las habitaciones que ocupaban en un terreno perteneciente á la hacienda de Villachuato. Este, en el informe que rindió, confesó el hecho, alegando en su defensa, que así lo había ordenado por ser gente perniciosa y de mala nota la que allí vivía, y estar facultado para ello por el propietario de la hacienda, quien á su vez tenía esta facultad conforme á los contratos de arrendamiento. A pesar de estas alegaciones, la Suprema Corte no

sólo concedió el amparo á los quejosos, sino que, según lo hemos referido en otro lugar, declarando que el perjuicio era reparable, ordenó que el Jefe Político reconstruyese las casas y que se diese noticia de lo ocurrido al Tribunal Superior de Michoacán, para los efectos procedentes.¹

Otro caso notable de ataque á las garantías individuales, nos ofrece la ejecutoria de la Suprema Corte de Justicia de 24 de Abril de 1873, que confirmó la de 1.^a Instancia y fué favorable á los que pidieron el amparo. El Jefe Político de Pachuca dispuso que se destruyesen todas las casas de la Rancharía de las Animas, ordenando á los vecinos que se reunieran y concentraran en el pueblo de Epasoyuca. El fundamento de tan extraña providencia fué un decreto del Estado de Hidalgo, en el que se recomendaba á las autoridades que procurasen con empeño que los habitantes del campo se sometiesen á vivir en poblado; pero como tal disposición no privaba á éstos de la libertad natural de vivir donde mejor les agradase, es claro que el amparo tenía que concederse, lo que hubiera acontecido igualmente aun en el caso de que el citado decreto les hubiese impuesto semejante obligación, porque siendo contrario á las garantías individuales, no debía ser obedecido.

No es menos notable el caso ocurrido en Puebla con motivo de una orden librada por el Jefe Político de dicha ciudad, en la cual ordenó á un Juez Menor que suspendiese la ejecución de la sentencia que había dictado en un juicio verbal que era de su competencia. Se trataba de una demanda puesta por un individuo contra otro, que había envenenado á un perro que el demandante estimaba en ocho pesos. Oída la demanda y la contestación y recibidas las pruebas, etc., el Juez falló condenando al reo á pagar la cantidad reclamada. Encontrándose las cosas en este estado, el Jefe Político libró oficio al Juez Menor diciéndole que como el perro había sido envenenado por orden suya, suspendiera la ejecución de su sentencia mientras se resolvía lo conveniente. Contra esta de-

¹ Este caso ha sido citado en el capítulo único, Sec. 2.^a, lib. 2.^o, de este Tratado.

terminación pidió amparo el favorecido en la sentencia del Juez Menor, y lo obtuvo, tanto en primera como en segunda Instancia; porque, según se dijo en las sentencias respectivas, la autoridad política carece por completo de facultades para entorpecer la acción de la autoridad judicial en asuntos que son de la exclusiva competencia de ésta.¹

Un caso de mayor significación y trascendencia ocurrió en Tampico con motivo de la suspensión del Ayuntamiento de aquella ciudad, y aunque esta providencia no fué acordada por el Gobernador ni por el Jefe Político, sino por un Visitador, como según la Suprema Corte, éste obró en comisión del Gobierno, conviene hacer mención de este amparo en este lugar. No consta en la sentencia cuál fué el motivo; pero sí que el Visitador del Distrito del Sur de Tamaulipas, desempeñando una comisión del Gobernador, suspendió en el ejercicio de sus funciones á los miembros del Ayuntamiento de Tampico que funcionaban en 1873. Estos solicitaron la protección de la Justicia Federal, y el Juez de Distrito, recordando un caso análogo ocurrido con el Ayuntamiento de México, la negó. La Suprema Corte de Justicia, por ejecutoria de Enero 6 de 1874 confirmó esta sentencia, porque, según dijo, la suspensión no debía considerarse como una pena, sino como el ejercicio legítimo de las facultades concedidas por la ley al Gobierno del Estado.

Igual éxito tuvo el amparo solicitado por los miembros de la Junta Municipal del pueblo de la Resurrección contra una orden del Gobernador de Puebla, que los suspendió en sus funciones. Los fundamentos fueron los mismos que los de la ejecutoria últimamente citada, según puede verse en la de 31 de Enero del mencionado año de 1874.

Antes de terminar la materia de que venimos hablando, será oportuno mencionar como actos de las autoridades administrativas que han dado motivo á juicios de amparo, los que ocurrieron en el Estado de Puebla con ocasión de haberse

¹ Ejecutoria de 21 de Noviembre de 1873.

prohibido que se sepultasen cadáveres en un Cementerio que se mandó clausurar, y en el cual tenían sepulcros en propiedad algunos particulares. Estos alegaron tal derecho, considerando como una infracción del art. 27 constitucional la orden de la autoridad administrativa que les impedía ocupar aquellos sepulcros. Los dos casos á que nos referimos¹ llamaron mucho la atención por los incidentes á que dió lugar el auto de suspensión, no menos que por el notable estudio que sirvió de fundamento al voto del Sr. Presidente Vallarta, en el cual analiza el género de propiedad que jurídicamente hablando se puede tener en un sepulcro. La ejecutoria es de 19 de Agosto de 1882.² Debe advertirse que en un caso semejante ocurrido poco antes, el quejoso fué amparado por el voto unánime de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, según afirma el Sr. Magistrado Bautista.³

Citaremos, por último, las siguientes ejecutorias: la de 10 de Julio de 1890 en el amparo promovido por Ruperta Díaz contra el Jefe Político de Veracruz, que ordenó la entrega, en clase de depósito, de una hija de la exponente, al que la reclamaba como padre de aquella. Se concedió el amparo porque la autoridad política, dijo la Corte, ya se trate de un depósito provisional ó definitivo, carece de facultades jurisdiccionales en materia civil; y la de 29 de Julio de 1893 en el que promovieron ante el Juzgado de Distrito de Zacatecas varios individuos contra actos del Presidente Municipal que les obligaba á mandar á sus hijos á las Escuelas oficiales, no obstante que recibían la enseñanza en establecimientos de carácter particular. El Juez de Distrito calificó de tiránica semejante providencia, y la Suprema Corte confirmó el fallo, porque consideró el acto reclamado «como evidentemente contrario á la libertad sancionada por la Constitución.» Como en esta ocasión el Alcalde Municipal funcionaba como autoridad política, hemos citado tal amparo en este lugar.

¹ Caso Ignacio Jiménez y Santiago Beguerisse.

² Vallarta, tomo 4º, pág. 393.

³ Votos, pág. 97.

La intervención que las primeras leyes de desamortización concedieron á los Jefes Políticos en estos asuntos, dió lugar á que estos funcionarios, en épocas posteriores se creyesen autorizados para admitir denuncias y conceder adjudicaciones de terrenos pertenecientes á Corporaciones Civiles ó Eclesiásticas. Esto ha dado motivo algunas veces á que los que se han creído perjudicados por tales operaciones hayan acudido á la protección de la Justicia Federal, como puede verse en varias ejecutorias, y entre otras en la de 12 de Marzo de 1884, contra actos del Jefe Político de Molingo en el Estado de Hidalgo.

El celo mal entendido de los mismos funcionarios por la conservación y ensanche de las vías públicas les ha llevado alguna vez á ejecutar actos contra los cuales se ha pedido con buen resultado el amparo de la Justicia de la Unión. En obsequio de la brevedad, sólo citaremos la ejecutoria de 29 de Noviembre de 1892.¹

Incontables son, finalmente, los amparos concedidos contra providencias de los Jefes Políticos, unos por prolongar indebidamente la prisión de reos absueltos por la autoridad judicial, otros por librar órdenes de aprehensión sin los requisitos legales, y aun algunas veces por haber admitido denuncias de tierras consideradas como baldías, sin tener facultades para ello; pero careciendo todos estos casos de interés científico, no creemos necesario hacer mención especial de cada uno de ellos. Basta para nuestro objeto, decir aquí que según la jurisprudencia establecida por la Suprema Corte de Justicia se ha concedido el amparo contra actos de los Gobernadores y Jefes Políticos.²

1.º Cuando obrando estos funcionarios fuera de la esfera de

¹ Debe tenerse presente que las autoridades administrativas pueden impedir que se cierren los caminos y vías públicas; pero no pueden mandarlos abrir cuando no existen, sin previa indemnización, ni tampoco cuando el interesado niega que exista la servidumbre que se supone. Véase la ejecutoria de 30 de Agosto de 1901 (Amparo Romero, de San Luis Potosí), y las de 27 de Junio de 1879, 4 de Julio de 1887, 28 de Noviembre de 1891, 5 de Diciembre de 1892, Junio 30 de 1897 y las sentencias del Juzgado de Distrito de Jalisco de 19 de Octubre de 1888 y 21 de Junio de 1893, todas dadas en el mismo sentido.

² Véase la ejecutoria de 31 de Julio de 1901. Amparo Margarito Carrera, de Durango.

sus atribuciones legales se han abrogado las que sólo competen á la autoridad judicial.¹

2.º Cuando obsequiando requisitorias que no han tenido los requisitos legales han atentado contra la libertad individual.²

3.º Cuando tratándose de faltas cuyo castigo les encomienda la ley no han cuidado que se pruebe la comisión de ellas, por medio del acta respectiva, en la cual sumaria y brevemente se haga constar la naturaleza y gravedad de la falta, la prueba de que el castigado es el autor de ella y la audiencia de éste para imponerle la pena. Cuando han faltado estos requisitos, la Suprema Corte ha concedido el amparo.³

4.º En los casos de consignación al servicio de las armas, de que hemos hablado en otro lugar con toda la amplitud necesaria.

Por el contrario, la Suprema Corte ha negado el amparo siempre que ha encontrado que los Jefes Políticos han obrado dentro de la órbita de sus atribuciones, siendo sólo digno de notarse que alguna vez, en una sentencia de amparo, se ha llegado á establecer la doctrina de que las autoridades del orden administrativo están obligadas á la aplicación estricta de la ley, como las autoridades del orden judicial.⁴

II. *De los actos de las Corporaciones Municipales que han dado ocasión á juicios de amparo.*—Es bien sabido, y en otra parte de este Tratado lo hemos dicho, que los Ayuntamientos entre nosotros, como personas morales, pueden adquirir derechos y contraer obligaciones. Cuando proceden de esta manera, no

¹ Véase la ejecutoria de 28 de Enero de 1882.

Sobre las facultades de las autoridades administrativas, en lo que se relaciona con los derechos de los ciudadanos, conviene tener presentes las doctrinas del Sr. Vallarta, en el tomo 1.º, pág. 403 de sus Votos. Según este distinguido publicista, no pudiendo existir entre nosotros la institución de lo *contencioso administrativo*, que existe en otros países y existió también en la República Mexicana, durante el Gobierno central, todos los casos en que hay conflicto de derechos entre el Poder Público y los particulares, deben resolverse por la autoridad judicial.

² Véase la ejecutoria de 7 de Septiembre de 1885 contra el Gobernador del Distrito, y la de 22 de Abril de 1887.

³ Ejecutoria de 11 de Julio de 1893 y sentencia del Juzgado de Distrito de Puebla y ejecutoria respectiva de 11 y 27 de Noviembre de 1895.

⁴ Ejecutoria de 17 de Agosto de 1881.