

134**Dictámenes de los señores licenciados****JOSÉ MARÍA GAMBOA****E****IGNACIO L. VALLARTA**

**Sobre las reformas a la Constitución Política del Estado de Sinaloa,
aprobadas por la H. Legislatura del mismo, especialmente en lo que se refiere
a la supresión del Vicegobernador.—1891**

Opinión de los jurisconsultos José M. Gamboa y José M. Iglesias

El señor don Bernardo Vázquez, de Mazatlán, en vista de la reforma constitucional que se inició ante la Legislatura de Sinaloa, pidió opinión razonada al señor licenciado Gamboa sobre la constitucionalidad de tal reforma y este abogado la dio en los términos siguientes:

Mazatlán, 11 de octubre de 1890

**Señor Bernardo Vázquez.
Presente.**

Mi distinguido y muy querido amigo:

Se ha servido usted pedirme opinión sobre el proyecto de reformas constitucionales que la Legislatura del Estado aprobó en 16 de mayo de este año en lo que mira al cambio de la manera con que el Gobernador habrá de ser sustituido en sus faltas temporales.

Más que la poca notoriedad de mi persona, la desconfianza con que, sin falso alarde de modestia, suelo considerar mis aptitudes, me habrían movido a suplicar a usted que me excusara de la honra de dar respuesta a su pregunta si no preponderaran sobre esos sentimientos, tanto la convicción que abrigo de que no hay para qué ocultar una convicción sincera, cuanto la especial consideración y el verdadero cariño que profeso a usted y que en todo caso me hacen encontrar gusto en complacerle en sus deseos.

Explicados así los móviles de mi conducta paso a emitir mi humilde opinión.

Según el citado proyecto de 16 de mayo el artículo 44 de la Constitución del Estado, debe reformarse en los términos siguientes:

"En las faltas temporales del Gobernador y en las absolutas mientras se presenta el nuevamente electo, se encargará interinamente del Poder Ejecutivo la persona que nombre el Congreso. Si la falta ocurre cuando éste se halle en receso hará el nombramiento la Diputación Permanente; pero si la falta fuere absoluta, hará el nombramiento con el carácter de provisional y convocará inmediatamente al Congreso a sesiones extraordinarias para que ratifique dicho nombramiento o haga otro nuevo. En todo caso ese nombramiento no podrá

recaer en algún Diputado al Congreso del Estado, y la persona nombrada deberá reunir las condiciones que exige el artículo 41 de esta Constitución".

El artículo 43 Constitucional vigente en la actualidad dice que: "Habrá un Vicegobernador que tendrá los mismos requisitos que el Gobernador, le reemplazará en sus faltas temporales o absolutas y será electo a la vez y de la propia manera que el Gobernador".

Vigente como estaba el artículo 43, que acabo de transcribir, en 20 de septiembre de 1888 expidió la Legislatura el decreto No. 1 declarando que los ciudadanos Mariano Martínez de Castro y Bernardo Vázquez son respectivamente y por haber obtenido mayoría absoluta de votos en las elecciones verificadas el 10. de julio anterior, Gobernador y Vicegobernador *para el cuatrienio comprendido del 27 del citado septiembre de 1888 al 26 de septiembre de 1892.*

¿Las reformas proyectadas en 16 del último mayo, o, lo que es lo mismo, la supresión del Vicegobernador, es dentro de nuestro modo de ser político un acto cuyos efectos deberán comenzarse a sentir tan luego como el proyecto pase a la categoría de formal reforma constitucional?

La soberanía de los Estados, en lo que a su régimen interior afecta, no es ni puede ser la clave para encontrar respuesta indiscutible a la pregunta que acabo de formular. Y esto por la sencilla y conocida razón de que tal soberanía, lejos de ser absoluta e ilimitada, es limitada y relativa.

"Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación *establecida según los principios de esta ley fundamental*, dice el artículo 40 de la Constitución General de 5 de febrero de 1857"; y el siguiente artículo 41 agrega:

"El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión en los casos de su competencia, y por las de los Estados, en lo que toca a su régimen interior, en los términos respectivamente establecidos por esta Constitución Federal y las particulares de los Estados, *los que en ningún caso podrán contravenir a las estipulaciones del pacto Federal*".

Claro es, pues, que toda disposición local de cualesquiera de los Estados de la Federación Mexicana, no podrá contravenir a las estipulaciones de la Carta fundamental, ni podrá tampoco contravenir a la misma Carta por más que la contravención esté ligada únicamente con algo que afecte tan sólo a los intereses de la localidad; ni podrá, por último, establecer nada que pugne con el sistema de gobierno que para la Unión establecieron los constituyentes de 1857.

Así, por ejemplo, una ley que prohibiera al Ejecutivo de un Estado entregar los criminales de otro Estado o estableciera las costas judiciales en un municipio, o hiciera transmisible por herencia el cargo de Gobernador, sería una ley anticonstitucional, y nunca bastaría para lavarla de esa mancha la consideración de que los Estados son soberanos y libres.

Y como anticonstitucional, tal ley llevaría consigo su propio castigo al caer dentro del precepto del artículo 126 de la Constitución Federal, que al borrar, por lo que ve a la constitucionalidad de una disposición legislativa, la vieja fórmula romana: *Judex non de legibus sed secundum leges judicare debet* y al obligar a los jueces a que desacaten lo que se oponga a la misma Constitución, ha marcado uno de los caracteres indelebles que distingue las democracias americanas de los Gobiernos europeos y ha depositado el arca sagrada de las libertades en el poder más tranquilo y menos expuesto a perderse bajo el influjo seductor de las pasiones, en el Poder Judicial.

Además de esta sanción, ya de por sí bastante poderosa, habría otras dos para una ley local y anticonstitucional, especiales y aplicables en sus respectivos casos: el amparo de que trata el artículo 101 Constitucional y la declaración de haber desaparecido el orden y ser llegado el caso de nombrar gobernador provisional conforme a las fracciones V y VI, letra B, artículo 7o. de las reformas de 13 de noviembre de 1874.

Sobre estos supuestos, que en mi sentir son indiscutibles, la cuestión única que en el caso se levanta es la siguiente:

"¿El proyecto de reforma de la ley de 16 de mayo es anticonstitucional?"

Si la respuesta es afirmativa no habrá más que motivos para ensalzar la sabiduría del Legislador sinaloense, que no quiso que su Constitución se reformara (artículo 87) si no inicia la reforma un congreso y el siguiente es el que la aprueba.

Y en mi concepto esa respuesta tiene que ser afirmativa por no ver cómo puede negarse que el artículo 14 Constitucional se vulnera y se infringe al reducir el tiempo que una ley expedida con todas las ritualidades debidas, como es la ley de 20 de septiembre de 1888, fijó a la persona elevada al cargo de Vicegobernador por el pueblo sinaloense.

No cabe tildar de anfibológicos los términos de nuestro artículo 14 Constitucional. "No se podrá —dice— expedir ninguna ley retroactiva. Nadie puede ser juzgado ni sentenciado sino por leyes dadas con anterioridad al hecho y exactamente aplicables a él por el tribunal que previamente haya establecido la ley".

No es ciertamente un problema de complicada solución deslindar la significación genuina de la palabra *retroactiva*. Su filiación manifiesta de *retro* y *agere* bastaría para que por la simple etimología cualquier espíritu medianamente cultivado entendiera lo que quiere decir ese vocablo.

Toda ley cuyos efectos se han de sentir no sólo en lo futuro sino también en lo pasado, será una ley retroactiva.

Y si esto es así, fuerza será convenir en que una reforma como la proyectada en mayo 16, que viene a obrar directamente sobre la prescripción del artículo 2o. de la ley de 20 de septiembre de 1888 acortando el período de tiempo allí expresamente fijado, es una ley retroactiva; por lo tanto, anticonstitucional y trasgresiva de los justos límites fijados en el pacto fundamental a la soberanía de los Estados.

Sin embargo, aunque poderosas las anteriores consideraciones no son bastantes a agotar la cuestión, pues tanta y tan grande es la importancia de la retroactividad que ha dado lugar a muchas y muy interesantes discusiones y tema a monografías especiales.

Y como esencia de esas contiendas intelectuales y de esas enseñanzas de los publicistas, no vacilo en afirmar que (haciendo a un lado la materia penal, que no hay para que traer a colación aquí) el aforismo en que puede comprenderse el positivo alcance del efecto retroactivo es este: hay tal efecto siempre que se hiere un derecho adquirido; como consecuencia del cual aforismo se infiere que puede haber, y hay en efecto, leyes, como las de puro procedimiento, como las de estado civil, que si *etimológicamente* no pueden calificarse sino de retroactivas, *jurídicamente* no lo son.

Esta particularidad de la cuestión, este tecnicismo, digamos así, de la frase *retroactividad*, cambia el supuesto del presente estudio y obliga a plantear de otro modo el problema afrontándose con franqueza y sin reticencias a la luz de consideraciones más elevadas de nuestro derecho público.

¿La declaración legal de 20 de septiembre de 1888 engendró derechos para que el Vicegobernador electo durase en su encargo desde el 27 de septiembre de ese año hasta el 26 de septiembre de 1892?

He aquí la manera de plantear francamente la cuestión.

Elemental es que los funcionarios públicos son *mandatarios* del pueblo que les confiere determinado encargo.

Ahora bien, de explorado derecho es que el mandato termina por la *libre* revocación del mandante. De todos los autores que he leído sobre el particular ninguno me he encontrado más fogoso que Acollas (Cours de Droit Civil). Parece que su natural independiente y su criterio claro se caldearon a virtud de la tiránica opresión del último imperio napoleónico, y que al escribir su interesante y docta obra todo el ser del autor desprendía ideas de libertad por mucho tiempo contenidas. Y a propósito de la revocabilidad del mandato, dice Acollas, y dice con justicia desde el punto de vista del derecho público: que es la mayor y la más intolerable de las opresiones admitir que el gobernante es simple mandatario de los gobernados y contradecir, sin embargo, la esencia, lo constitutivo del mandato declarándole irrevocable.

No puede darse científicamente mejor censura de las monarquías ni elogio mejor de las repúblicas.

Si el funcionario público es simple mandatario, y si su mandato debe terminar por la libre voluntad del mandante, surge naturalmente una cuestión que se liga íntimamente con la que indiqué hace poco relativa a si hay o no derechos adquiridos con la elección por cuatro años de Vicegobernador. Esta nueva cuestión es la siguiente:

¿Cuándo debe decirse que es *libre* la revocación del mandato conferido por los gobernados al gobernante?

La Constitución de 5 de febrero de 1857 no cabe duda que previó el caso de esa revocación: "El pueblo tiene en todo tiempo –dice su artículo 39– el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno".

Pero el espíritu menos perspicaz descubre que ese precepto del artículo 39 a lo que mira principalmente desde un punto de vista serio y científico es a los Gobiernos de hecho, al levantamiento en masa contra un orden constituido que el éxito de las armas corona y que afianza la voluntad nacional por los pacíficos medios establecidos en el Código fundamental, de lo que no tenemos hasta ahora más ejemplo que el pronunciamiento de Tuxtepec triunfante en Tecuac y legalizado con el bando de mayo de 1877.

En efecto, en tanto que mientras que, según el artículo 41 Constitucional, la manera que tiene el pueblo para ejercer su soberanía es la marcha regular de los poderes públicos, el derecho inalienable del pueblo para cambiar en todo tiempo su forma de gobierno, no se delega en poder alguno organizado y constituido sino que se deja al pueblo mismo, que el último es el árbitro único de sus destinos, con el marcado intento de fijar clara y evidentemente las fronteras entre el motín punible y la revolución respetable, y de dejar que sólo el pueblo distinga entre la revuelta intestina que le expone a una sentencia condenatoria y el levantamiento prestigiado con el que se conquista un principio.

Y por eso el artículo 128 Constitucional no castiga más rebeliones que las que establezcan un Gobierno contrario a los principios establecidos por nuestra Carta Magna. "Esta Constitución no perderá su fuerza y vigor aun cuando por alguna rebelión se interrumpa su observancia. En caso de que por un trastorno público se establezca un Gobierno contrario a los principios que ella sanciona, tan luego como el pueblo recobre su libertad se restablecerá su observancia, y con arreglo a ella y a las leyes que en su virtud se hubieren expedido serán juzgados, así los que hubieren figurado en el Gobierno emanado de la rebelión, como los que hubiesen cooperado a ésta".

Si la aplicación principal del artículo 39 de la Constitución, si la faz capital con que el precepto de ese artículo debe mirarse, es la de que alude a un Gobierno de hecho, como el que tuvimos en fines de 1876 y 1877, esto es, desquiciando un orden de cosas establecido para establecer otro nuevo, y barriendo necesaria y naturalmente con la idea de retroactividad y con todas las ideas que contrarían el orden por establecer, no es ésta, sin embargo, la faz única de la cuestión.

Puede también el pueblo cambiar su forma de gobierno por los medios pacíficos de que trata el artículo 41 Constitucional; pero entonces hay que plegarse al texto completo de este artículo, es decir, *en los términos respectivamente establecidos en la Constitución Federal y en los particulares de los Estados*.

Resulta indeclinablemente de lo antes dicho que [descartando el caso de Gobierno de hecho, en que no cabe ni sombra de parlamentarismo durante la lucha armada] importa el conocido sofisma llamado *petición de principio* el decir que, supuesto el texto del artículo 39 de la Constitución es *libre en lo absoluto* la revocación del mandato conferido por los gobernados al gobernante.

Por el contrario, la libertad de tal revocación es enteramente relativa y necesita —no es ocioso repetirlo— que quede ajustada a términos netamente constitucionales, rigiendo sólo para el futuro.

Y así la libertad absoluta de revocación, por no ser nunca absoluta, no puede decirse siempre libre: claro está que no es argumento en pro de la falta de adquisición de derechos el que el mandato del funcionario sea revocable como cualquiera otro mandato.

Contestada como queda la única objeción seria que puede presentarse, y desnuda como queda la pregunta que formulé así: ¿La ley de 20 de septiembre de 1888 hizo adquirir derecho?; no encuentro motivo para que la respuesta sea decididamente afirmativa.

De otra manera resultaría, no sólo ineficaz, sino verdaderamente ridículo el que se hubiera fijado un período, el que se hubiera precisado una fecha: el 26 de septiembre de 1892.

Porque hay que ver esta cuestión como todas deben mirarse, en su integridad. No sólo considerando a la persona electa y la parte grata del cargo con los derechos a él anexos, sino también al pueblo elector y a las molestias, obligaciones y cargos propios del puesto.

Si se trata de un mandato no hay que olvidar que a virtud de ese contrato ambos contrayentes adquieren derechos y contraen obligaciones, tanto el mandante como el mandatario.

Aquí el mandante, aunque real y positivo, es naturalmente vago, como pasa con toda colectividad: es *el pueblo*.

¿Pero acaso el pueblo no quedó bien representado por sus electores primero y después por su Legislatura, que estableció un cuatrienio como término de duración de la Vicegubernatura? ¿O se podrá pretender que el pueblo sólo tuvo representación aceptable cuando otra Legislatura pretendiera acortar el cuatrienio?

Pues si quedó bien representado y si el cuatrienio fue un acto legítimo de autoridad competente, implicaría, como indicaba yo antes, una positiva burla para el pueblo mandante que viniera otro nuevo mandante a desbaratar de una plumada la obra perfecta del anterior, siendo así que ella significó para el mandatario lo que puede ser menos que un derecho adquirido, la permanencia en el puesto mientras no se revoque *libremente* el mandato; para el mandante el derecho de contar con la permanencia en el poder del funcionario.

Y sobre este supuesto, evidente en mi humilde concepto, de que si hay en el caso derechos adquiridos llegamos naturalmente a la conclusión de que si etimológicamente las proyectadas reformas de marzo 16 son retroactivas, lo son también desde el punto de vista netamente jurídico.

Corroboran eficazmente esta conclusión, en primer lugar, un argumento de los llamados en lógica, *a contrario*; y en segundo, lo que recientemente pasó con la primera reforma reeleccionista del Presidente de la República.

Si se admite como absolutamente libre de la expresión, de que el mandato está revocado, el que una Legislatura tan legal como la que fijó el cuatrienio acorte ese período, hay que admitir también como aceptable el que una nueva Legislatura y para cualquier gobernante amplíe, o aumente el mismo cuatrienio en uno o en dos o en veinte años.

¿Y se puede negar que esto es absurdo si se mira esa cuestión filosóficamente y que es desastroso si políticamente se mira? ¿No sería la manera más fácil de abrir la puerta al abuso y de que el primer tirano que contara con la docilidad del Legislativo se entronizara en el poder?

Reciente está la iniciativa llevada a las Cámaras de la Unión cuando la reelección prohibida y próximo a expirar el cuatrienio de 1884 a 1888 se propuso la prórroga hasta seis años del período presidencial.

Todo espíritu pensador o bien aconsejado en política, desechó la prórroga de seis años como anticonstitucional por retroactiva, y optó por una reforma franca aceptando la reelección, pero estableciendo el cuatrienio fijado por mandato legítimo de autoridad competente.

No está en armonía esa sensata conducta de los hombres más prominentes en política en la actualidad con la doctrina de libertad absoluta en la revocación del mandato.

Y no se arguya con la reforma relativa a la Vicepresidencia de la República porque, en primer lugar, cuando el Presidente de la Suprema Corte asumía esa Vicepresidencia no era por período de tiempo especificado en ley alguna; y en segundo, si no recuerdo mal, pues a usted le consta que mis apuntes y papeles están en México, el eminente jurisconsulto que presidía la Corte en aquella época presentó su renuncia precisamente con el ánimo de evitar que una duda sobre la posible aplicación de una reforma cuya retroactividad cuando menos era dudosa, fuese origen de trastornos graves.

Después de haber meditado detenidamente en las razones que he tenido la honra de presentar a usted he llegado a suponerme que la Legislatura del Estado no va a aprobar la supresión del artículo 43.

Ello no obstante no me llamaría la atención que la aprobara porque el artículo transitorio está redactado de tal manera que su mente manifiesta es que dicha supresión no comience a surtir sus efectos sino después del 26 de septiembre de 1892.

"Estas reformas comenzarán a regir —dice— luego que sean aprobadas *con los requisitos que determina la Constitución y serán publicadas por bando*".

Ahora bien, como entre los requisitos que la Constitución del Estado tiene y debe tener, según el artículo 41 de la Federal, es que no se expidan leyes retroactivas, lo mismo es decir, por lo que mira a la supresión del Vicegobernador, que comenzará a tener efecto *después del 26 de septiembre de 1892 o cuando estén llenados los requisitos constitucionales*.

Sólo por ignorancia o por pasión creo que podría el vulgo opinar de otra manera: por lo que ve a las gentes de mente sana, como los altos funcionarios sinaloenses, tengo entendido que opinan en el mismo sentido que discurro yo.

Doy término a esta carta que se ha extendido más de lo que me propuse, no sin reiterar a usted con las protestas de mi afecto y consideración, la buena disposición en que sigo para ampliar mis ideas si usted lo juzga necesario.

José M. Gamboa
Firmado

★ ★ ★

Con el debido detenimiento me he impuesto de la carta que dirigió en Mazatlán el licenciado don José María Gamboa al señor Bernardo Vázquez el 11 del último octubre, sobre la cuestión relativa a fijar si es o no inconstitucional el proyecto de reforma aprobado por la Legislatura de Sinaloa en lo que mira al cambio de sustitución del Gobernador del Estado.

Examinado el contenido de la carta mencionada, manifiesto que estoy enteramente conforme con la opinión que expresa, así como con los sólidos razonamientos en que la apoya.

Pudiera ampliar estos, pero me abstengo de hacerlo, tanto por estimarlo innecesario, cuanto porque tal ampliación exigiría un largo trabajo incompatible con el mal estado de mi salud.

Limítome, pues, a la simple si bien terminante aprobación, de la consulta que he tenido a la vista.

México, diciembre 5 de 1890

José M. Iglesias
Firmado

★ ★ ★

México, diciembre 12 de 1890

**Señor licenciado Ignacio
L. Vallarta.
Presente.
Escalerillas, 12.**

Muy estimado señor y fino amigo:

Según verá usted por la Constitución de Sinaloa, de que le acompaño un ejemplar, debía haber un Vicegobernador en el Estado para cuyo cargo fue electo en 1888 una persona estimable que forma parte de la actual administración; pero en octubre próximo pasado se reformó la Constitución, suprimiéndose el cargo referido, y quedó así cortado el período de cuatro años durante el cual debería dicho funcionario ser tenido como tal Vicegobernador, según las prescripciones constitucionales anteriores a la reforma.

¿Podrá el Vicegobernador cesante quejarse fundadamente, de que a las reformas de octubre último se ha dado efecto retroactivo? ¿O será forzoso, según la Constitución Federal, que el Vicegobernador electo en 1888 dure hasta 1892, no obstante que con la abolición del cargo ha quedado también abolido el período correspondiente? ¿Pudo o no el pueblo sinaloense cambiar la forma de su Gobierno en todo o en parte, en el momento que hubiere querido?

Suplico a usted se sirva darme su respetable parecer acerca de esta cuestión política que ahora se ventila en el Estado por dos periódicos que en él se publican.

Quedo de usted su siempre amigo afectísimo y S. S.

Ricardo Martínez de Castro

★ ★ ★

México, diciembre 29 de 1890

**Señor don Ricardo
Martínez de Castro.
Culiacán.**

Muy señor mío y amigo que aprecio:

Ocupaciones urgentes, que han llenado todo mi tiempo en estos últimos días, me habían impedido contestar antes su grata de 12 del corriente: desembarazado hoy de ellas, y dando la preferencia que ofrecí a usted al negocio de que en esa carta se trata sobre otros que tengo pendientes, paso desde luego a ocuparme de ella.

Me dice usted en su favorecida mencionada, que según la antigua Constitución de Sinaloa, debía haber un Vicegobernador, para cuyo cargo fue electo en 1888 una persona honorable; pero que en octubre próximo pasado se reformó esa Constitución, suprimiendo este cargo y quedando así cortado el período de cuatro años, durante el cual debía dicho funcionario ser tenido como tal Vicegobernador, según las prescripciones constitucionales anteriores a la reforma, y se sirve consultar mi opinión sobre estos puntos concretos: "¿Podrá el Vicegobernador cesante quejarse fundadamente, de que a las reformas de octubre último se ha dado efecto retroactivo? ¿O será forzoso, según la Constitución Federal, que el Vicegobernador electo en 1888, dure hasta 1892, no obstante que con la abolición del cargo, ha quedado también abolido el período correspondiente?"

En mi sentir la respuesta a estas preguntas es obvia, ya se atiende a los principios del derecho público moderno, ya se vean las cuestiones que entrañan a la luz de la filosofía de nuestro régimen político, o ya se estudien en presencia de nuestros textos constitucionales.

Los destinos públicos no son la propiedad de quienes los sirven, sino sólo un encargo, que inspirándose en consideraciones más altas que las de la ley civil, en tanto existe, en tanto dura, en cuanto que así lo exige el mejor servicio público. Entre el empleado que sirve y el Gobierno que lo ocupa, media sin duda alguna un contrato: pero contrato que no está regulado por esa ley, porque, entre otros motivos, lleva implícita la condición resolutoria de que él se rescindiré luego, que al servicio público así convenga. El Legislador por esto, conforme al derecho constitucional de todos los países cultos, tiene plena facultad para crear y suprimir empleos públicos, facultad que nuestra Constitución Federal expresamente concede en la fracción XI del artículo 72. El Legislador, en consecuencia, puede lícitamente alterar las plantas de las oficinas, aumentarlas, dismi-

nuir las, suprimirlas por completo, sin que los empleados cesantes, tengan ni sombra de derecho para quejarse de que se viola el contrato con ellos celebrado de que se les priva de un derecho adquirido, de que se les despoja de una propiedad civil, porque se les despida de sus destinos el mismo día que se publique la ley que los suprime, y esto aunque hubieran entrado a desempeñarlos por algún tiempo fijo que leyes anteriores designaran. Tan claras me parecen estas rudimentales nociones del derecho público, que no creo necesario detenerme en demostrarlas.

Y que lo que pasa con empleados subalternos de la Administración, sucede también con los funcionarios de la más elevada categoría del Gobierno, es cosa que luego se percibe, estudiando la materia en el terreno que le pertenece. El principio es el mismo y la consecuencia no puede ser diversa. Este funcionario, lo mismo que aquel empleado, no es el dueño de su cargo o empleo: ambos son servidores del público, aunque el uno sea el depositario del poder supremo mismo, y el otro no se ocupe más que de escribir minutas, los dos son llamados al servicio porque se cree, contando siempre con sus aptitudes personales, que las funciones que se les encomiendan, que los deberes que se les imponen son necesarios, o siquiera concernientes para ese servicio; y ni el uno ni el otro adquieren ni conservan su empleo o destino en virtud de contrato civil, que lo haga irrevocable a voluntad de una de las partes; sino por el contrario bajo la precisa inteligencia de que tal destino o empleo se suprimirá, cuando así lo requiera el mejor servicio público. El funcionario, pues, lo mismo que el simple empleado, no se puede quejar de que se atente contra un derecho adquirido, cuando en la forma legal, y por quien deba, se expida una ley que extinga su alto encargo.

Si esto así no fuera; si como derecho adquirido, si como propiedad civil se consideraran los destinos y cargos públicos, ante la conveniencia de uno, de varios, de muchos empleados o funcionarios, tendrían que enmudecer los derechos de todos los asociados las prerrogativas mismas de la soberanía, y enfrente de aquel interés meramente particular, debían ceder todas las exigencias del servicio público. Tan absurda teoría avergonzaría hasta a los amigos del derecho divino de los reyes. En Inglaterra, país monárquico por sus leyes, tradiciones y costumbres, lejos de aceptarse, se profesa la directamente contraria: el Parlamento según Coke, tiene tan amplios poderes que "puede regular y alterar la sucesión de la Corona como lo hizo en el reinado de Enrique VIII y Guillermo III". (Autor citado por Blackstone. *Common law of England*. Vol. I., págs. 159 y 160). Y si los ingleses mismos mirarían con desprecio al supuesto derecho del pretendiente de la Corona, después que el Parlamento alterara el orden de su sucesión: si así se juzga de la cuestión aun en los países monárquicos en que se cree en el derecho divino de las dinastías no hay para que decir que en donde impera plenamente la soberanía popular, ningún interés privado puede prevalecer sobre el ejercicio de ésta.

La naturaleza de nuestras instituciones repugna por esto de un modo invencible la idea de que un servicio público se convierta en derecho adquirido, que deba respetarse, aun a perjuicio de los intereses del soberano. Si todo poder dimana del pueblo y se instituye para su beneficio, como lo proclama el artículo 39 de la Constitución Federal, no puede haber funcionario alguno por más alto que se le suponga, que siga manteniendo el depósito de ese poder, cuando el soberano, por medio de sus órganos constitucionales, lo retira, decretando que ese funcionario deje de serlo. Negar esta verdad, sería llegar hasta un completo contraprincipio, que alteraría radicalmente la base de nuestro régimen político, que despojaría a la soberanía nacional del más importante de sus atributos, que convertiría en señores a los servidores del pueblo. Si éste tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar la forma de su Gobierno, como también lo declara aquel artículo 39 en presencia del llamado derecho adquirido por un Gobernador, por un Presidente, por un Congreso, el cambio de instituciones, decretado por el soberano, tendría que emplazarse hasta que esos funcionarios terminaran sus respectivos períodos; y esto es tan absurdo, tan monstruoso que el anunciarlo sólo, es condenarlo.

Con lo que acabo de decir ha quedado ya demostrado, aunque dentro del estrecho límite en que procuro encerrar mi dictamen, que nuestros textos constitucionales no consienten, que poder público alguno se ejerza por un funcionario, más allá del tiempo en que el soberano suprimiera el cargo que desempeñe, u ordenara que ese poder se ejerza por otra persona o corporación. Pretenderlo siquiera, sería negar los textos expresos

de nuestro derecho público positivo, sería consagrar absurdos, que nadie, ni el ánimo más preocupado, dejaría de condenar. Esos textos, de acuerdo con los principios que regulan esta materia, imponen, pues, inexorablemente la conclusión de que el funcionario público no sobrevive hasta el término de su período fenecido por la supresión de su encargo, decretada por una ley en la forma que la Suprema lo exige.

Pero contra esa conclusión se levantan, bien lo sé, argumentos de diversa clase, que la combaten: pero argumentos que comienzan por desnaturalizar la cuestión, para no chocar con aquellos principios de que he hablado: tan evidentes, tan respetables así son. Si quisiera ocuparme de todos esos argumentos para satisfacerlos, mi tarea tendría que ser muy larga: ni lo intento siquiera, porque ello no entra en los propósitos de la consulta, excepción hecha de cierto género de réplicas, a que expresamente se refiere, y de que yo debo encargarme, no sólo por ese motivo sino también porque ellas constituyen la base capital de la teoría opuesta, a la que yo estoy defendiendo.

Se cree vulgarmente que la ley que reduce el período de un funcionario público, por abolir su cargo, no puede ni debe ponerse en ejecución, sino después que ese período haya expirado, porque de otro modo se le daría efecto retroactivo: suponiéndose que la ley que creó el empleo, confirió derechos al que lo disfruta, se trae a los dominios del derecho público la doctrina de la no-retroactividad de las leyes, consagrada por el civil. ¿Son exactos esos conceptos? Aunque las demostraciones que creo dejar hechas, responden ya a esta pregunta, necesito verla de frente, analizarla directamente, para así satisfacer uno de los puntos consultados.

Es noción trivial, porque la enseña un libro que anda en manos hasta de los profanos en la ciencia jurídica, que para que en la ley haya la retroacción, prohibida en todos los países civilizados, es elemento esencial, no sólo que altere o mude lo pasado, sino que esto lo haga quitando derechos actualmente adquiridos, no entendiéndose por tales más que "los que han entrado en nuestro patrimonio y hacen parte de él, y que no pueden quitársenos por el mismo de quien los hemos adquirido" (Escriche. Dic. Verb. *Efecto retroactivo*). Y basta fijarse en esa noción para apercibirse luego de que eso que muy bien se dice de los derechos civiles, es por entero inaplicable a los políticos; puesto aun cuando se pueda estimar como contrato el celebrado entre el funcionario público y el pueblo que lo elige, ese contrato no está sujeto a las prescripciones de la ley civil. Y aunque ese autor no hace sino ligerísimas indicaciones sobre que no son retroactivas, en el sentido prohibido de la palabra, sino que por su propia naturaleza tienen que operar sobre lo pasado, leyes como las que abolieron la esclavitud, la feudalidad, las vinculaciones, la mano muerta, aun por indicaciones tan superficiales como éstas, se puede llegar al conocimiento del principio que decide la cuestión que me ocupa; porque bien se comprende luego que en el derecho público no impera como en el civil la doctrina de no-retroactividad de las leyes con idéntico sentido, con igual alcance, con los mismos efectos.

Pero ya que profundizar esas indicaciones es necesario para expresar y fundar la teoría completa sobre este punto, para decir por qué la ley política que obra sobre lo pasado, cambiándolo, no tiene sin embargo el efecto retroactivo condenado en la civil, para absolver a aquélla de la censura que se le fulmina, confundiéndola con ésta, no seré yo quien con mi desautorizada palabra emprenda ese trabajo; para producir la convicción que deseo en el estudio de consulta y dictamen, mejor es citar la doctrina de uno de los más ilustres juriconsultos contemporáneos, porque la autoridad de su nombre bastará a tranquilizar dudas y escrúpulos. Es Laurant quien habla así: "Todas las leyes políticas obran sobre lo pasado porque ellas substituyen a las instituciones existentes, otras nuevas a las que quedan sometidas todos los hombres nacidos bajo el imperio de las antiguas. ¿Por qué esas leyes políticas rigen necesariamente lo pasado? Porque son esencialmente leyes de interés general, y los ciudadanos no tienen derecho alguno que oponer a esas leyes. Ciertamente es que hay derechos llamados políticos; pero esos derechos no están en el patrimonio de los individuos que los ejercen: la sociedad los concede y ella puede quitarlos" (Principes de droit civil français. Vol. 1o., No. 154).

Y como ese autor sabía que en medio de las luchas de la política, a esas leyes se les reprocha su carácter retroactivo, con el propósito de execrarlas, cuando así conviene a los partidos, como si se tratara de una civil:

trocando su carácter de jurisconsulto, por el de publicista, que lo fue también eminentísimo, exclama: "los principios son de tal evidencia que si sólo tratáramos con jurisconsultos, no valdría la pena en demostrarlos; pero esta obra se dirige también a los hombres políticos, e importa dar a esos principios una autoridad irrefragable ... Se necesita la ceguera de la pasión para invocar el principio de la no retroactividad en materia política. Puede haber, hay casi siempre *intereses* heridos por una ley nueva; pero esos *intereses* no constituyen *derechos* y por consiguiente el Legislador no debe tomarlos en cuenta". (Ob. y vol. cits., No. 155).

Un poco más adelante se expresa en estos términos: "Si las leyes políticas rigen el pasado, es porque así lo exige el interés de la sociedad, y el interés social debe prevalecer sobre el individual". Y luego agrega: "La distinción que hemos hecho entre *intereses* y *derechos*, no resuelve todavía todas las dificultades que entraña el principio de la no-retroactividad. Reconocemos que la sociedad jamás puede en nombre de su interés, violar los derechos de los ciudadanos, ¿pero la sociedad no tiene también su derecho? ¿Y si este está en conflicto con aquellos, no son los privados los que deben ceder? Cuando el derecho del individuo es absoluto, es decir, cuando se trata de uno de esos derechos, sin los que su existencia no se concibe, no hay duda, la sociedad no puede atentar contra él, ni en nombre del derecho que ella tiene para conservarse... ¿Pero cuáles son esos derechos absolutos de que el individuo no puede ser despojado? Eliminemos desde luego los derechos políticos, porque el individuo no puede invocarlos contra el Estado, de quien él los adquiere, etc." Y concluye su magistral exposición de esta materia, afirmando que "la doctrina es unánime, enseñando que las leyes políticas obran necesariamente sobre lo pasado, y la jurisprudencia está de acuerdo con los autores" [Ob. y vol. cits., núms. 156, 160 y 162].

Después que el gran jurisconsulto ha dejado bien establecida esta final conclusión, nada puedo yo añadir que ilustre más la materia que estudio, que mejor satisfaga el argumento que me ocupa, que más categóricamente responda al punto consultado. No se puede quejar el Vicegobernador de Sinaloa de que a la reforma de octubre se quiere dar efecto retroactivo, porque ella esencialmente política, tiene por su propia naturaleza que obrar sobre lo pasado y surtir sus efectos desde el momento de su publicación: porque el derecho meramente político de ese funcionario para ejercer su empleo, no emana de un contrato civil que le dé un derecho adquirido, que constituya parte de su patrimonio; porque contra los intereses generales de la sociedad, contra las prerrogativas del soberano, que puede en todo tiempo alterar la forma de su Gobierno, no cabe invocarse ese derecho, que en último análisis no constituye más que un servicio público que no está regulado por la ley civil: en una palabra, porque la doctrina de la no retroacción de la ley no tiene aplicación en materia política. Si lamentable confusión de ideas entre el derecho privado y el público, alienta al error de que el empleado, el funcionario nombrado por tiempo fijo para el ejercicio de su cargo por la ley anterior, debe permanecer en él hasta que su período expire, aun manteniendo una institución abolida por la ley posterior, para que ésta no tenga efecto retroactivo, aun encadenando el ejercicio de la soberanía a los pies de un interés, de una conveniencia privada; ante los principios que entiendo haber evidenciado, ese error no puede sostenerse más.

He indicado antes que las réplicas que, contra la teoría que he estado definiendo, se enderezan, comienzan por desnaturalizar la cuestión, para llegar a conclusiones que no hieran ni toquen a esos principios, que por nadie pueden impunemente ser desconocidos y testimonio de ello da algún periódico de Sinaloa, que he logrado ver. El plantea esa cuestión en estos términos: "¿Puede la Constitución alterar o modificar la duración de las funciones de sus altos funcionarios, para que tenga efecto durante el término de los actuales? En otras palabras: ¿Puede la Constitución prorrogar o limitar el término del actual Gobernador, Vice, Diputados a la Legislatura, Ministros del Tribunal Supremo de Justicia?" Y tomando argumentos del precepto constitucional, que prohíbe que el aumento o disminución de sueldos de los altos funcionarios tenga efecto durante el período de su encargo; y de hipótesis en hipótesis llega hasta afirmar que por tal sistema el pueblo sinaloense delegaría en una docena de sus conciudadanos el poder de elegir Gobernador.

Pero todos esos argumentos carecen de base, y en nada afectan a aquella cuestión, por el sencillo motivo de que ella no es la vaga que a ese periódico plugo dilucidar, sino esta otra precisa y concreta: ¿suprimido un empleo o cargo público, la persona que lo sirve conserva su carácter, hasta que expire el período de su nombramiento, o lo pierde luego con la publicación de la ley que extingue el empleo? Y basta formular la cuestión en estos términos, que son los que la definen, para comprender que todo lo que se diserte sobre limitar o prorrogar las funciones del Gobernador, Vicegobernador, Diputados y Magistrados, sobre aumento o disminuciones de sueldos, etc., etc., es por completo extraño a esa cuestión. Esta y la que el periódico a que me refiero propone, son tan diversas, están regidas por principios tan distintos que opinando yo en el sentido que dejo dicho respecto de la primera, abundo en el sentir de ese periódico, en cuanto al punto de que al Legislador constitucional está vedado limitar o prorrogar los períodos de los funcionarios públicos, hijos de la elección popular. Sin necesidad de profundizar estas materias, asaz delicadas en los dominios de la ciencia, sirvan las ligeras indicaciones que acabo de presentar, para poner de manifiesto que inatacable de frente el principio de la retroacción de la ley en materia política: que innegable la verdad de que al funcionario público, cuyo cargo se suprime, no se le priva de un derecho adquirido, en el sentido civil de la frase con hacerlo cesar en el ejercicio de sus funciones, luego que en la misma ley se publica la teoría que he sostenido no puede impugnarse, no se impugna de hecho, sino adulterando los elementos que constituyen la actual cuestión, sino empeñándose en colocarla así fuera de los principios que la resuelven.

Como resumen de mis anteriores demostraciones puede tenerse esta final conclusión, que responde categóricamente a los puntos consultados: el antiguo Vicegobernador de Sinaloa electo en 1888 cesó de una manera legal y legítima en el ejercicio de sus funciones desde el día 15 de octubre último, en que se publicaron las reformas de la Constitución, que suprimieron ese encargo; y no hay que esperar hasta el fin de su período en 1892 para que ellas surtan todos sus efectos. Mucho pudiera decir todavía en apoyo de esta opinión mía, si no creyera que con lo expuesto quedan satisfechos los fines de este dictamen, que no puede, no debe extenderse hasta agotar la materia, considerándola por todas sus fases, y satisfacer cuantos argumentos contra ella se aduzcan. Séame, sin embargo, lícito agregar una palabra más, que diga hasta dónde están enraizadas en mi conciencia las doctrinas que he sostenido.

En mi antigua carrera pública, me encontré un día en una situación política, semejante, pero mucho más grave, que la del Vicegobernador de Sinaloa: la Reforma Constitucional de 3 de octubre de 1882 quitó al Presidente de la Suprema Corte el cargo de Vicepresidente de la República; y yo, que tenía en esa época la honra de ejercer ese cargo, desde luego me preocupé con la importante cuestión que esa reforma provocaba, y la estudié escrupulosísimamente para arreglar a la resolución legal que debiera dársele el cumplimiento de muy elevados deberes. Desde entonces y con este motivo profesé con íntimo convencimiento las opiniones que ahora he defendido. Y si el recuerdo de este precedente da testimonio de la sinceridad de mis creencias, el ser yo por completo extraño a la situación política de Sinaloa, el no conocer siquiera los intereses que en ese Estado se agitan, acabará de acreditar que mi dictamen no se ha inspirado en las conveniencias movedizas de la política, sino que con él he querido dar culto a los principios de la ciencia, porque no he intentado ni con mucho un trabajo político, sino que me he limitado a emitir un dictamen meramente profesional.

Creando, pues, con lo expuesto dejar satisfechos los objetos de la consulta que usted se sirvió hacerme, no me resta más que repetirme su afectísimo amigo y seguro servidor Q. B. S. M.

Ignacio L. Vallarta

