

AMPARO PEDIDO CONTRA EL ACTO DE UN AYUNTAMIENTO
QUE EXIGE TRABAJOS PUBLICOS
DE UNA PERSONA SIN SU CONSENTIMIENTO

¿Es obligatorio para los habitantes de la República prestar los servicios públicos que se les exigen conforme á las leyes? Interpretación del art. 5º de la Constitución.—Amparo pedido por el C. Pedro Hernández	85
Ejecutoria de la Suprema Corte	92

AMPARO PEDIDO CONTRA EL ACTO DE UN AYUNTAMIENTO
QUE EXIGE TRABAJOS PUBLICOS
DE UNA PERSONA SIN SU CONSENTIMIENTO.

¿Es obligatorio para los habitantes de la República prestar los servicios públicos que se les exigen conforme á las leyes? Interpretación del art. 5.º de la Constitución.

El C. Pedro Hernández pidió amparo al juez de Distrito de Jalisco contra el acuerdo del Ayuntamiento de Ahuacatlán, que le imponía la obligación de servir un cargo concejil contra su voluntad. El juez de Distrito negó el amparo. La Suprema Corte se ocupó de revisar la sentencia del inferior en la audiencia del día 28 de Junio de 1878, y el C. Vallarta apoyó esa sentencia con estas razones.

¿Pueden los Estados de la Federación arreglar su administración interior de manera que alguno ó algunos de sus cargos públicos sean gratuitos, ó les está prohibido por la Constitución Federal exigir algún servicio público sin la justa retribución? Hé aquí formulada en términos generales y abstractos la cuestión que el presente amparo provoca, y cuestión que paso á examinar para fundar el voto que daré en este negocio.

Para negar á los Estados la facultad de arreglar su régimen interior en el punto debatido de la manera que lo crean conveniente, se ha invocado la primera parte del art. 5º de la Constitución, alegándose que los *cargos concejiles* están comprendidos en la prohibición de ese precepto.

Yo ni creo que este art. 59 es el aplicable á la presente cuestión, ni lo interpreto en el sentido de que él comprenda á los *servicios públicos* lo mismo que á los *trabajos personales*, y debo desde luego exponer las razones de mi opinión.

La fracción IV del art. 36 y su concordancia con el art. 117 del mismo Código fundamental, establecen, á mi juicio, de una manera firmísima, la libertad que tienen los Estados para determinar del modo que lo crean conveniente al carácter é índole de sus habitantes, á sus necesidades, costumbres, riqueza, etc., cómo deben servirse sus cargos públicos, y si algunos de ellos deben serlo gratuitamente. Aquella fracción enumera entre las obligaciones del ciudadano, la de “desempeñar los cargos de elección popular de la Federación, que *en ningún caso serán gratuitos;*” pero no dice ni quiso decir que iguales cargos de los Estados serían también retribuidos, como tampoco mandó que los cargos federales todos, los concejiles, por ejemplo, fuesen pagados como los de elección popular.

Con solo fijarse, pues, en la letra de este texto, se adquiere el convencimiento de que el legislador no sólo no quiso extenderlo á los Estados, sino ni aun aplicarlo á todos los cargos federales, de tal modo, que se entendiesen abolidos en el Distrito y territorio de la Baja California los cargos concejiles forzosos y gratuitos. Nadie ha pretendido que el cargo de jurado para las causas criminales, el de concejal del Ayuntamiento de esta capital deba ser voluntario y retribuido.

Esto sabido, la aplicación del art. 117 viene á dar tan completa solución á la cuestión, que no es posible ya ni el más ligero escrúpulo; porque si, según ese artículo, están reservadas á los Estados las facultades no concedidas expresamente á la Federación, desde el momento que un texto constitucional restringe á los cargos de elección popular en ésta, la obligación de pagarlos, es claro que los Estados

han quedado en libertad para determinar en sus constituciones y leyes lo que crean mejor sobre este punto. Las facultades de los Estados en este particular, están, pues, fundadas en los preceptos constitucionales que les garantizan su soberanía en lo concerniente á su régimen interior, siempre que esta no esté restringida expresamente por la Constitución.

Esta argumentación, que no tiene réplica, adquiere un grado de evidencia irresistible aun para la preocupación más ciega, averiguando cuál fué la voluntad del legislador al aprobar la fracción 4ª citada, consultando la interpretación auténtica de la ley en el debate que ésta sufrió. En la sesión de 5 de Septiembre de 1856 tuvo lugar ese debate, y en él pasó lo siguiente, según lo refiere el cronista del Constituyente: (1)

“El Sr. Castañeda pidió que se discutiera separadamente la parte 4ª del artículo, y á eso accedió la Comisión.

“Las tres primeras partes *fueron aprobadas* sin discusión por unanimidad de los setenta y nueve disputados presentes.

“El Sr. Castañeda creyó que la parte cuarta, al hablar de los cargos de elección popular de la federación, se refería sólo á los diputados del Congreso general, y aconsejó que la obligación se hiciera extensiva á todos los cargos públicos, aun cuando fueran concejiles. También creyó que se debía suprimir la disposición sobre que en ningún caso sean gratuitos.

“El Sr. Arriaga replicó que si el artículo no se refería á los cargos de elección popular de los Estados, era para no atacar en nada la soberanía é independencia de las localidades. Este punto corresponde á las constituciones particulares, atendiendo á las circunstancias excepcionales de cada Estado.

1 Zarco. Historia del Congreso, tomo 2º, páginas 285 y 286.

“Los cargos públicos de la federación no son solamente los de diputados, sino el de Presidente de la República, los de Magistrados de la Suprema Corte y tal vez los de jueces inferiores, y hasta los de electores.

“La comisión establece por bien del servicio público, que no haya cargos gratuitos.

“Esta parte del artículo es aprobada por unanimidad de los 79 diputados presentes. [1]

No es necesario más para afirmar con entera seguridad que fué voluntad expresa del legislador, al aprobar unánimemente esa fracción 4a, excluir á los cargos públicos de los Estados “para no atacar en nada la soberanía é independencia de las localidades. Este punto corresponde á las Constituciones particulares, atendiendo á las circunstancias excepcionales de cada Estado.” Ante esta solemne declaración de la voluntad del legislador, deben enmudecer en los tribunales los argumentos todos contra la ley. Si por cualquier motivo esto no se hiciera, se cometería un doble atentado: la violación clara é indisculpable de un precepto constitucional y el ataque á la soberanía de los Estados, soberanía que la Corte no puede vulnerar.

Aunque con lo que he dicho queda legalmente fundado mi voto, quiero para afirmar la opinion que sostengo, encargarme de los argumentos que se han hecho en favor del amparo y en contra de las facultades de los Estados para mantener los cargos concejiles en su régimen interior.

Se ha invocado el art. 59 de la Constitución con ese doble fin, sosteniéndose que en la generalidad de su precepto se comprenden los *servicios públicos*, de tal modo, que á nadie se puede obligar á prestarlos sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento. Yo no entiendo así el precepto, y sin más razones y sólo por las consideraciones que he

1 Zareo, Hist. del Cong. const., págs. 285 y 286.

indicado, con referencia al art. 36, se comprende que el art. 59 no puede interpretarse tan ámpliamente, porque esto sería poner á dos preceptos constitucionales en abierta pugna. Y esta contradicción sería absurda y monstruosa en nuestro Código fundamental.

El art. 59, en efecto, habla de *trabajos personales*, es decir, de los que se pactan y se prestan entre particulares, de persona á persona, y no se ocupa de los *servicios públicos* que se deben á la nación, de los deberes para con la patria que todo ciudadano tiene que llenar, servicios y deberes que reglamentan otros artículos de la Constitución (31, 35 y 36). El art. 59 prohibió los trabajos personales gratuitos y forzados, porque ellos constituirían la esclavitud, que no puede existir en México; pero no pudo llevar su prohibición hasta los servicios públicos, porque ello sería llegar hasta otro extremo más perjudicial para los pueblos que la esclavitud misma; el de suprimir todas las virtudes cívicas sujetándolas á tarifa; el de poner á sueldo los actos que sólo el patriotismo inspira, y que ningún dinero paga. Si la ley fundamental abolió la esclavitud, no quiso por ello declarar que el pueblo mexicano es un pueblo mercenario que todo lo hace por sueldo, que nada hace sin pago, ni defender su honra y su independencia! El art. 31 de la Constitución protesta contra la inteligencia del art. 59 en el sentido que yo combato.

No, este artículo no confunde al *trabajo personal* con el *servicio público*, sujetando á ambos á las mismas reglas, es decir, exigiendo en ambos la justa *retribución* y el pleno *consentimiento*. Lo que hasta aquí he dicho justifica ya esta mi opinion; pero la prueba decisiva de mis asertos, es la discusión de ese artículo 59 en el Congreso. Tengo la conciencia de que la discusión de una ley que revela la verdadera intención del legislador al expedirla, es su mejor interpretación, y por esto siempre que se duda de la inteligencia de un precepto constitucional, ocurro á los debates

del Congreso constituyente. En las sesiones de 18 y 21 de Julio de 1856, los miembros de la Comisión declararon que ese artículo “se refiere á los trabajos de persona á persona, y no á los servicios públicos:” que “en el caso de que el trabajo sea obligación que resulte de un contrato, si el obligado á trabajar se niega, no se le puede obligar por la fuerza, y la otra parte tendrá sólo derecho á la indemnización;” pero que “esto no se puede decir de los servicios públicos, porque la ley es justa, no confundiendo los servicios personales con los servicios á la patria, con los servicios á la sociedad que la ley puede y debe exigir.” En el debate del día 21, un diputado habló expresamente del caso sobre el que versa este amparo, é impugnado el artículo, dijo que: “temía que se creyera que ese artículo alcanzara hasta los cargos concejiles de regidor, síndico, etc. Si hasta allá llegan las ideas de la Comisión, es menester pesar las consecuencias que esto tendrá en el órden administrativo municipal, y recordar la escasez de fondos que sufren los municipios.” A esta réplica, uno de los más caracterizados miembros de la Comisión contestó con estas palabras: “El Sr. Guzmán, diciendo que no son nuevas estas objeciones, espera no se extrañe que su respuesta sea también una repetición. *La Comisión no habla de deberes para con la patria; se ocupa sólo de las ocupaciones de persona á persona, y no de las que se tienen para con la sociedad.*” (1) Y en este sentido y con esta inteligencia fué aprobada por el Congreso la primera parte del art. 5º De esta manera si el Constituyente proclamó la libertad del trabajo, también aseguró que el pueblo mexicano no es una reunión de mercenarios que ponga precio y exija pago por todo servicio público, desde el acto vulgar de barrer una calle, hasta la virtud sublime de dar la vida por la patria!

1 Zarco, Historia del Congreso constituyente, t. 1º, páginas 715, 717 y 721.

Contra estas intenciones bien reveladas del legislador; contra la interpretación auténtica de la ley, no pueden prevalecer los argumentos que se han hecho para sostener la contraria inteligencia del precepto constitucional, argumentos que en el mismo debate del Congreso fueron considerados y contestados, y que no pudieron cambiar las opiniones de los constituyentes. En cuanto á mí, declaro con entera franqueza que lo que hoy aquí se ha dicho sobre la necesidad de la suspensión de garantías para exigir un servicio público gratuitamente, sobre los pagos que los presupuestos municipales deben decretar por lo relativo á los cargos concejiles, etc., no ha podido prevalecer en mi conciencia sobre la profunda convicción que abrigo en este punto de nuestro derecho constitucional.

Objeto de mis demostraciones en esta ocasión lo han sido las siguientes verdades:

1º El art. 5º de la Constitución no comprende á los *servicios públicos*, confundiéndolos con los *trabajos personales*.

2º La fracción 4ª del art. 36 sólo previene que sean retribuidos los cargos de elección popular de la Federación, de donde se debe deducir que los concejiles de la misma Federación no están en igual caso.

3º De este precepto, de su interpretación auténtica, lo mismo que de la del art. 5º., resulta con evidencia que entre las facultades de los Estados se cuenta la de arreglar su administración interior en materia de cargos públicos de la manera que lo crean conveniente, declarando gratuitos á alguno ó algunos de ellos.

4º El art. 117 viene á apoyar tan firmemente esta última conclusión, que él quita todo escrúpulo sobre este particular.

Por estos fundamentos, yo negaré el amparo que Pedro Hernández ha solicitado para no servir un cargo concejil en el municipio de Ahuacatlán.

**La Suprema Corte
pronunció la siguiente ejecutoria:**

México, Junio veintinueve de mil ochocientos setenta y ocho.—Visto el recurso de amparo interpuesto por Pedro Hernández, ante el Juzgado de Distrito del Estado de Jalisco, contra el Ayuntamiento de Ahuacatlán que lo obliga á servir, contra su voluntad, el cargo de teniente comisario del 4º cuartel de la población referida, cuyo acto infringe, en opinión del promovente, el art. 5º de la ley fundamental:

Visto el fallo del Juez de Distrito que niega el amparo, y *considerando*: que los términos del art. 5º de la Constitución comprenden todos los servicios personales, ya públicos ó ya privados, sin que sea posible admitir otras excepciones de este precepto, que las expresamente indicadas en el texto constitucional; que el servicio de policía que se impone á Hernández no puede considerarse entre aquellos que pueden exigirse, aun sin remuneración y contra el consentimiento del ciudadano:

Que en consecuencia, se ha violado, en perjuicio del recurrente, el art. 5º de la Constitución:

Con arreglo á los arts. 101 y 102 de la misma, se revoca la sentencia del Juez de Distrito, y se concede á Pedro Hernández el amparo de la Justicia de la Unión.

Devuélvase las actuaciones al juzgado de su origen, acompañándole copia certificada de esta sentencia para los efectos legales: publíquese, archivándose á su vez el Toca.

Así, por mayoría de votos, lo decretaron los ciudadanos Presidente y Magistrados que formaron el Tribunal pleno

de la Suprema Corte de Justicia de los Estados- Unidos Mexicanos, y firmaron.—*Ignacio L. Vallarta.*—*E. Montes.*—*Ignacio Ramírez.*—*Manuel Alas.*—*Antonio M. de Castro.*—*Miguel Blanco.*—*José María Bautista.*—*Juan de M. Vázquez.*—*S. Guzmán.*—*Enrique Landa*, secretario.

NOTA.—Los documentos pertenecientes á este amparo están publicados en el "Diario Oficial" correspondiente al 26 y 29 de Agosto de 1878.

Posteriormente á esta sentencia, se ha constituido una mayoría en la Corte que se ha declarado por la opinión contraria á la que sancionó esa sentencia. Pueden citarse como ejemplos los siguientes fallos:

Suprema Corte de Justicia de la nación.—México, Noviembre doce de mil ochocientos setenta y ocho.—Visto el juicio de amparo interpuesto ante el juzgado de Distrito de Jalisco, por Ramón Miravete, Rafael López, Francisco Salcedo, Carlos R. Alatorre, Casiauo Díaz, Mariano Nuncio, Mariano Arias y Atanasio E. Navarro, contra el Ayuntamiento de Guadalajara que les impuso una multa de 25 pesos á cada uno por no haber querido prestar la protesta respectiva para desempeñar el cargo de jurados con arreglo al decreto número 59 expedido por la legislatura del Estado, con cuya pena consideran los promoventes que se violan en su perjuicio las garantías que reconoce la Carta fundamental de la República en sus artículos 59 y 149:

Visto el informe rendido por el Ayuntamiento; el pedido del ciudadano promotor fiscal; la sentencia del juez de Distrito, y cuanto más de autos consta y ver convino, y
Considerando:

Que el art. 31 de la Constitución asienta que es obligación de todo mexicano defender la independencia, el territorio, el honor, los derechos é intereses de su patria, etc.,

etc.; que por tanto se debe entender que el mexicano está obligado á prestar servicios públicos ó cumplir sus deberes para con la patria, con tal que esos servicios se le exijan en la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

Que en este sentido aprobó el congreso constituyente el expresado artículo en la sesión del 26 de Agosto de 1856:

Que la proporción y equidad que exige la Constitución para la prestación de los servicios para con la patria, está llena en el decreto número 59 para el servicio de jurados, y en consecuencia el cumplimiento de ese deber es estrictamente constitucional, sin que pueda alegarse la violación del art. 59 de la misma Constitución, porque esta sólo prohíbe los servicios que se prestan de persona á persona y no los que se prestan á la sociedad:

Que en este sentido se aprobó la fracción 4ª del artículo 42 del proyecto de constitución, que es 36 de la Constitución misma, en la sesión del 5 de Setiembre de 1856:

Que emanando el poder público del pueblo, y dividido este poder para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, las leyes han querido establecer del modo más adecuado á nuestras instituciones su representación por medio de las legislaturas, de las autoridades políticas y administrativas, y de los tribunales, de los cuales el más adaptable al sistema democrático es el del jurado, formado de individuos designados por la suerte; que al expedir la legislatura de Jalisco el decreto número 59 estableciendo los jurados en el ramo criminal, no ha hecho más que cumplir con una de las prevenciones constitucionales, y al aplicar el Ayuntamiento ese decreto, obligando á los ciudadanos que designó la suerte para ejercer ese cargo en el presente año, ha obedecido una prevención legal y justa sin atacar la prevención del artículo invocado por los quejosos:

Por estas consideraciones y las demás en que se apoya la sentencia pronunciada por el juez de Distrito de Jalisco, en 4 de Marzo del presente año, se declara:

1º Que es de confirmarse y se confirma la expresada sentencia que en nombre de la justicia de la Unión negó el amparo á los promoventes.

2º Se condena á cada uno de los expresados quejosos al pago de una multa de \$ 200 por su notoria temeridad.

3º Devuélvase estas actuaciones al juzgado de su origen, acompañándole testimonio de esta sentencia para los efectos consiguientes: publíquese y archívese á su vez el Toca.

Así, por mayoría de votos, lo decretaron los ciudadanos presidente y Magistrados que formaron el tribunal pleno de la Corte Suprema de Justicia de los Estados—Unidos Mexicanos, y firmaron.—Presidente, *Ignacio L. Vallarta*.—Magistrados, *Ignacio M. Altamirano*.—*Ignacio Ramirez*.—*Manuel Alas*.—*Antonio Martinez de Castro*.—*Miguel Blanco*.—*Juan M. Vázquez*.—*S. Guzman*.—*José Manuel Saldaña*.—*Eligio Muñoz*.—*Enrique Landa*, secretario.

NOTA—Esta sentencia está publicada en el "Diario Oficial" de 10 de Diciembre de 1878.

México, Enero veintitres de mil ochocientos setenta y nueve.—Vistos: el recurso de amparo interpuesto ante el Juzgado de distrito del Estado de Yucatán, por Pablo A. Gonzalez contra el Ayuntamiento de Mérida que lo obliga á barrer y regar la parte de la via pública que corresponde al frente de su casa, con lo que cree el promovente violado en su perjuicio el art. 5º del pacto federal:

Visto el fallo del Juez de Distrito que concedió el amparo, y considerando:

Que el art. 5º de la Constitución prohíbe bajo el nombre de trabajos personales, en caso de faltar el consentimiento, los servicios de persona á persona, mas no los que se pres-

tan á la sociedad, sean de la especie que fueren, con tal de que sean ajustados á las prescripciones legales:

Que, en consecuencia, no ha sido infringida, en perjuicio del promovente á quien le exige el Ayuntamiento, debidamente facultado, ciertos servicios en favor del Municipio, ninguna garantía individual:

Con arreglo á los arts. 101 y 102 de la Constitución,

1º Se revoca la sentencia del Juez de Distrito y se declara: que la Justicia de la Unión no ampara á Pablo A. González.

2º Se impone al mencionado González, conforme al art. 16 de la ley de 20 de Enero de 1859, una multa de cien pesos.

3º Lo acordado.

Devuélvanse las actuaciones al Juez de Distrito que las elevó á revisión, acompañándole testimonio de esta sentencia para los efectos consiguientes: archívese á su vez el Toca.

Así, por mayoría de votos, lo decretaron los ciudadanos Magistrados que formaron el Tribunal pleno de la Corte Suprema de Justicia de los Estados--Unidos Mexicanos, y firmaron.—*I. I. Vallarta*.—*E. Montes*.—*Pedro Ogazón*.—*Manuel Alas*.—*José María Bautista*.—*Juan Vázquez*.—*S. Guzmán*.—*José Manuel Saldaña*.—*Enrique Landa*, secretario.