

EL AMPARO DE SANTOS PELÁEZ: LA ILEGITIMIDAD DE LAS AUTORIDADES DEL DISTRITO FEDERAL.

En 1878 el señor Santos Peláez pidió amparo contra una multa que le impuso el gobierno del Distrito Federal. El Juez de Distrito lo otorgó. Entonces el Pleno de la Corte estudió el problema de la constitucionalidad de esa multa y pudo examinar teorías de filosofía política en su fallo de 11 de junio de ese año.

Las ideas que había sostenido José María Iglesias siguieron en vigor en esa época, Altamirano, Ramírez, Simón Guzmán, Manuel Alas y otros magistrados habían participado en las sesiones de la Corte en que fue declarada nula la reelección del Presidente de la República, Sebastián Lerdo de Tejada y era lógico que continuaran con el mismo punto de vista. El hecho de que triunfara el Plan de Tuxtepec no cambiaba su postura ideológico-jurídica.

La mayoría de la Corte partía de principios políticos que eran estimados esenciales a toda sociedad. Estos principios eran base de derechos del hombre que necesitaban ser protegidos por la justicia federal. No se distinguía entre derechos políticos y derechos apolíticos, pues todos eran derechos del hombre conforme a la Constitución de 1857. La Corte era el poder encargado de vigilar su tutela en todos los niveles. Sin embargo, no hubo oportunidad de que surgiera un incidente que la involucrara en las elecciones federales. Ignacio Ramírez no hubiera dudado en declarar inconstitucional -por incompetencia de origen- alguna elección federal, pues poco antes de morir fue notorio su descontento contra el régimen de Díaz.

En el amparo de 11 de junio de 1878, la Corte sostiene que la Federación mexicana "está constituida bajo el régimen representativo, democrático, popular", conforme el artículo 40 de la Constitución. Observa que el artículo 39 indicaba: "La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para su beneficio". Estos eran principios fundamentales que dominaban a la sociedad y a "toda la organización política creada por la Constitución", sin que pudiera haber excepción alguna. De lo anterior desprendía la Corte que estaba en su facultad -y en su deber- de vigilar porque fueran respetados dichos principios. La Corte estudiaba el amparo de Santos Peláez.

Pasó la Corte en su sentencia de 11 de junio de 1878 a analizar la naturaleza del gobierno del Distrito Federal. Estimó que no era una entidad definitiva de la Federación mexicana, "sino solamente provisional, mientras se erige el Estado del Valle de México" (Art. 46). Después consideró que esta entidad provisional, aun siendo transitoria y estar destinada a cambiar su situación, debía "estar arreglada sobre la base de que los ciudadanos elijan popularmente las autoridades políticas, municipales y judiciales", conforme al artículo 72 fracción VI de la Constitución.

En 1878 el Congreso no había aún legislado sobre la creación del Estado del Valle de México ni sobre la forma como debían ser las elecciones de las autoridades del Distrito Federal y de hecho éste era

regido por aquellas nombradas por el Presidente de la República. La Corte entonces estimó que no estaba al arbitrio del Congreso legislar cuando le pareciese conveniente a su libre criterio. Es decir, que esto no quedaba a su discreción. Decía la Corte que "el Poder Legislativo tiene que ajustarse a los principios constitucionales y no puede aplazar indefinidamente el estado extra constitucional de las partes componentes de la Federación".

La Corte censuraba al Congreso e imponía su tesis, de tal suerte que si no legislaba nunca sobre el *status* definitivo del Distrito Federal, no por ello éste podía ser gobernado bajo una especie de situación provisional fuera de la Constitución, como en estado de emergencia. En todo caso, debían ser electas popularmente todas sus autoridades, incluyendo las judiciales. Por eso dijo el alto Tribunal:

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 en las que según el informante motivan el presente amparo, vulneran el artículo 16 del Código fundamental, por la falta de competencia del que las dicta.¹

Las anteriores consideraciones fueron hechas por la mayoría de la Corte y Vallarta estuvo en contra de ellas. En el acta respectiva consta que el Tribunal confirmó el fallo del Juez Primero de Distrito, por gran número de votos, con los considerandos anteriores. En cambio, Vallarta sólo estuvo conforme con el último considerando de dicha sentencia que decía: "Aun en el supuesto de que no existiera esta incompetencia de origen, no consta que las órdenes de multa fuesen dictadas por el Gobernador, sino por su secretario, que en ningún caso podía tener autoridad para hacerlo...". O sea, hubo unanimidad de votos respecto del punto resolutivo de conceder el amparo al señor Santos Peláez, pero Vallarta se opuso a la tesis de la incompetencia de origen de las autoridades del Distrito Federal.²

Castillo Velasco en sus *Apuntamientos para el estudio del derecho constitucional mexicano*,

comentaba en 1879 que como un acto de reconocimiento a los derechos de los habitantes del Distrito Federal, sea el actual o cualquier otro en que residan los supremos poderes federales, la fracción VI del artículo 72 da facultad al Congreso: "Para el arreglo interior del Distrito Federal y territorios, teniendo por base el que los ciudadanos elijan popularmente las autoridades políticas, municipales y judiciales, designándoles rentas para cubrir sus atenciones locales". Y en verdad, -agregaba Castillo Velasco- si el artículo constitucional fuera cumplido en esta parte, sería menos incierta y penosa la condición del Distrito Federal, porque a lo menos ejercería el derecho de elegir a sus autoridades y contaría con rentas para cubrir sus atenciones locales.³

Castillo Velasco se quejó que el precepto constitucional no estuviera cumplido. Lo atribuía a la inquietud constante en que había vivido el país, pero estimaba que "en breve la libertad de elección de las autoridades y la dotación de rentas que haga el Congreso, disminuirá los males que resiente actualmente el Distrito Federal".⁴

El problema de la constitucionalidad de las autoridades del Distrito Federal fue constante. Vallarta prefirió no involucrarse ni dio una opinión en el amparo de Santos Peláez, porque bien pudo hacer un voto y publicarlo en la misma forma en que lo hizo en otros temas. Su pensamiento lo expuso semanas después en el amparo de León Guzmán.

Durante el porfirismo -en el año de 1901- la fracción VI del artículo 72 de la Constitución fue adicionada, para decir expresamente: "El Congreso tiene facultad: Para legislar en todo lo concerniente al Distrito Federal y territorios". Subsistió el párrafo original en el sentido que podía -e incluso debía-

1 La sentencia de 11 de junio de 1878, dictada amparando al quejoso Santos Peláez, aparece publicada en *El Foro*, No. 14, de 19 de julio de 1878.

2 Libro de actas del Pleno de la Suprema Corte de Justicia (Arch. 94). (1 de junio de 1877 al 31 de diciembre de 1878). Sesión del 11 de junio de 1878. Por cierto que estuvo ausente Ignacio Ramírez el día de la sesión en que fue votado el asunto, aunque estaba de acuerdo en la tesis de la incompetencia de origen.

3 Castillo Velasco, José María del, *Apuntamientos para el estudio del derecho constitucional mexicano*, Segunda Ed. México, Imprenta de Castillo Velasco e hijos. 1879 p. 154.

4 Castillo Velasco, Op. Cit., p. 155.

legislar para el arreglo interno del Distrito Federal. Y persistió el fundamento electoral que debían tener sus autoridades políticas, municipales y judiciales.⁵

Los jueces y magistrados del Distrito Federal no fueron electos. Ignacio Mariscal a fines de 1879 fue designado Secretario de Justicia y principió a estudiar una iniciativa de ley sobre esta materia, sin que fuera promulgada. La justicia común en el Distrito Federal tenía una dudosa legitimidad. Había el antecedente de que la Suprema Corte dictó varios fallos con la tesis de la incompetencia de origen de jueces y magistrados de los estados de Querétaro y Yucatán antes de que José María Iglesias fuese su presidente, en 1871 y 1872.

En virtud de que las constituciones de los Estados de Querétaro y Yucatán expresaban que los magistrados del Tribunal Superior y los jueces civiles y de lo criminal debían ser electos y siendo un hecho público y notorio que no existieron elecciones, la Suprema Corte declaró en varios fallos que los poderes judiciales respectivos carecían de competencia de origen y era violado el artículo 16 de la Constitución. A estas sentencias hizo referencia Iglesias en su *Estudio constitucional*, como antecedente del conocido caso Morelos.

El amparo concedido a Santos Peláez era de indudable importancia. La idea central de Vallarta -para oponerse a los considerandos de la mayoría- giró alrededor de la fórmula Otero: una declaración de ilegitimidad era de carácter general y no particular, e iba también contra las ideas de paz y orden que debían imperar en el país.

Vallarta tuvo oportunidad, pocos meses después, de atacar esta tesis de la Corte en las sesiones del 19, 20, 21, 22 y 23 de agosto de 1878, a propósito del amparo solicitado por León Guzmán contra la Legislatura del Estado de Puebla. El Juez de Distrito lo concedió por violación del artículo 16 de la Constitución y consideró que dicha Legislatura no lo era en esencia, pues constituía una simple reunión de personas sin cualidad ni capacidad para erigirse en Gran Jurado. León Guzmán desempeñaba el cargo de presidente del Tribunal de Justicia de esa entidad.

Para Vallarta esta clase de juicios de amparo tenían grave importancia, pues de la sentencia

que va a pronunciar la Corte está pendiente todo un Estado. A diferencia de los negocios judiciales que sólo afectan a los litigantes, a diferencia de los juicios de amparo *cuyas sentencias sólo favorecen a los que hayan litigado*, este asunto compromete de frente la suerte de un Estado y afecta el porvenir de todos.⁶

Si Vallarta pensaba así de un Estado de la República, ¿Qué no pensaría de la gravedad de declarar ilegítimas a las autoridades del Distrito Federal?

En el caso del amparo de León Guzmán, Vallarta vio sin duda la oportunidad de rechazar una tesis peligrosísima para el régimen porfirista; él planteó el problema así: "¿Tienen los Tribunales federales la facultad de examinar y calificar la legitimidad de las autoridades de los Estados, a fin de deducir de esa calificación su competencia o incompetencia?".⁷

Vallarta defendió la soberanía de los Estados y distinguió el concepto de legitimidad del de competencia. En el fondo, la verdadera tesis de Vallarta consistía en mantener la paz y el orden en la República, sin que fuera cuestionada la legitimidad de sus funcionarios.

¿Qué administración, qué justicia, qué paz, qué existencia, en fin, puede ser la de un Estado, la de una Nación que nunca llegue a tener la seguridad de que son estables los funcionarios públicos? Y en un país tan trabajado como el nuestro por las revoluciones ¿Qué garantía se puede dar de que los amparos por ilegitimidad no sean sino armas de que se valgan los partidos vencidos para derrocar a los vencedores?.. No, esencialmente anárquico y subversivo sería todo esto.⁸

Vallarta hizo alusión a las ideas de los ministros de la Corte que predominaban y tenían: mayoría -Ramírez, Altamirano, Alas y otros más- en el sentido de que la "tiranía de la Corte" nunca podrá ser

⁵ Ruiz, Eduardo, *Derecho constitucional*, 2a. ed., México, UNAM, 1902, primera reimpresión, 1978, p. 237.

⁶ *Obras completas de Ignacio L. Vallarta. Cuestiones constitucionales. Votos...*, II. México, Imprenta de J.J. Terrazas, 1894, pp. 110-111.

⁷ "Obras...". *Op. Cit.*, p. 112.

⁸ *Ibid.*, p. 126.

temible ni perjudicial al pueblo, porque no teniendo armas ni dinero, carecería de los elementos de poder de que los tiranos abusan. Entonces se refirió Vallarta al problema del Distrito Federal y dijo:

"¿Qué juicio, qué sentencia se podría tener como válida en el Distrito en la opinión de los que creen que los tribunales son aquí ilegítimos por no estar nombrados popularmente?"⁹

Agregó Vallarta un argumento tomado del derecho internacional, pues sostuvo

así como ninguna potencia se puede permitir explorar, ni dar ni quitar legitimidad a un gobierno extranjero, sino que en caso de duda de éste, lo reputa competente cuando reúne las condiciones que la ley internacional exige en los gobiernos de hecho, sin juzgar por ellos de su legitimidad, así la Corte, aun en caso de duda de la legitimidad de las autoridades locales, debe reputarlas como autoridades de hecho para no calificar esa legitimidad...¹⁰

Vallarta vio especialmente grave lo que "ha sucedido en los amparos recientemente otorgados en que se desconoce la autoridad del gobernador del Distrito, porque es incompetente por ilegítimo..."¹¹ Era lógica la posición de Vallarta, pues el caso del gobierno del Distrito Federal era muy importante y podría determinar, incluso, la ilegitimidad de todo el régimen emanado del Plan de Tuxtepec.

Eduardo Ruíz comentó en 1902 que no había podido ser creado el Estado del Valle de México. "Si entre nosotros se limitase el Distrito Federal a la ciudad de México y a Chapultepec -dice Ruíz- podría realizarse la erección del Estado del Valle de México con el resto del territorio que aquel tiene actualmente".¹² Pero no hubo ley alguna que regulase el funcionamiento constitucional de las autoridades del Distrito Federal al no ser creado el Estado del Valle de México.

A falta de legislación debían existir los municipios -dijo Ruíz- "que no son hechura de la ley, sino creación de la naturaleza social".¹³ Hubo entonces varios ayuntamientos en el Distrito Federal, los cuales -según Ruíz- estaban regidos por las ordenanzas de Felipe V de noviembre de 1728 y por la ley de 23 de junio de las Cortes de Cádiz de la época colonial. Además, por otras ordenanzas de 1840, 1841 y 1845 del gobierno centralista -aplicables supletoriamente- y por otra de 1837. Fundamentalmente, los ayuntamientos de la Ciudad de México se apoyaban en la ley de 20 de octubre de 1855, expedida por Melchor Ocampo durante el gobierno del presidente Juan Alvarez.¹⁴

Durante los primeros cuatro años del porfirismo la Corte sostuvo la ilegitimidad de las autoridades del Distrito Federal por no ser electas. Su gobernador era designado por el presidente de la República, los jueces y magistrados también y el Congreso federal legislaba como legislatura local. Sólo esto último fue materia de una adición constitucional en 1901. El sistema electoral funcionó respecto a los ayuntamientos conforme a la ley de 4 de mayo de 1861, afirma Ruíz.¹⁵

La ley expedida por Juárez en 1861 indicaba que los ayuntamientos de la ciudad de México tendrían veinte regidores y dos síndicos o procuradores. El cabildo lo presidía el primer regidor. En las poblaciones alejadas, con un censo de 4,000 habitantes, habría un ayuntamiento de siete regidores. La elección en los ayuntamientos era indirecta en primer grado. Tenían derecho a votar todos los ciudadanos que votasen en las elecciones generales. Cada año se renovaban los ayuntamientos, conforme a una ley de 16 de diciembre de 1862.¹⁶

El amparo dado por la Corte a Santos Peláez no tuvo efectos generales, como temía Vallarta. El Congreso no legisló sobre esta materia y la Corte no tuvo la fuerza política necesaria para enfrentarse al Ejecutivo ni al Congreso. Hubo otros juicios de amparo y la Corte continuó amparando a los quejosos

⁹ *Ibid.*, p. 133.

¹⁰ *Ibid.*, p. 137.

¹¹ *Ibid.*, p. 139.

¹² Ruíz, Eduardo.. *Op. Cit.*, p. 240.

¹³ *Ibid.*, p. 240.

¹⁴ *Ibid.*, p. 243.

¹⁵ *Ibid.*, p. 243.

¹⁶ *Ibid.*, p. 244.

bajo la misma tesis de que eran ilegítimas las autoridades del Distrito. Pero el tema, de mucha gravedad, no trascendió en la práctica ni tuvo las consecuencias que podía desencadenar.

Bajo el pseudónimo de "Alonsiaco" fue comentada la sentencia de 11 de junio de 1878 con honda preocupación: "El gobernador del Distrito Federal no es autoridad: al gobernador del Distrito impunemente se le puede desobedecer". Después, el mismo periodista expuso que el fallo de la Corte pretendía fiscalizar o ejercer una tutela sobre el Poder Legislativo en dos campos: 1.-En la creación del Estado del Valle de México; y 2.-Para la revisión de los títulos de las autoridades de los estados de la Federación, o, en otros términos, la incompetencia de origen.¹⁷ Sostuvo este crítico que solamente el Congreso tenía facultades para erigir al Estado del Valle de México y que esto debía hacerlo en el momento oportuno, cuando fueran trasladados los poderes federales a otro lugar distinto de la capital de la República: "Antes de este suceso no puede hacerse la erección. No se han trasladado los poderes federales a otro lugar diverso de la capital; luego no se puede exigir, en buen derecho, la formación del Estado del Valle de México".¹⁸

Otros periodistas comentaron que la Corte deseaba imponer su voluntad al Poder Legislativo. Pero no hubo comentario sobre el texto expreso de la fracción VI del artículo 72 de la Constitución, en el sentido que el Congreso debería arreglar el gobierno del Distrito Federal sobre la base de que fueran electos sus jueces y magistrados.

Finalmente -tal vez previendo futuros fallos de la Corte que desestabilizaran al gobierno de Díaz- fue comentado que en los Estados Unidos el señor Hayes ocupaba la Presidencia de esta República apoyado en elecciones por completo fraudulentas.

Sin embargo, a nadie...le ha ocurrido que la alta Corte de Justicia sea el juez de la cuestión, ni interponer recursos por garantías individuales contra la legitimidad del presidente. Una comisión de las Cámaras del Congreso americano se ocupa solamente de investigar lo de los fraudes, pero con el exclusivo objeto de castigar a los cómplices de éstos, sin tocar en nada la declaración oficial de elección del presidente de la República, que lo seguirá siendo hasta que expire el periodo legal.¹⁹

Era evidente el temor de que la Corte pudiera declarar ilegítimo a Porfirio Díaz.

¹⁷ Artículo de "Alonsiaco" en *El Mensajero*. Reproducido en *El Foro*, 3 de agosto de 1878. En adelante "Alonsiaco".

¹⁸ Alonsiaco, *Op. Cit.*

¹⁹ *Ibidem.*