

## REAFIRMACION DE LA "FORMULA OTERO" Y LA PROHIBICION DE DAR EFECTOS GENERALES A LAS RESOLUCIONES DE LA CORTE.

En los primeros años del gobierno porfirista, estando Vallarta como presidente de la Suprema Corte de Justicia, hubo varias resoluciones a las que se les imputó el tener efectos *erga omnes*, violatorias de la tradicional "fórmula Otero".

Después del "amparo Morelos" de 1874 y de la intervención de la Corte -en octubre de 1876- para anular la reelección del Presidente de la República, Sebastián Lerdo de Tejada, todos los políticos, juristas e intelectuales de los últimos años de este decenio, aceptaron unánimemente la crítica de que ningún fallo, opinión o acuerdo administrativo del Tribunal debía tener efectos generales, *erga omnes*, sino que debía ser respetada la tradicional "fórmula Otero".

La Corte declaró que carecían de competencia de origen y eran ilegítimas las autoridades del gobierno del Distrito Federal, por no ser electas. Asimismo, acordó que ella designaría a los jueces y magistrados federales sin enviar ternas al Ejecutivo. En ambos casos -de 1877 a 1878- la Corte sufrió ataques en virtud de que podían ser consideradas de carácter general sus resoluciones. Vallarta y Protasio Tagle estuvieron muy atentos en impugnar estos actos de la Suprema Corte, así como juristas que escribían en *El Foro*, siendo Jacinto Pallares uno de los más destacados.<sup>1</sup>

Las opiniones de la Corte frecuentemente tenían una naturaleza general, pues eran dirigidas a los otros dos poderes o a la Nación en su totalidad. Así, desde el 31 de mayo de 1870 la Corte dirigió un oficio al Ministerio de Justicia con motivo de lo que constituía, en su opinión, una violación al principio de la igualdad de pagos de los empleados al servicio del estado. Los empleados de la Corte recibían menos sueldos que los del Ejecutivo y del propio Congreso y era comentado que había preferencias "siempre odiosas cuando no hay un gran motivo en que fundarlas".<sup>2</sup> Era ministro de Justicia don José María Iglesias.

Emitió entonces el Tribunal una resolución administrativa de carácter general, al decir que el presupuesto debía partir de la base de igualdad en los sueldos de los funcionarios de los tres poderes. Decía así:

---

<sup>1</sup>La sentencia de Santos Peláez de 11 de junio de 1878 aparece en *El Foro*, el 19 de julio del mismo año. Hubo varias en este sentido y estaban inspiradas en los mismos principios y por los mismos ministros que estuvieron en el Pleno de la Corte en octubre de 1876, como Ignacio Ramírez, Manuel Alas y Altamirano, aunque este último estuvo ausente en la tormentosa sesión que declaró nula la reelección de Sebastián Lerdo de Tejada.

<sup>2</sup>A.G.S.C.J.N. Libro arch. 71. (1870), pp. 70-73. En 1877, poco después de la declaración de nulidad que hizo la Corte de la reelección de Sebastián Lerdo de Tejada y de que asumiera por breve tiempo la presidencia interina de la República José María Iglesias, en varios artículos Pallares se mostró opuesto a que la Corte se inmiscuyera en cuestiones políticas y a que adquiriera fuerza, como en el caso de las ternas para jueces de distrito y magistrados de circuito, que la Corte pretendió que fuesen suprimidas y ella sola designar en Pleno a estos funcionarios sin intervención del Ejecutivo. Pallares sostuvo que la declaración de la Corte era de efectos generales.

La Suprema Corte de Justicia, como cuerpo político representando a uno de los tres poderes, iguales e independientes de la Federación, al Poder Judicial, tiene el sentimiento de hacer observaciones y formular protestas contra el presupuesto que ha sido aprobado por el Congreso... El Poder Judicial no quiere aparecer cómplice de una injusticia: el Congreso debe volver sobre sus pasos y el Ejecutivo, si por sorpresa publica la ley, no debe cumplirla.

Firmaba a nombre de la Suprema Corte, Vicente Riva Palacio.<sup>3</sup>

Se puede advertir que el oficio de la Corte, al enfrentarse a los otros dos poderes, daba consideraciones y efectos generales a la tesis que sostenía, si bien no se trataba de una sentencia de amparo u otra de naturaleza propiamente judicial. En realidad, era inevitable que el Tribunal emitiera opiniones, lo cual años después sería impugnado.

Como se sabe, el 27 de abril de 1874, el presidente del Tribunal, José María Iglesias, publicó su famoso "Estudio constitucional sobre las facultades de la Corte de Justicia".<sup>4</sup> Examinó el sentido jurídico del artículo 16 de la Constitución y afirmaba que por autoridad competente debía entenderse aquella que también era legítima, pues la legitimidad era requisito previo de la competencia: "cuando se trata de una autoridad o funcionario que son legítimos, viene después, en orden secundario, la cuestión de si son o no competentes".<sup>5</sup> Iglesias llegó a la siguiente conclusión: para que la persona pueda ser molestada o afectada por una autoridad es requisito que ésta sea legítima, pues de otro modo carece de competencia. Esta última presupone, como condición previa, la legitimidad. En el caso concreto se refería a una autoridad estatal.

Iglesias no veía obstáculo en que los fallos de la Corte tuvieran efectos generales, *erga omnes*, en materia electoral. Su estudio profundizaba en el derecho constitucional de los Estados Unidos, por ser "nuestra Constitución de 1857 copiada o imitada en gran parte de la de ese país... sin dejar duda la necesidad de emprender el estudio comparativo...".<sup>6</sup> Expuso entonces que la Sección 4a. del artículo IV dice que "los Estados Unidos garantizarán a cada estado de la Unión una forma republicana de gobierno". En forma semejante la Constitución de 1857, artículo 109, indicaba que "los estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular". La garantía democrática que daba la Corte a los estados en materia electoral se traducían en sentencias de efectos generales, como fue advertido por Vallarta y otros juristas.

Castillo Velasco en sus *Apuntamientos para el estudio del derecho constitucional mexicano* decía que el sistema judicial derivado de la Constitución de 1857 era semejante al estadounidense y citó al francés Edouard de Laboulaye:

"... en donde los Estados Unidos han hecho un verdadero descubrimiento es cuando consideraron a la justicia como un poder político... Entre nosotros (los franceses) la justicia no ha sido nunca un poder político; se ha reducido a desempeñar un ramo de la administración, a ser una dependencia del Poder Ejecutivo, una función del gobierno y una función subalterna. La justicia no ha consistido nunca en otra cosa mas que en aplicar la ley, sin discutirla... La América ha dado en esto un paso gigantesco: ha creado un Poder Judicial independiente... que tiene el derecho de decir: esta ley es contra la Constitución y, como tal, es nula..."<sup>7</sup>

Otros juristas eran de la misma opinión y sus ideas se enfrentaban a la "fórmula de Otero", pues intentaron dar efectos generales a las sentencias del amparo contra leyes y no veían inconveniente en que la Corte fuese un cuerpo político.

<sup>3</sup> Libro de actas, *Op. Cit.* Véase la obra *La Suprema de Justicia en la República Restaurada 1867-1876*, México, Poder Judicial de la Federación, 1989, p. 45.

<sup>4</sup> Este opúsculo aparece en la obra citada en la nota anterior. Imprenta de Díaz de León y White, México, 1874.

<sup>5</sup> José María Iglesias, *Op. Cit.*

<sup>6</sup> *Ibid.*

<sup>7</sup> Castillo Velasco, José María del, *Apuntamientos para el estudio del derecho constitucional mexicano*, segunda Ed., México, 1879 (Imprenta de Castillo Velasco e Hijos), pp. 204-205. La obra de Edouard René Lefebvre de Laboulaye era *Historie des Etas-Unis*, escrita en tres volúmenes y publicada en París en 1867.

En 1877 la Corte Suprema estuvo envuelta en el problema propuesto por el ministro José María Bautista y que fue aprobado por el Pleno el 4 de julio, con el propósito de que el Tribunal "haga los nombramientos de los funcionarios y empleados de la justicia federal, sin mandar ternas al Ejecutivo". Sin embargo, este acuerdo del Tribunal fue impugnado severamente por el fiscal en virtud de que "nunca podrá hacer declaraciones generales". El Ministerio de Justicia, en su opinión emitida el 11 de julio de 1877, suscrita por Protasio P. Tagle, dijo que esta clase de acuerdos administrativos no estaban en las atribuciones de la Corte, pues "no puede decretar resoluciones abstractas y generales sobre si están o no vigentes (unas leyes), sin ningún litigio que sentenciar... de la misma manera que lo hacen las Cámaras legislativas". La proposición del alto Tribunal fue rechazada con apoyo en que su acuerdo administrativo implicaba una declaración general que escapaba a sus facultades y violaba la Constitución.<sup>8</sup>

Además, la tesis de la incompetencia de origen volvió a surgir en 1878 a propósito del amparo pedido por León Guzmán contra la Legislatura del Estado de Puebla. Vallarta en su voto particular -rechazado por la mayoría en el fallo de 23 de agosto de ese año- sostuvo que

cuando se declara incompetente una autoridad porque es ilegítima, se hace por necesidad ineludible, por la esencia misma de las cosas, una declaración que no sólo aprovecha al quejoso sino que trasciende a todos los ciudadanos. Así ha sucedido en los amparos recientemente otorgados en que se desconoce la autoridad del gobernador del Distrito, porque es incompetente por ilegítimo. En el presente caso, el Juez de Distrito ha declarado que la Legislatura de Puebla no es Legislatura, sino una reunión de personas con pretensiones de tal Legislatura y esa reunión de personas está funcionando desde abril último, como lo sabemos, en calidad de Cuerpo Legislativo y expidiendo leyes y ejerciendo todas las atribuciones propias del legislador. Confírmese en los términos que se quiera esa declaración de ilegitimidad, ocúltense con las mejores palabras los peligros, las consecuencias del desconocimiento de la legitimidad de ese Congreso, y veamos los resultados prácticos de la confirmación de este amparo.<sup>9</sup>

Durante esos años cercanos a 1880 hubo la tendencia a privar a la Corte de su carácter político y a disminuir esta tendencia que existió en los años en que fuera su presidente José María Iglesias. Las atribuciones del Tribunal fueron estimadas por Vallarta como estrictamente judiciales y alejadas de la política activa. Asimismo, insistió en que las sentencias debían tener una naturaleza particular y con efectos *inter partes*, carentes de repercusiones generales, que son las que propician

los revolucionarios de oficio, de la gente que ama el desorden porque con él medra: para todos éstos la confirmación del amparo es la bandera que, con autorización de la Corte, levantarían contra la autoridad desconocida... la declaración de incompetencia de una autoridad porque es ilegítima, hágase ésta con la moderación y salvedades que se hiciera, es la declaración de guerra entre gobernantes y gobernados. Por lo que a mí toca así lo creo sin vacilación.<sup>10</sup>

El ataque de Vallarta contra la tesis de la incompetencia de origen -aún sostenida por la mayoría de los ministros en 1878- quería fortalecer al Poder Ejecutivo encabezado por Porfirio Díaz y, en general, a todas las autoridades del país, tanto las federales como aquellas de los estados. Las sentencias de amparo no habían de tener, en su concepto, alcances generales, pues esto violaba la "fórmula Otero" y los propósitos del Constituyente de 1857. Así fue como concluyó su voto particular en el amparo solicitado por León Guzmán contra la Legislatura del Estado de Puebla:

¿Y es este el objeto de esa institución, una de las más importantes de la Constitución de 1857? ¿Es este el "juicio pacífico que, con audiencia de las partes, prepara una sentencia que, si bien deja sin efecto en aquel caso la ley de que se apela, no ultraja ni deprime al poder soberano de que ha nacido", de que hablaba el diputado Arriaga? ¿Es así como el Congreso constituyente creyó evitar "aquellas reclamaciones en que se ultrajaba la soberanía federal o la de los Estados, con mengua

<sup>8</sup> La proposición del ministro Bautista fue discutida en el Pleno de la Corte los días 3 y 4 de julio de 1877. Ver A.G.S.J.N.: Libro arch. 94. El fiscal de la Suprema Corte también consideró que el acuerdo económico del Pleno -en el sentido de que correspondía a éste en forma exclusiva la designación de jueces y magistrados federales- era una facultad legislativa que no le correspondía al alto Tribunal, sino al Congreso.

<sup>9</sup> Vallarta, Ignacio L., *Obras completas*, primera serie, cuestiones constitucionales, votos que como presidente de la Suprema Corte de Justicia dio en los negocios más notables, t. I. México, Imp. de J.J. Terrazas, San José de Gracia 5, 1894, pp. 138-139.

<sup>10</sup> Vallarta, Ignacio L., *Op. Cit.* t. II, p. 139.

y descrédito de ambas, y notable perjuicio de las instituciones?"... Si el ilustre Arriaga viviera y supiera que hay amparos cuyo objeto es no ya deprimir sino desconocer al poder soberano de que emana la ley, amparos en que no "se deja intacta, con todo su vigor y prestigio a la autoridad, sino que se le ataca de frente, se le niegan sus títulos," diría hoy con mejor razón, que cuando escribía la exposición de motivos de la Constitución: "no es este el sistema federal, pues si este fuera, sería preciso proscribirlo y execrarlo." Y en verdad que si la Constitución autorizara a hacer todo eso, sería preciso renegar de ella, como de una ley anárquica y disolvente!<sup>11</sup>

Pero no; la Constitución no sanciona la teoría subversiva de desconocer autoridades. Permite sólo juzgar de su competencia, para así nulificar sólo un acto de esa autoridad, que viole las garantías individuales del quejoso; pero sin atacar de frente a esa autoridad, y dejándola con todo su vigor y prestigio. Si otras razones no tuviera ya para no admitir la teoría que he estado combatiendo, me bastarían las que he indicado tomadas del objeto y fin del amparo, tal como esta institución se presentó al Congreso constituyente; y me bastaría ver los resultados prácticos de los amparos otorgados por incompetencia de origen, para afirmarme en mis convicciones, para no aceptar una teoría que yo reputo anárquica y subversiva".<sup>12</sup>

La Suprema Corte estuvo resolviendo juicios contra el Gobierno del Distrito Federal en 1878, como el fallo del Pleno de 11 de junio de este año en el amparo solicitado por Santos Peláez contra unas multas que le impusieron, en el que invocaba la violación del artículo 16 de la Constitución. Dijo la Corte -por unanimidad de votos en el considerando que invocaba la incompetencia de origen - que

es un hecho que el gobernador del Distrito no es una autoridad de origen popular y, en consecuencia, las disposiciones que emanen de él, como las que ... motivan el presente amparo, vulneran el artículo 16 del código fundamental, por la falta de competencia del que las dicta.

La mayoría de los ministros que integraban el alto Tribunal, sobre todo Ignacio M. Altamirano, estimaba que el Distrito Federal no era una entidad definitiva en la Federación mexicana, sino solamente provisional, mientras se erige el Estado del Valle de México (artículo 46) y que debía estar apoyado sobre la base de que "los ciudadanos elijan popularmente las autoridades políticas, municipales y judiciales" conforme al artículo 72 fracción VI de la Constitución. Por lo tanto, la Suprema Corte privaba de legitimidad a todas las autoridades del Distrito y emitía una sentencia de efectos generales.<sup>13</sup>

Vallarta pudo imponer su criterio pocos años después y la Corte dejó de sostener la tesis de la incompetencia de origen; pero tuvo que esperar cierto tiempo para que el Tribunal lo aceptara.

En la queja que presentó el gobernador del Estado de Tlaxcala contra el juez de Distrito Clemente Ahuactzin -debido a que éste concedió la suspensión en el amparo interpuesto por Anastasio Pérez por sí y como representante de muchos otros vecinos, contra una ley que convocaba a celebrar elecciones para renovar los poderes Ejecutivo y Legislativo de esa entidad- el principal argumento que esgrimió el gobernador fue que "esta suspensión... equivale a suspender las elecciones... hace el juez una declaración que está prohibida y ampara en masa a todos los votantes del Estado que ni individual ni colectivamente han pedido amparo...". Esta queja del gobernador Miguel Lira y Ortega, de 10 de diciembre de 1880, que en esencia reclamaba los efectos generales de la interlocutoria otorgada por el juez de Distrito, fue estimada fundada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia el 12 de enero de 1881. Vallarta impuso su criterio y por mayoría de votos el juez fue consignado al Tribunal de Circuito respectivo. Se privó a los tribunales federales de toda declaración que pareciese que tenía efectos generales y que pudiera violar la fórmula Otero.<sup>14</sup>

<sup>11</sup> *Ibid.*, p. 140.

<sup>12</sup> *Ibid.*, p. 141.

<sup>13</sup> *El Foro*, 19 de julio de 1878. La sentencia es de 11 de junio de 1878. Varias sentencias fueron dictadas en el mismo sentido.

<sup>14</sup> A.G.N. Fondo de la S.C.J.N., caja 90, clave E (económicos), Leg. 1, Exp. 102 (Arch.32) Año 1880.