

UNIVERSIDAD DE NUEVO LEÓN  
BIBLIOTECA UNIV. XANTIERA  
"ALFONSO REYES"  
1940. 1825 MONTERREY, MEXICO

## § XX

*Organización del poder judicial.*

El poder judicial, como antes hemos visto, es la representación de la conciencia de la sociedad, y tiene por objeto definir lo que es justo conforme á las leyes en todos aquellos casos en que dos o mas individuos dudan o cuando menos cuestionan sobre la justicia de un hecho cualquiera.

En tales casos, como en todos los de la misma naturaleza, es indispensable que una persona inteligente y honrada resuelva, con conocimiento de causa, cuál de las pretensiones que se someten a su decisión es la justa.

Si la limitación de la inteligencia, y en algunos casos la malicia humana, no fuera motivo suficiente para dudar de la justicia de una resolución dada por un individuo, bastaría en todos casos que un solo juez decidiera las controversias que se sujetaran a su conocimiento, sin que fuera necesaria la intervención de otro que rectificara las faltas en que por error o por malicia hubiera incurrido el primero.

Pero supuestas las debilidades de la condición humana, no es justo ni prudente sujetarse en todos casos a la decisión de un individuo que por íntegro y hábil que se le suponga, puede por mil motivos incurrir en graves errores.

De aquí nace la necesidad de que las resoluciones de los jueces sean revisadas por otros, cuando algunas de las per-

sonas a quienes afectan crea que tales resoluciones son injustas.

Si el individuo o individuos encargados de revisar la primera resolución que se dicta en un juicio opinan en un sentido contrario a ella, se tienen dos resoluciones contrarias dictadas una y otra por personas competentes, y no hay motivo ni razón para sujetarse a una con preferencia a la otra, de donde nace la necesidad de que en caso de haber dos sentencias contradictorias sobre un mismo punto, se busque la decisión de una tercera persona, cuando menos tan perita como las dos que han opinado en sentido contrario.

Esta teoría, fundada en la razón y en la equidad, hace indispensable que en la organización del poder judicial se establezcan tres órdenes de tribunales, encargados los primeros, de resolver las cuestiones que los interesados sujeten a su conocimiento. Los segundos, de rectificar los errores en que por ignorancia o por malicia hayan incurrido los primeros. Y los terceros, de resolver la perfecta duda que se suscita cuando los primeros y segundos han opinado en un sentido contradictorio.

Se ha discutido mucho y se duda aún si es más conveniente que los tribunales todos sean unitarios o colegiados, o si algunos deben ser unitarios y los otros colegiados.

En favor de los primeros se alega la expedición y actividad con que un individuo puede despachar los negocios en contraposición con la lentitud y entorpecimientos que son inherentes a todos los cuerpos colegiados.

En favor de los segundos se alega la conveniencia del concurso de mayor número de luces y la mayor dificultad de que se preocupen o apasionen diversas personas a la vez.

Como el carácter de este curso no me permite entrar en amplios razonamientos sobre esta materia, me limito a manifestar que en mi concepto, es conveniente y hasta necesario que sean colejiados los tribunales que en última instancia y sin ulterior recurso deben decidir las contiendas que se sujeten al conocimiento del poder judicial; que consultando los intereses de los litigantes y la pronta administración de justicia, es conveniente que los de primera instancia sean desempeñados por un solo individuo, supuesto que su resolución debe ser revisada hasta por dos tribunales de un orden superior.

Respecto de los de segunda instancia, pueden a mi juicio ser unitarios en todos aquellos casos en que su decisión deba ser revisada, y colejiados en caso contrario.

El punto mas grave e importante en la organización del poder judicial, es el relativo a la elección o nombramiento de las personas que deben desempeñarlo.

La importancia de esta cuestión depende únicamente de la costumbre que bien pudiera llamarse perversión de los principios del derecho público, en cuya virtud el nombramiento de la mayor parte de los funcionarios del poder judicial se reserva al jefe del ejecutivo.

Esta corruptela, autorizada por la práctica de la mayor parte de las naciones, desnaturaliza el principio tutelar de independencia en el ejercicio del poder público, sujetando a los del orden judicial a una dependencia servil del jefe del ejecutivo, a cuyo antojo se deciden generalmente todas aquellas cuestiones judiciales que de algun modo afectan sus deseos, sus intereses o sus caprichos.

Siendo el pueblo la fuente y origen de todo poder público, es evidente que él y solo él puede estar facultado para designar las personas que en su nombre lo deben ejercer.

Se reconoce y acata esta verdad con relacion a los poderes legislativo y ejecutivo; pero se la desconoce y desprecia sin razon ni fundamento cuando se trata del poder judicial.

Esto es tanto mas injustificable, si se atiende a la naturaleza de los actos de cada uno de los poderes.

Todas las órdenes o determinaciones de los poderes legislativo y ejecutivo, pueden ser derogadas o revocadas por el mismo poder que las dicta, siempre que para ello encuentre una razon suficiente.

Las resoluciones del poder judicial son por su propia naturaleza irrevocables. Pronunciada una sentencia definitiva en un juicio, nadie tiene ni puede tener jamas la facultad de modificarla o revocarla.

Basta esta sola consideracion para persuadirse de toda la monstruosidad que implica el abuso de que el jefe del poder ejecutivo nombre a su arbitrio a los funcionarios del orden judicial.

Estos deben ser electos por el pueblo, porque su mision consiste en administrar la justicia en nombre del mismo pueblo en quien reside esta facultad, que no es mas que uno de los ramos de su soberanía.

## § XXI

### *Del poder municipal.*

El poder municipal considerado por muchos como una importante garantía de las libertades públicas, no es, a mi juicio, supuesta nuestra actual organización política,

mas que una reliquia tan venerable como inútil, de tiempos calamitosos que por fortuna de la humanidad pasaron ya, probablemente para no volver jamas.

Su oríjen solo, basta para demostrar que en la actualidad no tiene objeto ni razon de ser.

La república romana que con sus conquistas iba absorbiendo todos los pueblos de una gran parte del mundo antiguo, adoptó como un aliciente para el aumento de su dominacion, el sistema de conservar sus leyes, costumbres y majistrados, a los pueblos que voluntariamente se le sometian.

Tal sistema era ademas una necesidad de aquellos tiempos en que el aislamiento en que vivian los pueblos y las naciones, daba por resultado que las costumbres y las leyes de cada uno de ellos fuesen enteramente desconocidas, extrañas e insoportables para los otros, aun cuando de ellos se encontrasen separados por una corta distancia.

A estas poblaciones que sometidas al poder de Roma conservaban sin embargo sus propias leyes y autoridades, se dió el nombre de municipios, llamándose poder municipal al que ejercian aquellas autoridades locales.

Mas tarde, cuando a la caida del poder romano el feudalismo amenazaba dividir la Europa en átomos, el poder real quiso sustraer de la dominacion de los señores feudales el mayor número de poblaciones que era posible, y con este objeto instituyó en ellas el poder municipal ejercido por las comunidades o ayuntamientos, como se llamaron despues.

Luis el Gordo estableció en Francia el primer *comun* o municipio por el año 1113; y sus sucesores, especialmente Luis el Joven y Felipe Augusto, siguiendo su ejemplo, aumentaron considerablemente el número de los municipios.

En España comenzaron a establecerse por la misma época que en Francia, esto es por los siglos XII y XIII. Tenian en una y otra parte el mismo objeto político: sustraer a los pueblos de la dominacion de los señores feudales. En ambas partes, su razon de ser era la imprescindible necesidad de que cada pueblo atendiese por sí mismo a todas sus necesidades públicas, porque las perpetuas guerras de aquellos tiempos hacian imposibles toda relacion y comunicacion con los lugares en que residian los funcionarios públicos, y porque siendo la fuerza la única ley cuyos fueros eran acatados, cada pueblo que casi nunca podia contar con el auxilio de su gobierno, necesitaba ser fuerte para hacerse respetar de sus enemigos, que eran comunmente cuantos le rodeaban.

El comun o municipio tenia facultades para administrar la justicia en lo civil y en lo criminal; para mantener tropa armada; para imponer contribuciones extraordinarias, y para atender a la policia y otros diversos ramos de su administracion local.

En la época de la disolucion del feudalismo, los reyes absorbieron todo el poder que antes habian ejercido los señores feudales, y los comunes o municipios vinieron a ser los defensores y representantes de los pueblos cerca de los monarcas de derecho divino, tan extraños a los mismos pueblos y tan ignorantes de sus condiciones y necesidades, como puede serlo el Shá de Persia de las condiciones y necesidades de los habitantes de la Villa del Carbon.

Los municipios tenian entonces un objeto; su existencia estaba sancionada por una justa necesidad; los pueblos les confiaban la defensa de sus intereses porque no tenian otros representantes, y se levantaban para reprimir a ma-

no armada los abusos de estos representantes, porque no tenían recursos legales contra ellos.

Nadie ignora que en España las sangrientas guerras llamadas de los comuneros comenzaron en Segovia, dando muerte a Antonio de Tordesillas, su procurador en las cortes de la Coruña, donde había ofrecido un donativo pecuniario sin autorización del mismo pueblo.

Los municipios fueron en la antigüedad la garantía de los pueblos que voluntariamente se sujetaban a la dominación romana. Durante el feudalismo, eran un medio para sustraer a los pueblos de la dominación tiránica de los señores, y para hacer efectivas la justicia y la policía en los lugares adonde no alcanzaba la acción del poder público. Al principio de la época moderna, eran los únicos representantes del pueblo ante monarcas que ni lo conocían ni comprendían sus necesidades.

En nuestra época no hay pueblos que voluntariamente vengan a sujetarse a la dominación de otros. No hay señores feudales de cuya tiranía sea preciso emancipar a nadie. No hay, especialmente en las repúblicas, monarcas absolutos que desconozcan los intereses y necesidades de los pueblos; por el contrario, el poder público en todos sus ramos está dividido, localizado, de tal manera, que no hay una sola aldea en que los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, generales y locales, creados e instituidos unos y otros por los mismos pueblos, no ejerzan libremente su acción.

¿Qué objeto tienen, pues, los municipios? Pregunta es esta a que en todas partes sería difícil contestar satisfactoriamente; pero con especialidad en las naciones en que, como en México, el poder público general y local, en todos los ramos que comprende, ejerce libremente su acción en

todas y cada una de las poblaciones que constituyen la República.

Se da grande importancia al poder municipal, porque se dice que aunque no tiene ya ninguna de las funciones que ejercía cuando fué instituido, ejerce sin embargo las relativas a la salubridad, la instrucción primaria y beneficencia de cada localidad, que solamente los vecinos de ella pueden desempeñar con el celo y el interés que son necesarios.

Esta razón, en el fondo, es absolutamente infundada, porque desde el momento en que existe un poder público general emanado del pueblo, y otro local que tiene el mismo origen y que en la elección de las personas que los desempeñan toman parte todos y cada uno de los ciudadanos a quienes tal poder afecta, es totalmente redundante e inútil la existencia de otro poder con el mismo objeto de los ya establecidos.

No hay medio en este dilema: o los municipios ejercen funciones públicas, y en ese caso están de más, porque las funciones públicas están encomendadas a los poderes generales o locales, según sean de uno u otro de estos órdenes; o ejercen funciones privadas, y en ese caso deben ser considerados como asociaciones privadas sin ninguna intervención en el ejercicio del poder público.

Personas suspicaces juzgan que la conservación del poder municipal o de los municipios, depende únicamente de ciertos intereses bastardos a que aprovecha sobremano el manejo de los fondos públicos que se llaman municipales.

En apoyo de su opinión observan que en México, Veracruz y otras poblaciones en que los ayuntamientos cuentan con pingües rentas, los puestos municipales se solicitan

y disputan con el mas ardoroso encarnizamiento: mientras que en otros lugares en que los ayuntamientos carecen de tales recursos, se hace todo esfuerzo por no servir cargos municipales.

Yo no participo de esta malicia; creo solamente que es una coincidencia casual la de que el empeño por el bien público sea mayor en los lugares en que se manejan mayores rentas; creo que ese amor febril a la humanidad y ese patriotismo desmesurado y fogoso que ajitan y encienden los ánimos en las poblaciones cuyos municipios manejan grandes caudales, son realmente laudables virtudes que los pueblos admiran y agradecen.

Pero juzgo tambien que no hay necesidad de gravar a los buenos ciudadanos con tales sacrificios.

Habiendo, como hay poderes públicos de oríjen popular, funcionarios que pueden y deben atender a la beneficencia, salubridad y educacion primaria; habiendo un tesoro público que debe recaudar y distribuir las rentas nacionales en una proporción equitativa y justa, es una redundancia crear funcionarios para que ejerzan atribuciones que otros ya existentes pueden y deben desempeñar; es un desorden segregar una parte de las rentas públicas del total de ellas, cuando todas ellas están destinadas a objetos del servicio público, y es un despilfarro injustificable crear tesorerías, administraciones, recaudaciones y otras oficinas y empleados para coleccionar y distribuir lo que se llama rentas municipales, y que en realidad no es mas que una parte de los caudales con que contribuye el pueblo para los gastos públicos, y que sin ningun dispendio podrian recaudarse y distribuirse por los mismos empleados y oficinas que recaudan y distribuyen el total de estas rentas.

Creo por consecuencia, que el poder municipal es innecesario para el buen servicio público, y perjudicial para los intereses del pueblo.

Toda nacion debe regirse por reglas jenerales en lo que no afecte los intereses locales de cada una de las partes que la forman.

Estas partes en que se divide la nacion deben investir un poder público que atienda a su administracion interior, a sus necesidades locales.

Si se divide en provincias, en estados, en departamentos, cada una de estas entidades debe tener su gobierno, su poder público local; pero sin subdividirse, porque esta subdivision nos llevaria al extremo absurdo de que en cada casa se estableciera una junta o corporacion representante del poder público.

Si una nacion se dividiera solamente en municipios y no en estados u otras fracciones análogas, seria lógico y necesario que cada municipio tuviera su cuerpo representativo del poder público.

Pero mientras esta division se crea innecesaria o inconveniente; innecesaria e inconveniente será tambien la existencia de esos sub-poderes locales que absorbidos por los poderes jenerales y bajo su mas absoluta dependencia, no tienen mas objeto que aumentar los gastos de recaudacion y distribucion de los caudales públicos.

Téngase presente, por último, que entre nosotros, la existencia de los ayuntamientos o poder municipal no se halla sancionada por la Constitucion que nos rige, y si se conservan, es solo por una costumbre no autorizada por el pacto federal, y como una reliquia inútil de la antigüedad.

La autoridad que ejercen los municipios es la prueba mas concluyente de que son enteramente inútiles en las

naciones que no tengan una organizacion puramente municipal.

Los ayuntamientos todos de la República Mexicana están subordinados a los jefes políticos, y el de la capital lo está al gobernador del Distrito federal.

Esta subordinacion es tan completa, que con rarísimas excepciones los ayuntamientos nada pueden hacer sin la aprobacion de los jefes políticos, y estos pueden en todos casos deshacer cuanto hacen los ayuntamientos.

¿Se quiere una prueba mas concluyente de que unos u otros están de mas?

## § XXII

### *De los empleados públicos.*

Los depositarios de los diversos ramos de la soberanía nacional, necesitan para el ejercicio de sus funciones la cooperacion y ayuda de diversos auxiliares que sin tener autorizacion ninguna para ejercer actos de soberanía en cualquiera de sus ramos, están encargados de desempeñar los trabajos materiales que son indispensables para este mismo ejercicio.

A estos auxiliares se da el nombre de empleados públicos, y respecto de ellos todo lo que se debe prever en las constituciones ó leyes de organizacion política, es que sean en número suficiente para el buen desempeño de sus atribuciones; que sean competentemente remunerados por el tesoro público, para evitar las faltas en que podrian incurrir si carecieran de este recurso, y por último, que sean

nombrados y amovibles a voluntad de los funcionarios a quienes sirven de auxiliares.

Esta última condicion no se ha tomado en cuenta generalmente al dictar leyes sobre organizacion política, y sin fundamento ni razon se ha conferido al jefe del ejecutivo la facultad de nombrar a todos los empleados públicos, aun de aquellos ramos que deben ser independientes de su esfera de accion.

La causa de este error, es la funesta propension a reunir en una sola persona una gran suma de facultades y de poder, y sus efectos son principalmente el de que el jefe del ejecutivo, ejerza por este medio una influencia indebida en los otros poderes, y el de que los dependientes o empleados de estos, sean por lo común poco aptos para el ejercicio de sus funciones, y no gozen sino en muy raros casos, la confianza de los funcionarios públicos de quienes dependen.

Los principios democráticos, la conveniencia pública y la lójica, exigen que los depositarios de cada uno de los ramos del poder público, nombren por sí mismos a las personas que deben servirles de auxiliares.

Respecto del tiempo que los empleados públicos deben durar en ejercicio de sus funciones, no hay en principio ninguna regla que pueda tomarse como absoluta.

Los grandes inconvenientes que hay para que los depositarios del poder público sean perpetuos, no tienen lugar tratándose de los empleados que en rigor son únicamente profesores o peritos, cuya aptitud y conocimientos pueden aprovecharse indefinidamente mientras cumplan con exactitud sus respectivos deberes.

Esta cuestion no afecta en manera alguna a los principios, y por lo mismo, es necesario atender a los hechos

para darle una solución conveniente a los intereses públicos,

El servicio de empleado ha venido teniendo, desde tiempo inmemorial, el carácter de una profesión; y las personas que se dedican a ella, le consagran todo su tiempo y todos sus cuidados sin atender a ningún otro ramo de industria o medio de subsistencia. De esto ha resultado que los empleos públicos constituyan una verdadera profesión, y el recurso único con que cuentan los que se dedican a ella.

Respetando este hecho, como se deben respetar todos los que no sean contrarios a la moral o a la justicia, es preciso garantizar los derechos que nacen de él.

Los que se dedican a una profesión poniéndose al servicio de alguna persona, hacen de su industria un modo de vivir tanto más precario y limitado, cuanto es menor el número de las personas que pueden ocuparles en el mismo servicio.

Cuando se les separa de él, se les impone realmente una pena demasiado severa y cruel, pues se les priva de hecho del único medio de subsistencia con que pueden subvenir a sus necesidades.

Basta esta sola consideración para persuadirse de que deben ser respetados en la posesión del cargo que desempeñen, mientras no falten al cumplimiento de sus deberes, y que llegado este caso, solamente se les pueda destituir mediante un juicio en que puedan exponer libremente sus descargos y defensas, y en que el fallo relativo a su permanencia o remoción sea pronunciado por una autoridad imparcial y desinteresada, que en ningún caso sea la misma que debe nombrar o proponer al sustituto; porque una dolorosa experiencia enseña que el deseo de proteger a un

favorito, obliga muchas veces a deshacerse de empleados inteligentes y leales.

A estas razones debe agregarse otra puramente de conveniencia pública, pero de tan decisiva importancia en este orden, que por sí sola sería bastante para justificar el principio de inamovilidad de los empleados públicos.

Es notorio que los que se dedican a este servicio con la garantía de ser conservados en él mientras una buena conducta los haga dignos de tal permanencia, por una razón natural y casi por instinto, procuran desempeñar debidamente sus funciones y abstenerse de cometer todo acto que siquiera pudiera parecer sospechoso.

Por el contrario, los empleados que saben que pueden ser destituidos por la simple voluntad de algún jefe o superior, mas bien que cumplir con sus deberes, procuran por los medios lícitos o ilícitos que están a su alcance, asegurarse contra las consecuencias de una destitución inmotivada y repentina.

Pudiera citar muchos ejemplos de esto; pero me parece que basta la sola posibilidad de que ocurran tales hechos, para que las leyes políticas procuren prevenirlos, garantizando a los empleados su permanencia en el puesto que desempeñen como un premio a su inteligencia y honradez.

Lo contrario equivale a dejar estas virtudes sin más expectativa que la inseguridad y la miseria, y a dar a los empleados, como única garantía para el porvenir, el fruto de sus faltas o de sus rapiñas.