

# LA CONSTITUCION Y LA DICTADURA.

1912

(Fragmento)\*

Emilio Rabasa.

## CAPITULO XIV

### CARACTERES DE LA SUPREMA CORTE

"El supremo poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial", dice la Constitución en su artículo 50, y en el 90 declara que: "se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia y en los tribunales de Distrito y de Circuito".

Las Constituciones posteriores a Montesquieu han aceptado la división clásica del poder supremo abstracto en los tres poderes, que se ponen en ejercicio mediante las atribuciones que la Ley fundamental les confiere; algunas lo han hecho por una declaración enfática, como la nuestra; otras, como la americana, han excusado los riesgos de la teoría; pero la han seguido en la organización del Gobierno, con la ventaja, por lo menos, de no incitar a las deducciones lógicas que tanto mal hacen en materia de instituciones políticas. Entre nosotros hay que comenzar por persuadir a personas de ilustración no común, de que las declaraciones científicas de la Constitución no tienen valor ninguno, porque no se legisla sobre la naturaleza de las cosas; de lo contrario, partiendo de un error científico, que toman por mandamiento obligatorio, van por deducciones a errores nuevos de trascendencia, que se propagan con perjuicio del criterio general. Tal sucede con la declaración de los artículos citados, que contienen la teoría del Poder y su división teórica y simétrica; la Constitución debió limitarse a determinar las funciones de cada departamento, dejando a la ciencia el análisis de su naturaleza y las condiciones peculiares de cada uno.

El Gobierno es una entidad creada por la sociedad para encomendarle las funciones de su actividad colectiva, con el fin

superior de mantener su organismo. Para la vida permanente del organismo, la primera condición es el orden, cuya estabilidad es el objeto principal del Gobierno; y como la suma de autoridad depositada en éste ha sido siempre una amenaza de presión sobre la misma sociedad que lo erige, los pueblos han buscado los medios que mejor garanticen el funcionamiento uniforme y moderado de aquella entidad, de modo que sea fuerte para llenar sus fines, pero impotente para ir contra ellos. Este ha sido el problema de las Constituciones, que cada pueblo ha tratado de resolver según las necesidades que revela su experiencia, y que quizá ninguno ha resuelto hasta hoy de manera satisfactoria.

El medio principal ha consistido en la separación de las funciones que la autoridad social tiene que ejercer por medio de sus órganos; de suerte que esa separación es una precaución que aconseja la experiencia y no una necesidad científica; se impone por la imperfección moral del hombre, no por la naturaleza de la entidad abstracta del Gobierno. Prueba de ello es que los pueblos europeos, tan superiores a los latinoamericanos en vida política, no tienen el rigor de separación de funciones que caracteriza a éstos, ni dan a su Ley fundamental un origen distinto del de las leyes comunes. Suiza vive sin Poder Ejecutivo especial, y a ello tienden más y más cada día Francia, Bélgica, y, en general, todas las naciones regidas por gobiernos parlamentarios. Inglaterra camina rápidamente, en los últimos tiempos, a la supresión del sistema bicamarista. En todos esos países, cuanto más se elevan los tribunales, menos idea hay de que la administración de justicia sea un poder. Para ellos las teorías llegaron tarde y no pudieron dominar a las ideas adquiridas en la práctica; pero para nosotros llegaron a tiempo para ser motivo imperioso de las instituciones.

La simetría, que en ciencia pura es tan fácil y que tiene una perfección matemática tentadora, suele ser inexacta y corruptora en las realidades de la vida social. El pueblo, se dice, tiene el poder supremo; cuando organiza su autoridad, constitu-

---

\* Ed. Porrúa, México, 1976. Primera Edición 1912.

ye tres departamentos con funciones determinadas e independientes; entonces la teoría queda impecable, continuándola con el principio de que el poder popular se divide, para su ejercicio, en tres poderes funcionales. La división es cómoda, pero es falsa: que el pueblo *haga uso del poder* para crear un departamento encargado de una forma de actividad concreta, no es forzosamente *delegar un poder*, sino encargar una función. Si la Constitución estableciera un departamento encargado de cumplir todas las leyes relativas a impuestos independiente del Ejecutivo, crearía un departamento del fisco, pero no un poder fiscal.

La idea de *poder* en general, de la que no puede estar dissociada la de *poder político*, implica necesariamente la idea de voluntad en ejercicio y, por consiguiente, la de libertad de determinación. Son *poderes públicos* los órganos de la voluntad del pueblo, es decir, los encargados de sustituir su determinación en lo que el pueblo *puede hacer o no hacer*; pero no los que tienen encomendada una función sin libertad, por más que la desempeñen en nombre y con apoyo de la *autoridad* del pueblo. Es *poder* el órgano que quiere en nombre de la comunidad social y ordena en virtud de lo que se supone que la comunidad *quiere*. El Legislativo es poder siempre que ejerce sus funciones propias; no lo es cuando desempeña una extraña, como la de jurado de sentencia, porque entonces no interpreta la voluntad de la nación, sino las leyes penales. El Ejecutivo es poder cuando determina, por movimiento propio, las medidas de seguridad pública, de prosperidad económica, de acción diplomática, en las que consulta el bien de la nación y presume su aquiescencia; no lo es cuando promulga una ley o convoca a sesiones extraordinarias, con obediencia ciega en que no interviene su voluntad. El departamento judicial nunca es poder, porque nunca la Administración de Justicia es dependiente de la voluntad de la nación; porque en sus resoluciones no se toman en cuenta ni el deseo ni el bien públicos, y el derecho individual es superior al interés común; porque los tribunales no resuelven lo que *quieren* en nombre del pueblo, sino lo que *deben* en nombre de la ley, y porque la voluntad libre, que es la esencia del órgano poder, sería la degeneración y la corrupción del órgano de la justicia.

Sin embargo, los escrúpulos de los teóricos son infundados, porque la justicia, en verdad, es una emanación del poder popular; pero no en su aplicación, sino en la determinación de los principios que la establecen; no en la sentencia que resuelve un caso particular, sino en la ley que dicta las reglas generales; no en cada tribunal que falla, sino en el Congreso que legisla. El error de la teoría está en confundir el *ius* con el *judicium*, para dar a éste la calidad de expresión del poder soberano, que sólo tiene aquél.

Al órgano de la función judicial le faltan las condiciones esenciales de los órganos de poder. 1ª INICIATIVA. El legislativo y el Ejecutivo obran por sí solos en virtud de la acción espontánea que caracteriza la voluntad; pueden obrar o no obrar; promueven, transforman, dan orientaciones nuevas, ponen "el orden en movimiento", que es el progreso de las sociedades. El Judicial no puede obrar sin excitativa; necesita el *caso*; cuando el caso se presenta no puede desdenarlo, tiene que considerarlo y resolverlo; obedece a la iniciativa de las partes, que tienen el

derecho de obligarle a obrar; si no hubiera partes, no tendría qué hacer; no transforma ni promueve; de un modo inmediato, su acción es nula para el progreso, porque sólo es su auxiliar en la condición estática, el orden; pero carece de la dinámica, el movimiento. 2ª UNIDAD. El Legislativo se compone de dos Cámaras y cada una de éstas de muchos representantes; pero la acción es una, aunque se ejerza por muchos; ninguna otra autoridad puede legislar, ni siquiera en categoría subalterna. El Ejecutivo está depositado en una sola persona; los secretarios de Estado son simples auxiliares, y en todo caso su intervención es concurrente, no divide la acción, que es una; debajo de los consejeros no hay más que agentes ejecutores. El departamento judicial comprende, además de la Corte Suprema, los tribunales inferiores, con autoridad propia y cuyas resoluciones no siempre son revisadas y que pueden, en muchos casos, ser tan definitivas como las de la Corte. 3ª AUTORIDAD GENERAL. El Legislativo y el Ejecutivo establecen preceptos de observancia general que afectan a la comunidad entera o dictan disposiciones que comprenden a todo el que esté o se ponga en las condiciones previstas. Nunca tiene este alcance una resolución de órgano judicial: sus mandamientos sólo se refieren al caso controvertido y no afectan sino a las partes interesadas; la única extensión a que puede aspirar un fallo, consiste en la fuerza del precedente como interpretación legal que fija un principio jurídico; pero el precedente no tiene nunca la fuerza definitiva de un mandamiento invariable.

El mismo genio de Montesquieu sentía repugnancia en la concepción del órgano judicial igual a los otros dos, cuando decía: "de las tres potestades, la encargada de juzgar es en cierto modo nula"; pero se nota que su concepción de las tres potestades (*puissances*) del Estado no era equivalente a la que avanzó después hasta la teoría matemática que adoptó nuestra Constitución, y no habló de tres poderes (*pouvoirs*). Lo que él percibía casi como nulidad, no era sino la índole diferente de la facultad de juzgar, comparada con la representación y ejercicio de poder que corresponden al Legislativo y al Ejecutivo; porque es imposible que su profundo espíritu desconociera la importancia de la función judicial, "tan terrible entre los hombres", según su propia expresión.<sup>1</sup>

Decir que el órgano de la justicia no es un *poder público* en el sentido de la ciencia constitucional, no es decir que no tenga poder: lo tiene, por cierto, formidable; especialmente en los gobiernos constituidos sobre el sistema federal americano, y quizá en ninguno como en el nuestro. Aun excluyendo su intervención decisiva en la calificación de las leyes y los actos del Legislativo y el Ejecutivo, y considerándolo simplemente como autoridad que resuelve sobre derechos privados en una contienda entre individuos, es decir, la mera función de juez, su potestad merece la calificación de *terrible* que le aplicó el ilustre filósofo del siglo XVIII. Una ley mala se deroga; sus efectos pueden eludirse por los hombres evitando ponerse en el caso de su aplicación; los ya causados pueden generalmente repararse

<sup>1</sup> *Espíritu de las leyes*, lib. XI, Cap. VI.

por un acto de justicia del legislador; las disposiciones del Ejecutivo tienen condiciones análogas y pueden ser modificadas por una ley; una sentencia mala causa efectos irreparables, aun para el mismo tribunal que la dicta, y ni él ni poder alguno tienen medio para cambiarla. La responsabilidad es difícilmente efectiva; casi nunca eficaz para la reparación del mal causado.

Pero no son las consideraciones generales a la administración de justicia las que interesan para este estudio, sino las que comprenden especialmente a la federal como intérprete de la Constitución, y como en esta función los tribunales inferiores no intervienen en realidad sino para preparar la materia sobre que en todo caso falla la autoridad superior, hablaremos sólo de la Suprema Corte.

## II

La Suprema Corte tiene la función más alta que pueda conferirse en el orden interior de una República: la de mantener el equilibrio de las fuerzas activas del Gobierno; a ella está encomendada la labor de restablecer ese equilibrio cada vez que se rompe, sirviéndose para ello de su autoridad única de intérprete de la Constitución. Esta es su función política, puesto el adjetivo en su significación pura de "relativo a las instituciones de Gobierno"; función que, sin embargo, mediante el procedimiento establecido en la Constitución americana y mejorado por la nuestra, no pierde su carácter de judicial y se ciñe al caso concreto que mueven los derechos privados.

Los poderes públicos, los funcionarios y sus agentes tienen por límite común los derechos individuales que la Constitución consigna; la violación de uno de ellos autoriza la reclamación del ofendido y surte la competencia de la Corte, que, estimando el hecho e interpretando la Constitución, repara el mal y restablece el derecho. En estos juicios, no obstante que sólo pueden iniciarse a petición de la parte agraviada y por medio de procedimientos de orden jurídico, no obstante que la sentencia tiene que limitarse al caso concreto y que le está vedado hacer declaraciones generales sobre la ley o acto que los motive, pueden tratarse y resolverse en el fondo graves cuestiones de orden público, que afecten profundamente al organismo político. Por más que el fallo se refiera sólo a un caso especial, la Suprema Corte fija, al dictarlo, el alcance y sentido de un artículo de la Constitución, y esto basta para que la resolución sea trascendente con respecto a la ley que la motive o a la repetición de actos como el que es su objeto. De hecho, la ley del Congreso o el reglamento o disposición general del Ejecutivo que originan el acto desautorizado por una sentencia, quedan destruidos por ella; la cuestión es, en último análisis, de competencia, y el fallo que la resuelve señala un límite de jurisdicción constitucional al Poder Legislativo o al Ejecutivo. He aquí un aspecto del papel equilibrador de la Corte, papel que puede tener el Tribunal Supremo en cualquier país regido por una Constitución escrita.

Propio del régimen federal es el que vamos a considerar ahora.

En nuestro sistema de gobierno, los Estados se rigen como pequeñas repúblicas independientes, libres para proveer a sus necesidades y mejoramiento interiores; pero subordinadas, en

cuanto concierne al interés nacional, al Gobierno de la Federación. De aquí dos jurisdicciones que no sólo tienen un objeto de utilidad administrativa, sino el de la seguridad política que se busca, reduciendo la acción del Poder central para que no llegue a ser excesivo. La Constitución establece los límites de ambas jurisdicciones; ella, como distribuidora de las competencias, es la ley superior, y declara que las leyes federales y los tratados que la nación celebra son también superiores a las Constituciones y leyes de los Estados, dejando así definido el orden jerárquico de los mandamientos legislativos.

Pero si la supremacía de la Constitución federal sobre la legislación de los Estados no puede prestarse a controversias, no es igualmente absoluto el principio con respecto a las leyes y tratados de la nación, porque ni unas ni otras son invulnerables cuando invaden la jurisdicción de los Estados, que es la base consagrada en el pacto federal.

Con dos jurisdicciones y autoridad legislativa en cada una, el conflicto puede presentarse con frecuencia: la ley federal puede violar la Constitución invadiendo la esfera de acción local; la ley del Estado puede ser inconstitucional por invasora de la materia privativa de los poderes federales. La ley que infringe la Constitución debe ser nula; pero la autoridad que tenga el derecho de declararlo, tendrá el de aniquilar un poder y aun de destruir el régimen de gobierno. Este es el problema más grave del sistema federal y que era preciso resolver para constituir un gobierno estable y seguro.

Las leyes constitucionales de 1836 trajeron la infeliz invención del Poder Conservador, que tenía como su más elevado atributo el de declarar la inconstitucionalidad de las obras del Congreso; consejo de dioses que, a haber sido libre, habría hecho sentir, por destructor y despótico, todo lo absurdo de su institución. El Acta de Reformas de 1847 tomó el sendero de la Constitución americana, encontró la fórmula para hacer efectivas las garantías individuales, y fundó de un modo magistral el juicio de amparo. Halló la manera de anular la ley inconstitucional que viola los derechos del hombre, sin crear un Poder monstruoso superior al Legislativo; pero no imaginó que el mismo medio inventado podía servir para sustentar el equilibrio de la Federación, por el respeto de las jurisdicciones, y acudió para esto a un sistema casi tan inaceptable como el ideado en el año 36: el Congreso federal podía declarar inconstitucionales las leyes de las legislaturas, y la mayoría de las legislaturas podía anular por inconstitucionales las leyes del Congreso; es decir, por una parte se destruía la independencia de los Estados, centralizando la autoridad legislativa, mientras por otra se aniquilaba la soberanía federal, sometiendo al Congreso a una autoridad superior. Dos poderes destructores en vez de una función de equilibrios.

Débase al Congreso Constituyente, que alcanzó en este punto uno o quizá el mayor de sus títulos al aplauso de la posteridad, la resolución del arduo problema; título que no se rebaja porque el medio adoptado estuviese ya en los usos de la nación vecina, ni porque su fórmula se tomara del Acta de 47. En los Estados Unidos no hay precepto constitucional que establezca y coordine el procedimiento, y como derivado de declaraciones indirectas, carece de precisión tanto como de

amplitud; para derivarlo y fortalecerlo, necesitaron magistrados de una superioridad excepcional, que han hecho decir que la Constitución "no fué la obra de sólo los miembros de la Convención de Filadelfia, sino también de los jueces de la Corte y, sobre todo, del gran presidente Marshall". La fórmula del amparo, ideada por el insigne legislador Otero, no enseñaba un camino sino a los hombres superiores; muchas veces la aplicación nueva de un principio conocido es tan admirable como el descubrimiento original.

La Constitución de 57 no hizo más que incluir dentro de los motivos la querrela individual del juicio de amparo el agravio que resulte a una persona a consecuencia de leyes o actos de una jurisdicción que invada o restrinja la otra. Si una ley federal se entra en la materia privativa de los Estados, con menoscabo de su libertad interior, ninguna autoridad puede declararla nula por violatoria de la Constitución; pero mediante la queja de un particular perjudicado por un acto ejecutivo de la ley, la Suprema Corte invalida el acto e impide el cumplimiento de la disposición legislativa sin ostentar funciones de supremacía jerárquica, no en virtud de facultades que subordinen al primero de los poderes públicos, sino en nombre de la supremacía de la Constitución en el conflicto de leyes.

Lo mismo ocurre con las disposiciones generales dictadas por el Ejecutivo o los actos que por su mandamiento se cumplen. La Suprema Corte queda así como encargada de guardar las jurisdicciones que establecen la armonía del régimen constitucional, manteniendo a cada órgano del Gobierno dentro del círculo de su competencia estricta. Autoridad reguladora de la vida de la nación, intérprete único de los mandamientos de la Ley fundamental que define sus preceptos, declara su alcance e integra sus propósitos, la Corte, cumpliendo su objeto con independencia, serenidad y firmeza, será la autoridad más alta de la República y la más propuesta al respeto de la sociedad que protege y de la nación cuya estabilidad garantiza. Todo lo que la desvíe de esa elevada función, sea por acción extraña que se la estorbe o por inclinación propia que la impela a ensancharla con la codicia de ensanche de toda autoridad activa, no hará sino rebajar su alteza y echarla al desprestigio.

La Corte guarda y vigila las jurisdicciones; pero ella, a su vez, tiene la suya; puede franquearla y hacerse invasora, romper la armonía, desconcertar todo el Gobierno. No hay gran autoridad sin gran peligro, y la de la Corte, desprovista de medios de fuerza exterior, los tiene formidables de fuerza legal y de vigor moral. Tiene elementos para el abuso de poder; pero, por fortuna, no para sostenerlo contra los otros órganos del Gobierno; su despotismo sería efímero. Mas si no puede constituir ni conservar, tiene el poder de destruir y desorganizar con apariencias de uso legítimo de sus atribuciones, condición que la hace muy peligrosa para pervertir la opinión pública.

Ningún poder ejerce sobre la Corte la acción moderadora que ella emplea para poner a raya las extralimitaciones de las autoridades; la estabilidad, en cuanto a ella, sólo está defendida por la debilidad orgánica del alto tribunal, y sólo puede asegurarse por la prudencia, que debe ser su primera virtud. Si en el ejercicio de sus funciones pretendiese una supremacía política que pusiera en peligro el orden constitucional, el remedio no

podría aplicarse en casos especiales, y habría que acudir a la disposición general de las leyes por medio del Congreso; sería forzosa la intervención legislativa, modificando las reglas de funcionamiento en la forma que las necesidades aconsejaran. Pero esto sí pondría una autoridad frente a la otra, y ya se sabe que el Legislativo, con su espíritu de agresión y superioridad, va fácilmente a la exageración de su fuerza, y es probable que obtuviera la sumisión de la Corte, que es tan perjudicial como su predominio.

El equilibrador necesita equilibrarse por sí solo; debe tener en sus propias condiciones los elementos de fuerza para no ser abatido y de elevación de carácter para encerrarse voluntaria y dignamente en el círculo de sus altas funciones. Ahora bien, la Constitución ha dado a la Suprema Corte condiciones de origen y de subsistencia que la privan de fuerza y son propias para rebajar y corromper su carácter.

### III

Ninguna de las ramas del Gobierno tiene, según la ley, una libertad más completa ni independencia más absoluta que el departamento judicial. El fallo de la Suprema Corte no puede ser detenido ni estorbado por autoridad alguna; lo que importa, y lo que han procurado con ahinco las leyes de los pueblos cultos, es asegurar a los tribunales la libertad para dictar sus sentencias, y el mismo empeño demostrado por las leyes es una indicación de que el fin es difícil de alcanzar. Para que la independencia teórica del tribunal sea un hecho, es preciso asegurar la independencia efectiva del magistrado; esta es la condición primera de la buena Administración de Justicia; y si se toma en el alto sentido de falta de ligas con los Poderes, con los partidos y con el pueblo mismo, es la condición única de orden moral. ¿Cómo la procuró la Constitución? Por el medio de salud universal proclamado por las teorías revolucionarias: la elección popular. Con atribuir al sufragio del pueblo todas las virtudes posibles, forjar la Ley suprema resulta ya tan fácil como realizar en un cuento de niños las maravillas más estupendas.

No es raro tropezar en las discusiones verbales con este desatinado silogismo: todo poder público *dimana* del pueblo (artículo 39 de la Constitución); el Judicial es un poder público (art. 50); luego los ministros de la Corte deben ser *designados por elección popular*. Con la misma lógica debería exigirse la elección de los magistrados de circuito y jueces de distrito, que forman parte del Poder Judicial según el artículo 90. Pero, lo cierto es que tan falsa es la teoría de la Constitución, como vicioso el silogismo que la hace decir lo que no se propuso.

Esta forma de nombramiento de los ministros de la Corte, ni es una necesidad lógica ni puede racionalmente llevarse a la práctica, y si se pudiera, conduciría a los peores resultados. La teoría la reprueba, porque la elección popular no es para hacer buenos nombramientos, sino para llevar a los Poderes públicos funcionarios que representen la voluntad de las mayorías, y los magistrados no pueden, sin prostituir la justicia, ser representantes de nadie, ni expresar ni seguir voluntad ajena ni propia. En los puestos de carácter político, que son los que se confieren por elección, la lealtad del partido es una virtud; en el cargo de

magistrado es un vicio degradante, indigno de un hombre de bien. En la lucha electoral de diputados, senadores y Presidente de la República, los elegidos por la mayoría triunfante adquieren para con ésta las obligaciones que contiene el credo del partido o la plataforma aceptada; la designación de un juez no debe imponerle obligación que no esté en las leyes, ni compromisos con sus electores, porque para la Administración de Justicia no puede haber diversidad de programas, ni deben existir los intereses o tendencias antagónicas que dan vida a los partidos. El pueblo, cuando tiene educación cívica, es idóneo para escoger a los hombres que deben representarlo o gobernarlo, porque las condiciones de los candidatos son ostensibles, están al alcance de los electores, son precisamente populares y de aquellas que se exhiben por los candidatos mismos; pero ese pueblo no tiene a su alcance las virtudes de los hombres hechos para la magistratura y es incapaz de apreciarlas; el hombre probo, sereno, estudioso y de profundos conocimientos en ciencias jurídicas, no ostenta estas cualidades a la vista de las masas y es esencialmente impopular. Toda elección para funciones políticas va precedida de la campaña electoral en que el candidato se exhibe, combate a sus adversarios, promete sobre un programa y encabeza a sus partidarios: la campaña electoral de un candidato a la magistratura no tendría sobre qué fundarse, salvo que tomara el tema de elogiar sus propias virtudes, su ilustración y su independencia de carácter; tal campaña sería vergonzosa y ridícula en un hombre que ha de tener la rectitud por resumen de sus deberes en el cargo.

La elección popular no se realiza en ningún país del mundo sino por partidos organizados; es inútil soñar con el sufragio espontáneo de cada elector por inspiración propia, que haría, además, imposible la reunión de una mayoría absoluta. Si los partidos luchan en la elección de magistrados, éstos tendrán siempre carácter y compromisos políticos incompatibles con la serenidad y la neutralidad requeridas en sus funciones. Pero aun suponiendo hacedera la elección sin partidos, caemos en otra imposibilidad que ha retraído a los países cultos de aplicarla a los magistrados: los cuerpos colectivos, como las Cámaras, se forman de miembros designados aisladamente por circunscripciones cortas; aun bajo el sistema de escrutinio de lista (sólo posible en pueblos muy adelantados), si es verdad que se designa un grupo de diputados a la vez, la elección no es nacional, sino de circunscripción.<sup>2</sup>

La elección de los quince ministros de nuestra Corte Suprema, encomendada a la nación y sin campaña de partidos políticos, es irrealizable; y si no la hiciera el Gobierno, como la ha hecho de 57 acá, daría un resultado de cómputo imposible para la Comisión de la Cámara de Diputados encargada de descifrar la voluntad de la nación.

Se ha imaginado, para vencer esta dificultad, un medio que, por salvar la teoría de la elección de los poderes, sacrifica todas las demás: dividir la nación en quince circunscripciones,

para que cada una elija un ministro; con lo cual, por más que las leyes dijese lo contrario, cada ministro sería un representante un delegado de su circunscripción, con los ojos vueltos siempre a ella, como lo vuelve todo elegido a su elector, llámese éste partido político, distrito electoral o gobierno. Los ilusos de los principios superiores quieren divorciar al funcionario del candidato, considerarlo puro y hasta inmaterial, suponerlo sin relación con la fuente de que emanó su poder, e ignoran que, a su nacimiento, el funcionario trae también la mancha de origen para la que no hay agua lustral conocida.

Es penoso tener que combatir una preocupación desechada y hasta olvidada ya en todo el mundo, porque la misma discusión descubre nuestro atraso lastimoso. En ninguna nación de Europa se eligen popularmente los magistrados. En América se nombran así: Estados Unidos, por el Presidente, con aprobación del Senado. Perú, por el Congreso, a propuesta en dos ternas del Ejecutivo. Chile, por el Ejecutivo, a propuesta del Consejo de Estado. Bolivia, por la Cámara popular en terna del Senado. Venezuela, por el Congreso, a propuesta en lista de las legislaturas locales. Ecuador, por el Congreso. Haití, por el Presidente, conforme a las reglas de ley orgánica. Uruguay, por la Asamblea General. Salvador, Nicaragua, Santo Domingo y Costa Rica, por la Asamblea Legislativa, Brasil, Colombia y Paraguay, como en los Estados Unidos. Sólo están con nosotros Guatemala y Honduras en todo el mundo civilizado, y no podemos lisonjearnos de que tal compañía justifique nuestro sistema.

Un ejemplo edificante experimental de la magistratura electiva se encuentra en la historia y en la situación presente de la judicatura local en los Estados de la Unión americana. En los comienzos de su vida independiente, los magistrados y jueces eran nombrados por las legislaturas o los gobernadores. "Los anales de esta época han conservado en los Estados Unidos la memoria de magistrados de alto valor; la jurisprudencia que se debe a su sabiduría, se cita hoy aún para la instrucción de sus sucesores, que no valen ciertamente lo que aquéllos."<sup>3</sup> La invasión de las teorías puras de los *Jefferson democratas*, que no eran sino las teorías jacobinas, alentadoras de las codicias impacientes, y fáciles para deslumbrar a las masas, derramaron en el país las ideas de una democracia exaltada y enfermiza, con el sufragio popular sin límites como principio imperativo; se declaró que el nombramiento de los jueces era un atentado contra los derechos del pueblo, comenzando la reforma por establecer la elección pública para los puestos inferiores, llegó a mediados del siglo XIX a implantarse en dos tercios de los Estados hasta en la magistratura superior. En la actualidad, todos los Estados del Oeste, más New York, Ohio y Pennsylvania, mantienen la elección popular, mientras los de la Nueva Inglaterra y el Sureste conservan el sistema de nombramiento, ya de todos los jueces, ya de sólo los miembros de los tribunales superiores. La magistratura electiva en aquellos Estados ha degenerado espantosamente y ha perdido por completo su primer prestigio; las plazas, disputadas por los profesionales de la

<sup>2</sup> En ellas intervienen los partidos, y de otro modo sería imposible. Lo mismo sucede con el nombramiento de electores en los Estados Unidos, que si bien se hace por lista en un Estado entero, es por medio de los partidos nacionales.

<sup>3</sup> Nerinex, *L. Organization Judiciaire aux Etats Unis*, pág. 208

política, adjudicadas por la influencia del boss, no se confieren, por lo común, a hombres de ciencia ni de probidad; la elección se mancha con todos los fraudes y cohechos de la baja intriga; los candidatos pagan su contribución electoral para reunir fondos destinados a la campaña, contribución que ha llegado, para aspirantes a la magistratura de New York, hasta a 15.000 dólares; los puestos judiciales se conquistan con sumas de dinero, con sumisión obligatoria a los principales agentes de la elección, o más comúnmente con una y otra cosa.

A pesar de todo -observan Bryce y Nerinx-, el sistema electivo no produce en los Estados americanos todo el mal que debía esperarse, merced a la defensa social de que se encargan algunos elementos poderosos, debidos al carácter superior de aquel pueblo. La opinión pública, expresada sobre todo por la Prensa, persuade a los jueces que debieran ser malos, de que el camino mejor es el de la honradez; la Barra, alerta y activa, interviene para mejorar a los que pueden ser buenos y amaga a los que buscan el mal camino; la presencia de los jueces federales, por lo general honorables y aptos, es un freno y aun puede ser estímulo. Sucede, en suma, con la judicatura en los Estados americanos, lo que pasa con varias de sus instituciones dañadas: se corrigen hasta hacerse tolerables, gracias a la juventud potente y sana de la nación que provee de fuerzas compensadoras. Pero nosotros no contamos con fuerzas parecidas.

En cambio, los Estados que conservan la judicatura de nombramiento son modelos de probidad y ciencia en sus jueces. Un magistrado federal decía a Nerinx, que un abogado o juez americano coloca las decisiones de las cortes de Massachussets y de New Jersey en el mismo rango que las de los grandes jueces de Inglaterra. No cabe elogio mayor.

#### IV

Ningún cargo de elección popular puede ser vitalicio, porque si confiere la representación y supone la voluntad del pueblo, es preciso que éste tenga ocasión de renovar su confianza de tiempo en tiempo, ya porque el funcionario puede cambiar de conducta, ya porque el pueblo no es el mismo en el transcurso de diez años. Lógicamente, nuestra Constitución señaló a la suprema magistratura electiva un período de seis años.

Como además de las dificultades para la elección de todo cuerpo colectivo por una nación entera, tenemos nosotros el obstáculo de nuestro sufragio universal en un pueblo del cual un ochenta por ciento ignora que existe la Suprema Corte, la elección de los ministros resulta materialmente imposible, y la ha hecho y ha tenido que hacerla el Gobierno. La verdad, pues, de nuestra Constitución positiva, a diferencia del texto de la literal, es que los ministros de la Corte son nombrados por el Ejecutivo para un período corto. Este deplorable resultado es el fruto de las teorías jacobinas y jeffersonianas que han confundido la igualdad zoológica con la igualdad social; que del derecho uniforme a la protección de las leyes han inferido el derecho uniforme al ejercicio de las funciones políticas, y que del postulado de la soberanía nacional han deducido el dogma de la infabilidad del sufragio del pueblo.

Con el sistema a que nos ha conducido este error constitucional, la independencia de la magistratura es imposible, y la

del magistrado es rara, porque tiene que descansar en condiciones de carácter excepcionales en el hombre, y ya hemos dicho que las instituciones no deben exigir de los funcionarios sino lo meramente humano. Un ministro nombrado por el Presidente de la República no difiere, en origen ni en libertad moral, de cualquiera de los agentes superiores cuya designación corresponde al Ejecutivo; y lo que tenga a su favor por la independencia que la ley le atribuye, se compensa de sobra con la ilegitimidad del procedimiento empleado para elegirlo. "En el curso ordinario de las cosas humanas, dice Hamilton, *un poder sobre la subsistencia de un hombre equivale a un poder sobre su voluntad.*" Es inútil debatirse contra esta dura verdad, cuya aceptación es tan saludable para no bordar ilusiones sobre un cendal que vela el abismo. El que da, obliga; el que puede volver a dar, docilita por la esperanza; el que puede quitar, intimida por el temor. La hipocresía de las virtudes convencionales puede ofenderse o ruborizarse ante la desnudez que en la autopsia moral descubre los móviles de la conducta humana; para el investigador severo de la ciencia social, es tan indiferente como para el anatomista la desnudez del cadáver en el anfiteatro.

"El Judicial, dice *El Federalista*, es sin comparación el más débil de los tres departamentos del poder... y es necesario tener todo el cuidado posible para ponerlo en estado de defenderse contra los ataques de los otros... Convengo en que *no hay libertad si la potestad de juzgar no está separada de la legislativa y la ejecutiva.* (Montesquieu.) Resulta, en fin, que, como la libertad no puede tener nada que temer del Judicial solo, y tendría que temerlo todo de su unión con uno de los otros departamentos; que como la dependencia en que estuviera de cualquiera de estos dos últimos departamentos produciría los mismos efectos que su unión, *a pesar de una separación nominal y aparente*; que como en razón de la debilidad natural del Judicial, éste está expuesto continuamente al peligro de ser subyugado, intimidado o influido por las ramas coordinadas, y que como nada puede contribuir tanto a su fuerza y a su independencia como la permanencia en la función, esta cualidad debe ser considerada *como un elemento esencial de su organización* y seguramente como la fortaleza de la justicia y de la tranquilidad pública."

Expone en seguida Hamilton que tal independencia es particularmente necesaria bajo una Constitución que establece limitaciones al Legislativo con la inviolabilidad de las garantías individuales, que se ponen bajo la salvaguardia del Poder Judicial, y luego añade: "Este apego inflexible y uniforme a los derechos de la Constitución y a los derechos de los individuos, que hemos visto indispensable en los tribunales de justicia, no puede ciertamente esperarse de jueces que no tengan sus oficios sino como una comisión temporal. Los nombramientos periódicos, de cualquier modo que fuesen reglamentados, por cualesquiera personas que fuesen hechos, serían de todos modos fatales a su independencia necesaria. Si el poder de nombrar estuviese confiado al Ejecutivo o al Legislativo, habría que temer una complacencia lamentable de los jueces por la rama que poseyese ese poder; si ambos estuviesen investidos de él, los jueces no querrían correr el riesgo de desagradar a uno ni a otro; si el derecho de nominación estuviese reservado al pueblo, habría en el juez un desco demasiado grande de adquirir popu-

laridad para que pudiera esperarse que sólo se atuviera a la Constitución y a las leyes."

Estas verdades, que conquistaron hace ciento veinticinco años los votos de las convenciones provinciales en favor de la Constitución norteamericana, y que por más de un siglo ha acreditado la Gran Corte de la Unión, no han encontrado cabida todavía en el Congreso federal de México. Nuestros legisladores siguen creyendo que es de superior interés mantener en la Constitución la promesa de la soberanía popular en la elección de magistrados, que asegurar, por medio de la justicia independiente, el goce efectivo de los derechos del hombre. Esto es comprar al pueblo mismo las garantías que lo defienden del atentado, por el precio de una superchería que lo adula.

La inamovilidad del magistrado es el único medio de obtener la independencia del tribunal. Está establecida en las principales naciones de Europa; en América la han consagrado en sus instituciones los países mejor regidos: Estados Unidos, Brasil, República Argentina y Chile, y además Colombia, Perú, Haití y Uruguay.

El nombramiento puede ser del Ejecutivo con aprobación del Senado, que es probablemente el procedimiento que origine menores dificultades y prometa más ocasiones de acierto. Poco importa que, confiado el poder de nombrar al Presidente de la República, éste haya de preferir a los hombres de su partido; la intervención del Senado añade alguna probabilidad de cordura; pero, en todo caso, un presidente durante su período de seis años no hará sino muy pocos ministros, y concluido su sexenio, la influencia personal del nuevo presidente no encontrará obligados en la Corte. Sobre un alto juez vitalicio, no tiene ya su fatal influencia ni el temor ni la esperanza; aun para con el mismo que nombra, la inamovilidad confiere al ministro una posición digna, que no impone deberes de sumisión, aunque los conserve de agradecimiento; la designación ha sido legal y decorosa, limpia de sospechas de connivencias bastardas.

Las ligas de origen se rompen por la inamovilidad, porque el presidente que confiere el nombramiento no puede ni revocarlo ni renovarlo; el magistrado vive con vida propia, sin relación posterior con el que tuvo la sola facultad de escogerlo entre muchos, y que no vuelve a tener influencia alguna ni en sus funciones ni en la duración de su autoridad. La responsabilidad se acrecienta y crea peligros mayores, porque la opinión pública (efectiva para los jueces, porque la forman primeramente el foro y los hombres de negocios) no tiene, para calmar su impaciencia, la perspectiva de la conclusión de un período breve, y obraría sobre las Cámaras legislativas para emplear la eficacia de una acusación vigorosa, si su clamor no fuese bastante para producir la enmienda u obligar la dimisión del funcionario indigno.

No hay que insistir en las ventajas de un sistema que sólo se combate por apego a las viejas y desprestigiadas teorías que privaban en 57, cuando no por móviles menos respetables o por simples temores de momento a los cuales se sacrifica la suerte de la nación. Compárese la justicia de los países en que los magistrados son inamovibles con la de aquellos en que ejercen temporalmente sus funciones; compárense sus gobiernos y su vida democrática. La inamovilidad anda siempre hermanada

con la buena administración de justicia y con las libertades públicas. Hay una excepción: Suiza; pero Suiza es el único país del mundo en que la civilización moral es un hecho; con las instituciones de la República modelo, fracasaría cualquier otro pueblo de la tierra. Pero aun esta excepción es más aparente que real, porque el Consejo federal suizo es de hecho inamovible, y él desempeña, además de sus funciones ejecutivas, las más altas de la justicia, relacionadas con la Constitución de la República.

## CAPITULO XV

### LAS INVASIONES DE LA SUPREMA CORTE

#### I

Un departamento del Gobierno federal, a quien la Constitución da el título de *poder*, a la misma altura que los dos departamentos que representan la voluntad de la nación, ya está por esto sólo inclinado a no permanecer excluido de la acción que conduce los negocios públicos; pero por más que se tomase en serio aquella declaración teórica respecto al Judicial, podría quedar sin efecto pernicioso alguno, si no fuera porque la misma Constitución se encargó de dar a la Suprema Corte los caracteres esenciales de un cuerpo político.

La elección popular para el nombramiento de los ministros y la repetición periódica y frecuente de esa elección, le dan claramente la índole de un mandato con poderes de representación o con delegación de facultades desprendidas de la soberanía popular, y estas son condiciones netamente de carácter político, que en nada difieren de las que tocan al Legislativo y al Ejecutivo. Esto quita a la opinión común la repugnancia para admitir que la Corte se inmiscuya en los asuntos de la política general; repugnancia que se haría sentir muy duramente en Inglaterra o en los Estados Unidos, por ejemplo, si su tribunal supremo dirigiera alguna vez su acción legal de corporación del Estado en relación con las cuestiones políticas. Y la opinión pública tendría razón, porque cualquiera intervención política de un tribunal rebaja y corrompe la dignidad de la institución y la hace inepta para cumplir su única pero alta función legítima.

El Senado de los Estados Unidos cortó muy temprano ese camino, no ya a la Corte en cuerpo, sino aun a los magistrados individualmente, sentando un precedente de severidad oportuna. En 1795, Washington nombró magistrado a Rutlege, que antes lo había sido ya y había dimitido para servir el cargo de gobernador de la Carolina del Sur; antes de la confirmación de su nombramiento, Rutlege pronunció discursos sobre temas que entonces preocupaban a la política nacional, y esto bastó para que el Senado, juzgando esa conducta como indigna de la severa discreción de la alta magistratura, negara su aprobación al nombramiento.

Pero el magistrado americano no tiene motivos constitucionales sino para considerarse excluido de los asuntos políticos, en tanto que nuestro juez los tiene para sentirse autorizado a mezclarse en ellos, y la importancia de sus atribuciones lo alienta a esperar que encontrará en ellas la compensación a la debilidad de sus medios de fuerza.

Nuestras costumbres políticas, favorecidas admirablemente por las circunstancias que acompañan al mandato, no han podido confirmar mejor en la conciencia pública y en la de los mismos hombres de gobierno, la idea de que el magistrado no está impedido por el decoro de sus funciones para tomar participación en las luchas de partido. El hombre que ocupa un puesto que dura sólo seis años, no puede menos que considerar como transitoria su posición, como un grado en su carrera pública, al cual se llega después de otro cargo inferior de cualquiera índole, y del que, en trabajo ascendente, debe pasarse a alguno de mayor importancia, como el de secretario de Estado o aun el de Presidente de la República. La magistratura inamovible no presenta vacantes a la codicia sino de tarde en tarde, observación que ha hecho decir al experimentado pueblo americano que "el magistrado de la Corte nunca renuncia y rara vez se muere". La inamovilidad sustrae la magistratura del comercio de los puestos públicos, porque hace nulas la oferta y la demanda. Pero cuando además de las vacantes de accidente, se tienen las normales de quince por sexenio, la magistratura entra en el acervo común de los puestos que se disputan o que se conquistan con servicios señalados y del que se toman los despojos del vencido para recompensas de los capitanes del vencedor.

La historia de nuestro departamento judicial nos presenta ejemplos frecuentes de gobernadores que pasan a la magistratura, de ministros que ascienden a secretarios de Estado, de secretarios que son elegidos para la Corte, de magistrados que dimiten por necesidad política o a quienes se elige por obligaciones o conveniencias del mismo orden. Nos presenta en más de una vez el alto cuerpo integrado con literatos periodistas, con oradores del Congreso y hasta con generales victoriosos; nos muestra revoluciones que buscan el apoyo de la Corte a cambio de tácitas promesas, o que la desconocen y renuevan como elemento del Gobierno que combaten. ¿Qué puede quedar en ella, después de una vida así, de institución neutral a los ojos de la opinión pública? ¿Cómo puede surgir en el sentimiento de la sociedad la condenación severa de la ingerencia de un magistrado en las agitaciones de la política, si está acostumbrada a ver a los altos jueces como actores, vencedores, vencidos, víctimas y hasta juguetes en la lucha de los partidos que se disputan el Poder?

Se ha creído que el carácter político de la Corte dependía de que la Constitución asignaba a su presidente la substitución interina de la República. Ciertamente ese grave error de la Ley fundamental contribuyó poderosamente a corromper la índole del Tribunal, sobre todo con la experiencia viva que mostró a dos presidentes de la Corte llegar a la substitución interina y pasar definitivamente a la suprema magistratura de la nación; pero no era esa condición la causa única de aquel carácter político, y si después de modificada la ley de substitución, la Corte no volvió a figurar en las agitaciones de partido, fué porque desde 1882 no hubo ya ni partidos ni agitaciones, y porque el reclutamiento de magistrados se hizo en adelante con el criterio distinto que aconsejaba la seguridad.

Cuando entre el Ejecutivo y la Corte Suprema no hubo una inteligencia cabal (siempre dañosa para la justicia), tendió aquel cuerpo a ampliar su acción y amenazó al Gobierno. Lo mismo sucederá en todas las épocas. Por más que la designación de

los magistrados no sea en realidad hecha por elección, la teoría constitucional prevalecerá tan pronto como aquéllos se sientan por cualquier motivo desligados del Gobierno. Los mismos colegios electorales que nombran al Presidente de la República, eligen a los jueces de la Corte; el mismo artículo constitucional da a ambos departamentos el título de poderes federales, y los jueces tendrán el derecho de pensar y aun de decir como los nobles de Aragón, que juntos valen más que el rey.

De la influencia de la política no ha escapado la Corte americana, puesto que el partido que predomina durante un período largo, tiene ocasión de llenar las vacantes que ocurran con personas de sus ideas, por medio del Presidente y el Senado, como lo haría también si se proveyeran los cargos por elección popular. Prevalcieron en la primera época los federalistas; después de Jefferson dominaron los demócratas con una mayoría en la Corte, y el triunfo posterior de los republicanos ha dado la preponderancia a éstos hasta la época actual. Sucede en el alto tribunal lo que es de esperarse: predominan los principios que profesa el partido gobernante; pero hasta allí se detiene su influencia. La Corte no toma participación en luchas de ningún género; *no hace política*; no se sirve de sus funciones para favorecer el triunfo de un candidato ni para debilitar o fortalecer al gobierno de sus correligionarios. Pero esto no es así por una virtud de raza, sino por efecto de sus leyes, que fueron calculadas para producirlo, como se ve en los artículos de *El Federalista*; y la judicatura de los Estados del Oeste, electiva y periódica, persuade de que, si los magistrados americanos fuesen elegidos por el pueblo y para un período breve, estarían entregados a los vaivenes de la política, a los compromisos de partido y a las insinuaciones de los agitadores profesionales.

Si suponemos entre nosotros una elección popular de ministros de la Corte, y llevamos la pueril concesión hasta imaginarla espontánea y sin partidos que la vicien, tendremos como resultado una Corte con fuerza política, deseosa de ampliar su esfera de acción, agresiva en sus funciones, peligrosa por la facilidad con que el corto número de miembros se concierta y une. El afán de supremacía que atormenta al poder, sobre todo cuando se siente inferior a otros, excitaría al cuerpo judicial, que tienen la extensión de sus facultades la promesa tentadora de abatir a los que representan mayor potestad.

Una preocupación que concita enemigos a la inamovilidad, consiste en creer que su resultado sería hacer perpetua una institución viciosa; cuando precisamente, porque se reconoce que el vicio está en la institución y no en los hombres que la sirven, se trata de modificarla para que funcione bien. Es evidente que no bastan leyes buenas para hacer buenos jueces; pero es imposible que haya buena administración de justicia cuando la instituyen leyes malas. Quince juristas probos, diligentes y sabios, forman un pésimo tribunal si no tienen independencia o si toman participación en las agitaciones políticas, en los intereses de partido.

Las leyes que organizan los departamentos de la Administración Pública no pueden perder de vista, por seguir principios filosóficos, el instrumento de que tienen que servirse: el funcionario; es decir, el hombre. Y el hombre, por más que permanezca el mismo dentro de su carácter y sus tendencias propias, se modifica como funcionario según la investidura que las instituciones le dan y las condiciones en que lo colocan para el ejercicio

de las virtudes que su cargo requiere. La magistratura inamovible, que marca el final de la carrera de un hombre, que le asegura un puesto respetable y una situación tranquila, obra en la conducta efectos totalmente distintos (y hasta diametralmente opuestos) de los que produce la magistratura ganada en los comicios o debida al favor, y que sólo puede prolongarse después de un breve período por una nueva gracia o por una elección nueva. La primera despierta y levanta las virtudes del magistrado; la segunda enciende y atiza los intereses y las pasiones del político de combate.

## II

Los tratadistas norteamericanos señalaron desde hace mucho tiempo a la Corte Suprema como el órgano más peligroso para sus instituciones, y vieron en su facultad de intérprete de la Constitución un poder formidable, capaz de romper, con una obcecación o un abuso deliberado, el equilibrio que mantiene la existencia ordenada del Gobierno; pero las condiciones de su Corte federal, que la sustraen de la política, la fuerza vigorosa de los dos Poderes, la virilidad de los Estados para mantener su independencia y las energías de la opinión pública, encarrilaron desde un principio al Tribunal en una conducta de severa discreción y hasta de prudente desconfianza de sí mismo.

Hay en el peligro de la Corte una circunstancia que lo hace más grave. El Legislativo y el Ejecutivo, cuando invaden las atribuciones extrañas, pueden suplir la función de la autoridad invadida; sojuzgan legalmente; pero sustituyen al órgano excluido u obran por medio de él imponiéndole su voluntad; su acción resulta ilegítima, atentatoria; pero no se suspende un elemento indispensable del mecanismo. La Corte, impotente para desempeñar funciones que no sean las suyas, cuando abusa de su poder destruye un órgano, aniquila una autoridad; pero no la reemplaza. Los dos Poderes pueden usurpar en su provecho: la Corte destruye en provecho de la anarquía.

Cuando el Ejecutivo somete al Legislativo, él hace las leyes, que pueden hasta ser buenas; cuando somete a los jueces, les ordena las sentencias, que aun pueden tropezar con la justicia; pero si la Corte Suprema nulifica al Ejecutivo, no puede gobernar por su medio indirectamente; si acaba con la autoridad de un gobernador o una legislatura, es impotente para sustituirlos en sus funciones. La acción invasora de la Corte destruye lo existente y abandona los despojos al acaso.

El ejemplo clásico de extensión de facultades de la Corte, que la invención no lograría mejorar para poner de bulto los peligros de la interpretación de un precepto, es la cuestión que se ha llamado de la *competencia de origen*, calurosamente debatida desde 1873 hasta 1881. Vamos a exponerla brevemente.

Dice el artículo 16: "Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles y posesiones sino en virtud de mandamiento escrito de *autoridad competente* que funde y motive la causa legal del procedimiento..." Tanto el precepto de la Constitución americana de que éste procede, como el que proponía el proyecto de la Comisión del Constituyente y como la discusión a que dió motivo, conducen a interpretar nuestro artículo con la sencillez con que don José María Lozano lo hace en su tratado sobre "Los derechos del hombre", a que nos

remitimos por no ser de este lugar ni de nuestro intento hacer el comentario de la asendereada garantía. De origen inglés, adoptado en una de las enmiendas de la ley americana, recogido por todas las Constituciones modernas, el precepto quiso corregir los atropellos arbitrarios que bajo un régimen despótico cometen los agentes de la autoridad ejecutando aprehensiones, cateos, embargos, registros de correspondencia, principalmente en averiguación de conspiraciones y para amedrentar con el abuso; todo ello sin formalidades protectoras ni responsabilidad de los ejecutores obedientes o perversos. Tanto las leyes extranjeras como los antecedentes en nuestra legislación constitucional, demuestran que el mandamiento a que aludimos no pretendió mayor alcance, y a la verdad, no lo necesita para merecer un lugar entre los más preciados derechos individuales, ni para ser objeto de la competencia del más alto tribunal de la República. En los Estados Unidos no ha dado ocasión a trastornos en la jurisdicción ni a amenazas en la armonía de los órganos gubernativos. No tenemos noticia de que en otros países se haya dado ni pretendido dar, al sencillo precepto, una extensión trascendental.

Nuestro artículo, entregado a la interpretación cavilosa de las palabras aisladas, bajo el concepto contradictorio expresado en alguna sentencia de que para entender la Constitución "no importa la intención del legislador cuando sus palabras son terminantes", llegó a poner en peligro toda la organización de los gobiernos de la Federación y los Estados.

En 1871 se movió el primer caso de competencia de origen ante el Juez de Distrito de Hidalgo, en juicio de amparo contra actos de un juez conciliador de Pachuca, fundado en que éste, nombrado por la Asamblea municipal contra algún decreto del Estado, era una autoridad ilegítima, y que siendo ilegítima, no tenía competencia para conocer del asunto en que había dictado cierta resolución. La Corte Suprema, en su ejecutoria, resolvió con la sencillez y el acierto de la interpretación ingenua que suele ser resultado de la primera impresión, ajena a las prevenções que vienen después; dijo que: "Los Estados, en uso de su soberanía, son los únicos que pueden decidir sobre la legitimidad de las autoridades en el régimen interior; que no toca a los Juzgados de Distrito examinar, ni menos decidir, sobre la legalidad de las autoridades que *funcionan*, pues esta ingerencia violaría el artículo 40 de la Constitución." La resolución, breve y dictada por unanimidad de votos, revela no haber encontrado contradicciones en el seno de la Corte: fué la cuestión tenida por obvia.

En junio de 1872 la Corte amparó a un quejoso contra actos de un juez de Yucatán, que, elegido por dos años, prolongaba sus funciones en virtud de una reforma constitucional que daba al período de los jueces una duración de cuatro. Pero la ejecutoria se fundó en violación del artículo 14, considerando retroactiva la aplicación de la reforma a jueces elegidos antes de que la modificación legal se hiciera.

Poco después, en el mismo año, la Corte admite que hay casos en que puede examinarse el origen de la autoridad ejecutora de un acto. Una ejecutoria de noviembre de 72, declara la incompetencia de un magistrado de Querétaro, fundándose en que, según la Constitución local, los magistrados debían ser elegidos popularmente, condición que no tenía el funcionario

cuya resolución se objetaba. Comienza la interpretación forzada: la sentencia de un magistrado se encaja en las palabras del artículo 16 "orden escrita", la legitimidad se equipara con la "competencia", ya no es el artículo 40 el atendible, aunque vaya de por medio la soberanía del Estado, sino el 41; éste dice que: "el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de los Estados, por lo que toca a su régimen interior, en los términos establecidos en sus Constituciones particulares", y la Corte, en lugar de ver en esta disposición la confirmación de la libertad interior que se garantiza a los Estados, infiere de ella la obligación de éstos de someterse a sus Constituciones bajo la férula de la autoridad federal, y la facultad de la Corte para interpretar y exigir el cumplimiento de las Constituciones locales. ¡Cuando se desacata la Constitución local, se viola la federal en su artículo 41...! Dos días después (noviembre 14), otro caso de Querétaro contra actos de un juez de letras obtiene la misma resolución por fundamentos parecidos.

Picado en el juego el foro de aquel Estado, tomó el hilo de la lógica que iba a enredarse en las manos del tribunal de la nación, y presentó a éste un caso cuyas consecuencias hicieron retroceder a los ministros de la justicia suprema. Se promueve un amparo contra exacción de impuestos que dos decretos establecen; uno de la Legislatura, otro del Gobernador. Contra el primero se alega que fué votado por un Congreso que se instaló sin quorum legal; contra el segundo, que es obra de un gobernador ilegítimo, porque ha sido reelecto, siendo que la Constitución local prohíbe la reelección. La Corte no acepta la responsabilidad de una declaración tan grave y niega el amparo, porque "si en la elección de un diputado hubo vicios, sólo a la Legislatura toca calificarlos", y porque "si ésta, al declarar elegido un gobernador, infringió la Constitución local, *esto no es materia de amparo*, sino de apreciación de la misma Legislatura". La Corte prefirió ser inconsecuente a destruir la organización de los Estados.

La lógica sobre los principios de las ejecutorias contradictorias recobró su imperio en 1874. Un caso muy semejante al que procede fué resuelto en sentido contrario y sirvió de base a la jurisprudencia que había de mantener la Corte hasta 1876. Entablóse juicio de amparo contra la Ley de Hacienda de Morelos de 12 de octubre de 73, con motivo de exacción de impuestos. La queja se fundó: 1º, en que la Legislatura, al votar la ley, integraba el quorum legal con un diputado que, siendo Jefe Político al tiempo de su elección, había sido ilegalmente electo; 2º, en que el Gobernador que promulgara la ley era ilegítimo por haber sido reelecto, siendo que la Constitución primitiva prohibía la reelección, y si bien la Constitución había sido reformada, no se habían llenado en los procedimientos reformativos los requisitos legales. El juez de Distrito negó el amparo en una sentencia breve, que trajo ya los fundamentos capitales de la teoría negativa: el respeto a la soberanía interior del Estado y la diferencia entre el concepto jurídico de la *competencia* y el de la *legitimidad*.

La Corte revocó la sentencia y otorgó el amparo. Una mayoría de los ministros adoptó nuevamente la interpretación favorable a la amplia facultad de la Corte para examinar la legitimidad de las autoridades; la cuestión atrajo la atención de la Prensa, del Foro y del Gobierno, tanto por aquel caso como

por otros que le siguieron, y se publicaron artículos y folletos en pro y en contra de la opinión de la Corte.

Sostuvo la Corte que tenía la facultad de desconocer como legítima a la autoridad que, debiendo ser popularmente elegida, no lo hubiese sido, o si en su elección se hubiese violado la Constitución general o faltado a las prescripciones de la del Estado. Encontraba extraño que esta doctrina pareciera peligrosa, puesto que nada tenían que temer las autoridades *legalmente elegidas*; mas no tomaba en cuenta que el peligro estaba precisamente en que ella se arrogara el derecho de calificar aquella legalidad. La doctrina de las ejecutorias relativas a Querétaro era otra vez consagrada; puesto que el artículo 41 dice que los Estados se regirán en su gobierno interior por las Constituciones particulares, la infracción de éstas es una violación de la federal. Además, si el artículo 109 dice que los Estados adoptarán la forma de gobierno representativo popular, las irregularidades en las elecciones de los Estados violan también este artículo; de suerte que de la obligación de *adoptar la forma de gobierno* se deducía la ingerencia federal en cada caso de elección.

Natural era inferir de estas afirmaciones, emanadas de una interpretación sutil, el peligro que corrían con la acción de la Corte los mismos Poderes federales; pero no había necesidad de inferencias, porque los hechos hacían con claridad las declaraciones necesarias. En uno de los considerandos de la ejecutoria de Morelos se reconocía la competencia exclusiva de los colegios electorales *superiores* para decidir sobre las elecciones de sus *miembros*, sin revisión posible por parte de la Corte; pero cuatro ministros no estuvieron conformes con esa salvedad, pues profesaban la doctrina de que podía la justicia federal desconocer, por ejemplo, la legitimidad de la elección de un diputado que no tuviese el requisito de vecindad. Esta opinión extrema no contó con la mayoría; pero supuesto que la excepción única que hacía la ejecutoria era la calificación del Colegio electoral respecto a la elección *de sus miembros*, no quedaba salvado el Presidente de la República, cuya legitimidad podría desconocer la Corte por los mismos fundamentos que la del juez de Letras de Querétaro, aunque la nación cayese en un abismo. Por otra parte, el hecho de que la teoría extrema no contara sino con cuatro votos en el Tribunal, no bastaba para tranquilizar a nadie; si la persuasión ganaba unos cuantos votos, la Corte podría echar abajo al Congreso y anular todas sus leyes.

En pro de la intención del Alto Tribunal, se aducía también el especioso argumento de que, suponiendo que fuese dudosa la competencia de la Corte para declarar la ilegitimidad de las autoridades, sólo ella podía resolver la duda, como último intérprete de la Constitución. Los Poderes amagados contestaron desconociendo ese principio, con el decreto de 19 de mayo de 1875, para prevenir la disolución con que se amenazaba a los Poderes públicos de la Nación y los Estados. El decreto declaró que sólo los colegios electorales resuelven sobre la legitimidad de los nombramientos que deben hacerse popularmente, y que *ningún poder*, autoridad o funcionario de la Federación, puede revisar ni poner en duda los títulos de un funcionario federal de los Estados, procedentes de aquellas resoluciones. Los infractores serían castigados con las penas del capítulo VII, tit. XI, del Código Penal.

Sin contar los males que la aplicación de la teoría de la Corte pudiera causar, ya desde luego su enunciación y adopción había producido este demasiado grave: los órganos del Gobierno nacional estaban en completa discordia, sosteniendo principios opuestos y aperecidos para una lucha de que la autoridad suprema no había de sacar nuevos prestigios a los ojos de una nación que tanto los necesita en los funcionarios superiores.

La Corte no hizo caso del estorbo que se ponía en su camino y desdeñó la amenaza de la pena. En su ejecutoria de 10 de agosto de 75, declaró ilegítimas a las autoridades de Puebla por el origen inconstitucional de los representantes de los Poderes locales, considerando que la Corte Suprema "está en la imprescindible obligación, *sobre todo miramiento*, de cuidar de que no sean violados los derechos del hombre, que son base y objeto de nuestras instituciones, y a resolver toda controversia que se suscite sobre la competencia de las autoridades cuando procedan sin *legítima investidura*". El juez de Distrito de Puebla dictaba, justamente un día antes, un fallo en que decía lo mismo, declarando, además, que el decreto de 19 de mayo era inconstitucional y, por tanto, inatendible; y la Corte confirmó la sentencia, *por sus propios fundamentos*, en ejecutoria de 2 de octubre.

Y ciertamente, el decreto era inconstitucional; a la expansión funcional de la justicia, el Congreso había querido oponer el abuso legislativo, imponiendo bajo penas la interpretación de la Ley fundamental. La Corte, aceptando el reto, conservaba su actitud agresiva ante la amenaza de los dos Poderes. El conflicto prometía consecuencias tan graves, que los tres actores debieron de sentir el peso de su enorme responsabilidad.

Rompióse esta situación por el triunfo de la revolución de Tuxtepec, que cambió el personal de la Corte. Entró en la presidencia del Tribunal de la Nación el licenciado don Ignacio Vallarta, hombre en quien, sin menoscabo del jurisconsulto, predominaba el estadista, y en cuyas convicciones ocupaba lugar superior un federalismo arraigado, que se encuentra frecuentemente en sus estudios y en sus votos de juez federal. La mayoría de la Corte se alineó con él en las más importantes cuestiones que se trataron bajo su presidencia: entre ellas, la tan debatida de la competencia de origen, que rechazó en repetidos casos. Uno de ellos, objeto de esfuerzos poderosos de la parte quejosa, volvió a dar motivo a amplias y notables discusiones, y obligó a Vallarta a escribir un estudio para fundar su voto, que fué también el voto definitivo de la Corte Suprema para condenar la doctrina y transformar la jurisprudencia de los tribunales.

Es éste, a nuestro parecer, el trabajo más notable y más meritorio de los que el presidente Vallarta produjo para enriquecer nuestra literatura constitucional y fijar algunos principios de nuestro derecho público. Trató de volver el artículo 16 a sus sencillos términos, negándole la extensión supuesta, y limitándose a verlo como una garantía contra las violencias y atropellos de la autoridad y sus agentes. Negóse a extremar la interpretación literal de las palabras que en nombre de la garantía individual, ensanchada por la sutileza, destruía todas las garantías que la sociedad encuentra en la estabilidad de la organización gubernativa, y sostuvo que la extensión del derecho individual no puede destruir la independencia de los Estados y debe de tenerse ante la soberanía local, que también está consignada en un

precepto de la Constitución y que es también una garantía necesaria.

Su fundamento jurídico principal no era nuevo: la diferencia entre la *competencia* y la *legitimidad*; pero lo expuso con gran lucidez y erudición. Destruyó el error que atribuía a la jurisprudencia norteamericana precedentes favorables a la competencia de origen, y presentó, sobre todo, en forma enérgica y con vivos colores, las consecuencias desastrosas a que conduciría a las instituciones la facultad de la Corte para desconocer la legitimidad de los funcionarios públicos, deponer gobernadores, disolver congresos y derribar al mismo Presidente de la República.

Con razón decía, como corolario de estas ideas, que si el recurso de amparo conducía a semejantes consecuencias, lejos de ser un medio de mantener los derechos humanos, debía considerarse como una institución anárquica, indigna de conservarse en el Código supremo de una nación culta. Esta fué, en realidad, la palabra decisiva que dió cuenta de la pretendida competencia de la Corte para examinar los títulos de todas las autoridades de la República.

Es singular: la Corte parece no haber pensado nunca en que también ella tenía títulos que podían examinarse, por más que hubiese de quedar encomendada la tarea al juicio de la Corte misma; olvidó también que si un Congreso puede ser de origen ilegítimo y nulos sus actos, uno de éstos es el cómputo de los votos en las elecciones de los altos jueces federales. De modo que, continuando el camino de las sutilezas lógicas, había que admitir el suicidio del Tribunal de la Nación, el caos en la Administración Pública. Y todo porque "nadie puede ser molestado sino por orden escrita de autoridad competente", garantía que pasa, de defensa contra el abuso de los agentes, a amenaza de destrucción del orden en que descansan todas las garantías, todos los derechos, la vida de la sociedad y la existencia de la nación.

La Suprema Corte, al declararse el Poder de los Poderes, como árbitro irresponsable e indiscutible de las competencias, olvidaba también su impotencia constitucional para la organización, y absorta en la contemplación de su poder negativo, no veía que, así como su único papel recto es equilibrar, su único abuso posible sólo es capaz de destruir. Podría declarar malas todas las elecciones de todos los funcionarios electivos, y a buen seguro que, ahondando en los procedimientos del sufragio universal, no habría encontrado un solo nombramiento legalmente puro; nunca hubiera podido encontrar a las masas analfabetas votando con libertad el nombramiento de un diputado, pero mucho menos el de un ministro de la Corte; y sobre el solo considerando de la ignorancia absoluta de la mayoría de los electores, hubiera podido negar el origen legítimo de todas las autoridades de la República. En cambio, le habría sido imposible hacer elecciones buenas, ni habría hallado medio de hacer cumplir la Constitución en los comicios; pero aun supuesta la maravilla de dar con él, la Corte habría sido, de derecho y de hecho, impotente para ponerlo en práctica.

A tales extremos llegó una Corte compuesta de hombres probos, que contaba con talentos de primer orden, con juristas de reconocida instrucción, probidad y notoria buena fe. Y es que

el mal está en la institución viciosa del Tribunal de la Nación, que desvía los más sanos criterios. Por esto mismo no hay que confiar en que la peligrosa cuestión de la competencia de origen esté definitivamente muerta. Mientras la Corte Suprema tenga el título y los caracteres esenciales de un Poder político, tenderá a la expansión de su fuerza y a ensanchar, a expensas de los otros Poderes, el campo de su jurisdicción.

### III

Si algo hay de razón en el sistema federal para suponer que la libertad interior de cada pequeña república favorece la felicidad de los pueblos que la forman, porque provee mejor a sus necesidades y mejor sigue las condiciones peculiares de su población regional; si adoptar el sistema federativo es aceptar como buena aquella razón, debe en él ser sagrada la independencia de los Estados, principalmente en cuanto concierne a su derecho común, base de la vida interior de las sociedades y norma de las relaciones privadas de sus miembros. Sin embargo, nuestros Estados, a quienes se reconoce y no se estorba la libertad de legislar en las materias del derecho común, están sometidos a la tutela federal en la aplicación de sus propias leyes. El Congreso de la Unión no puede derogar las leyes de una legislatura so pretexto de que las encuentre malas; pero la corte puede revocar todas las sentencias de los tribunales de un Estado, si cree que éstos no aplicaron bien sus propias leyes.

No vamos a tratar aquí una cuestión que en otro libro hemos estudiado con amplitud;<sup>4</sup> pero no podemos dejar de consagrar breves páginas a los efectos de un artículo de la Constitución que ha acabado con la independencia de los Estados en una de sus más importantes manifestaciones, supuesto que lo exige el tema del presente libro.

La independencia judicial es uno de los elementos esenciales de la libertad interior de los Estados, sin el cual el régimen federal es una falsa promesa de la Constitución, desmentida en sus disposiciones concretas. Esta sola consideración fundamental debió inclinar siempre a la Suprema Corte a dar una interpretación seriamente restrictiva al artículo 14, pues si éste pone entre las garantías individuales la de que las leyes han de ser *exactamente* aplicadas en las sentencias, el 40 garantiza a los Estados el gobierno federal y su libertad de régimen interior, y si es preciso no considerar nulo el primer artículo, es mayor la necesidad de no destruir con él el segundo.

El presidente Vallarta, el juez federal que ha mostrado más respeto a la organización constitucional del Gobierno, quiso restringir, como atentatoria del sistema federal, la amplitud que al artículo 14 habían dado los litigantes que buscaban recursos extremos y los jueces fáciles al ensanche de su jurisdicción; la misma recta intención lo había hecho volver a sus quicios el artículo 16, combatiendo victoriosamente la incompetencia de origen; pero quiso limitar sus teorías a la materia civil en cuanto al 14, por escrúpulos en la penal que afecta la libertad y la vida,

y su argumentación fué débil, porque era falsa. En vez de fundar en las exigencias del régimen federal la restricción prudente de la interpretación del precepto, sostuvo el vigor absoluto de éste en los juicios criminales, y su anulación absoluta en los civiles. Su interpretación convencional no le sobrevivió; sus sucesores dieron al artículo la mayor amplitud posible, sin cuidarse de la independencia local vulnerada y destruída.

Hay en la Constitución americana un precepto del que pudo hacerse tan mal uso como del nuestro. "Ningún Estado, dice, puede privar a una persona de la vida, la libertad o la propiedad sin el debido *proceso legal*." Las condiciones de un proceso legal son todas las de la aplicación correcta de las leyes que rigen el juicio y el derecho de que se trate. ¿Qué efectos ha causado en los Estados Unidos esta expresión de la ley? No vamos a decirlo nosotros para ceder la palabra a una autoridad de peso: "No hay litigante descontento de sus jueces, dice Boutmy, que no pueda sacar de ese texto los medios de una apelación a la Corte federal. La magistratura suprema presintió el abuso y percibió el peligro, y no se prestó al papel que se le invitaba a atribuirse. Se iba nada menos que a erigirla en protectora de todos los derechos privados y a constituir la Corte de revisión de casi todas las leyes de Estado. Si se hubiese dejado tentar, el Congreso no habría resistido la tentación, mucho más fuerte aún, de valerse de la quinta Sección de la enmienda: "el Congreso podrá asegurar la ejecución de este artículo por medio de una legislación apropiada", y habría federalizado todo el derecho civil, que en el fondo no es más que un conjunto de garantías para las personas y las propiedades. La Corte no se empeñó en facilitar semejante extensión de competencia; consintió en declararse garante de los privilegios e inmunidades de los ciudadanos de los Estados Unidos; protectora de su vida, de su libertad, de su propiedad, de su igualdad ante la ley; *pero solamente en tanto que estos derechos están enunciados y definidos en el resto de la Constitución federal*... En suma, estos derechos, encomendados desde tiempo inmemorial a la salvaguardia de las autoridades de los Estados, han continuado sin más garante que ellas y sin ninguno contra ellas".<sup>5</sup>

Todo lo contrario sucedió en México: la Corte cedió a la tentación de extender su poder y se empeñó en ampliarlo; consintió en declararse garante de todos los derechos civiles; federalizó el derecho común, y mediante las reglamentaciones sucesivas, multiplicadas y minuciosas que se prestó a hacer el Congreso, se arrebató a los jueces locales su jurisdicción privativa y a los Estados la garantía superior de la independencia federal.

El párrafo de Boutmy es la más ingenua censura de nuestras leyes y del espíritu que ha guiado la interpretación del artículo 14, porque no se refirió a ellos, ni los conoce, probablemente, el publicista que la hace. Elogiar la conducta de la Corte americana por esos motivos, es condenar la de la nuestra.

La Constitución de 1824 contenía un artículo que los constituyentes de 57 no pudieron desechar por malo, sino que

<sup>4</sup> El artículo 14, 1896 y en su 2ª edición, México, 1955 (Editorial Porrúa, S. A.)

<sup>5</sup> Boutmy, *Psychologie Politique du Peuple Américain*.

suprimieron porque lo creyeron redundante en una organización federal. Disponía que los juicios comunes se seguirían y feneceían en cada Estado conforme a sus leyes, hasta su última instancia y la ejecución de la sentencia. Esta es regla elemental en toda nación federada, menos en México. La Constitución brasileña dice, en su artículo 62, que "la justicia federal no puede intervenir en cuestiones sometidas a los tribunales de los Estados, ni anular, alterar o suspender las decisiones u órdenes de éstos"; la Argentina confiere al Congreso federal la legislación común, y sin embargo, deja la jurisdicción independiente y autónoma a los jueces de los Estados.

Pero hay más, para ejemplo de lo que importa en las buenas instituciones federales la independencia judicial de los Estados: la Constitución del Brasil previene que, "en los casos en que hubiere de aplicar leyes de los Estados, la justicia federal consultará la jurisprudencia de los tribunales locales". Tal precepto surge por sí solo del régimen federal cuando hay el propósito de consolidar la organización que requiere y necesariamente supone; así la justicia de la Unión americana lo tiene como regla invariable, aunque no está expreso en la Constitución. "Al aplicar la ley de un Estado, dice Bryce, los tribunales federales tienen la obligación de seguir la jurisprudencia de los tribunales del Estado. ¿No constituyen estos tribunales, ciertamente, en cada Estado la más alta autoridad en materia de derecho? Esta doctrina está hoy tan bien cimentada, que acontece a la Corte Suprema volver sobre sus decisiones anteriores concernientes a puntos de derecho local, a fin de poner su jurisprudencia de acuerdo con la del tribunal superior del Estado."<sup>6</sup>

¿Qué pasa entre nosotros? Precisamente lo contrario: en virtud del derecho de revisión que se atribuyó la justicia federal, es lógico que sea la Corte quien fije la jurisprudencia, pues no puede concebirse un tribunal revisor obligado a acatar la jurisprudencia de sus inferiores. "Los Estados son soberanos para dictar leyes en materia de derecho común; pero no para aplicar-

las." Esta es la extravagante fórmula de nuestro principio *federal* en materia de justicia.

La tímida adición que en 1908 se hizo al artículo 102 con el objeto de disminuir el número de los negocios de amparo, se limitó a poner por condición a la querrela, que se interponga en materia civil contra la sentencia que da fin al litigio. En cambio, hizo constitucional la interpretación del artículo 14, cuyos efectos atentatorios difícilmente podrá moderar en lo sucesivo la Corte mejor intencionada. No cabe ya más remedio que la supresión del precepto o su atinada modificación.

Los Estados, sin el espíritu de independencia que no tienen por tradición ni puede inyectarles el artículo constitucional que la declara, vieron con indiferencia el cercenamiento de su libertad interior; los litigantes descontentos de sus jueces lo vieron siempre con satisfacción; los abogados lo sostuvieron como una fuente pródiga de fuertes y fáciles lucros; la Corte lo acogió satisfecha como un don que se hacía a su poder. Ninguno, no obstante, ha ganado nada, salvo los abogados, que nada tienen en ello que perder, aun cuando pierdan el pleito. Para los litigantes, el amparo en asunto civil es arma de dos filos, y siempre que el uno lo bendice tiene que maldecirlo el otro. Para la Corte, lo que mediante él ha ganado en extensión de facultades, lo ha perdido en alteza de funciones; de intérprete soberano de la Ley suprema ha pasado a intérprete discutido del derecho común, y si no ha logrado levantar el Código civil a la altura de la Constitución, sí ha conseguido asumir ella el papel de tribunal de provincia.

Este es uno de los defectos más graves de nuestra organización constitucional, y sin embargo, el apego a él se ha extendido en las gentes con los caracteres de una preocupación difícil de desarraigar. Será una verdadera desgracia para nuestras instituciones, que hayan perdido definitivamente los Estados su independencia judicial y la nación la majestad de su justicia.

<sup>6</sup> Bryce. *The American Commonwealth*. Vol. I, cap. XXII.