

PRIMERA PARTE

25 A. LA SUPREMA CORTE DURANTE EL GOBIERNO DE JUAREZ.

1.— El conflicto de Querétaro, la justicia federal y el equilibrio de poderes.

PRIMERA PARTE
LA SUPREMA CORTE
DE JUSTICIA DE LA NACION
EN LA REPUBLICA RESTAURADA
1867-1876

LUCIO CABRERA ACEVEDO

LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION DURANTE EL GOBIERNO DE JUAREZ

En los diez años de 1867 a 1876 pueden señalarse dos fases: la primera tuvo como presidente de la República a Benito Juárez, desde el triunfo sobre el Imperio hasta su muerte, acaecida el 18 de julio de 1872. Durante estos cinco años pueden ser advertidas, a su vez, dos épocas: de 1867 a enero de 1871 colaboraron estrechamente Juárez y Lerdo, con la oposición de Díaz. Lerdo gozó casi todo el tiempo de licencia en su posición de presidente de la Suprema Corte. En enero de 1871, Juárez aceptó su renuncia y Lerdo regresó al Tribunal.

Juárez fue reelecto presidente de la República a fines de 1871 en un ambiente de tensión y Díaz se pronunció en el plan de la Noria, en el que colaboró el ministro de la Corte Ignacio Ramírez. En medio de serios problemas, Juárez gobernó hasta su muerte, con cierto distanciamiento de Lerdo y el levantamiento de Díaz.

En la segunda fase, Sebastián Lerdo fungió como presidente interino de la República del 18 de julio de 1872 al 30 de noviembre del mismo año. El colegio electoral declaró —el 16 de noviembre— que ocuparía la presidencia constitucional para el período del 1 de diciembre de 1872 al 30 de noviembre de 1876. Al quedar vacante la presidencia de la Corte, José María Iglesias fue electo su presidente el 15 de mayo de 1873, por seis años que terminarían en 1879.

El más alto Tribunal de la República estuvo integrado por ministros de gran cultura e independencia y su símbolo puede ser León Guzmán —aunque estrictamente no era magistrado— procurador general de la Nación, que formaba parte de la Suprema Corte. Era una personalidad absolutamente independiente.

Una idea de la oposición de los ministros de la Corte hacia el Ejecutivo la puede dar la licencia que solicitó el presidente Juárez para que Lerdo —presidente del alto Tribunal— fungiera como ministro de Relaciones Exteriores. Concedieron la licencia cinco ministros: García Ramírez, Zavala, Velázquez, Ordaz y Lafragua y votaron por la negativa, o sea, en contra de los deseos de don Benito, los ministros Simón Guzmán, hermano de León, Castillo Velasco, Cardoso, Riva Palacio y Ogazón. También se opusieron el procurador general León Guzmán y el fiscal Ignacio Manuel Altamirano. Esta negativa de la Corte hacia el Ejecutivo fue dada en sesión de 5 de junio de 1868.¹ El 7 de septiembre de ese año se concedió la licencia a Lerdo, si bien con el rechazo de León Guzmán, Altamirano, Simón Guzmán y Cardoso. Castillo Velasco dio un voto razonado con argumentos políticos.²

Las sentencias de amparo entre 1868 y 1872 pueden ser consideradas de dos tipos: a) las relacionadas con actos de los estados y que afectaban tanto a su régimen interior como a sus relaciones con la

¹ Ver copia del acta de pleno en el volumen “*La Suprema Corte de Justicia. La República y el Imperio*”. Poder Judicial de la Federación. México, 1988, p. 450.

² *Ibid.*, p. 451. Los ministros Simón Guzmán y Castillo Velasco adujeron razones políticas al emitir su voto en el pleno de la Corte.

Federación; y, b) las que afectaban las relaciones de la Corte con los otros dos poderes de la Unión o que implicaban a éstos. Es de recordarse que a la muerte de Juárez aún no se restablecía el Senado —el que existió hasta 1875— y privaba el régimen de una sola cámara. Ejemplo de los primeros fallos fueron aquellos relativos a la llamada cuestión de Querétaro de 1869. Ejemplo de los segundos fue el amparo de Miguel Vega, que provocó el enfrentamiento de la Corte con la Cámara, también en el año de 1869.

La Suprema Corte fue cautelosa en un principio para no inmiscuirse en el problema de la legitimidad de las autoridades estatales. El fallo de 2 de diciembre de 1871 en el amparo promovido por Adolfo Mercheyer contra actos del juez conciliador de Pachuca indicó —debido a que los conceptos de violación señalaban que este juez no tenía un nombramiento legal y violaba en su perjuicio el artículo 16 de la Constitución— que “los estados, en uso de su soberanía, son los únicos que pueden decidir sobre la legitimidad de las autoridades en su régimen interior. A los juzgados de Distrito no les toca examinar ni menos decidir sobre la legalidad de las autoridades que funcionan, porque esta exigencia sería una violación expresa del artículo 40 del Código de la República”.³

El 11 de diciembre de 1869 fue comentado que en la célebre cuestión de Querétaro habían intervenido resoluciones de la Suprema Corte de Justicia, órdenes del Congreso de la Unión y varios acuerdos del Ejecutivo. Sin embargo, el gobernador Cervantes —uno de los dos que ocupaban el cargo— volvió a Querétaro al lado de sus partidarios, triunfante sobre la legislatura de ese estado. ¿Cuál había sido el papel de la Corte en el sonado escándalo de Querétaro? La Corte había dictado tres resoluciones: negó un amparo del gobernador Cervantes, ordenó fueran suspendidas las órdenes del Congreso a petición del gobernador, representado por Ignacio L. Vallarta —que invocó un procedimiento especial conforme al artículo 98 de la Constitución— y lo condenó como jurado de sentencia a dejar el cargo durante un año, después de que el Congreso, como jurado de acusación lo había considerado culpable.

En esta cuestión y en otras que ocurrieron en el año de 1869 —año relativamente tranquilo— los juristas de aquel entonces advirtieron el papel político de la Suprema Corte dentro de la estructura del gobierno emanado de la Constitución de 1857, en una de las etapas de mayor libertad que ha gozado nuestra patria. Una crónica judicial decía así: “Son de tal importancia en nuestra jurisprudencia las decisiones de la Suprema Corte, especialmente cuando funciona en virtud de las atribuciones políticas que la Constitución le concede, que consideramos necesario de todo punto no dejar desapercibidos sus actos. . . Han ocurridos estas reflexiones con motivo del fallo en la causa del Sr. Cervantes, Gobernador de Querétaro”.⁴

Así pues, en aquella época las atribuciones de la Suprema Corte eran consideradas como políticas. Sobre algunos temas las opiniones discrepan. Por ejemplo, “*El Siglo XIX*” publicó el 28 de agosto de 1869 un artículo en que decía que “la elección popular es, en efecto, la prenda más segura de la independencia del magistrado, y es lo que le da fuerza y energía para el cumplimiento de sus deberes”. En cambio, para Manuel Dublán —estudio de 4 de septiembre del mismo año— el sistema electoral era pésimo y “en ninguna parte, que sepamos, se ha adoptado como medio para asegurar la independencia de la magistratura. . .”.⁵ Decía Dublán que no mencionaba el ejemplo de los pueblos más civilizados de Europa, sino la autoridad de nuestros vecinos del Bravo: “pues bien, los americanos por un sentimiento muy justo, no han querido que sus jueces sean nombrados por medio del voto popular: han alejádolos todo lo posible de las turbulencias de la política. . .”.⁶

³ *Semanario Judicial de la Federación*. Segunda parte. Tomo II, p. 487. La sentencia fue aprobada por unanimidad de votos y revocó la del juez de Distrito. Era presidente de la Corte Sebastián Lerdo de Tejada. Otra sentencia de 26 de marzo de 1873 fue en el mismo sentido.

⁴ “*El Derecho*”, III, p. 354.

⁵ *Ibid.*, p. 147 y ss.

⁶ *Ibidem*. Para Manuel Dublán y prácticamente todos los juristas de esta época, incluyendo a José María Iglesias, el juicio de amparo era de naturaleza política, pues el Poder Judicial alcanzaba el mismo rango que el Poder Legislativo y el Ejecutivo. Al estar facultado para anular leyes del Congreso y de las legislaturas estatales, al igual que actos administrativos de cualquier autoridad, era estimado como un poder de naturaleza política y el juicio de amparo era un instrumento igualmente político. La Suprema Corte remplazó al Consejo de Estado francés y por ello fue considerada también como un poder político.

Sin embargo, Dublán, partidario de que los jueces estuvieran alejados de la política activa, admitía que el juicio de amparo era un juicio político. La razón consistía —tanto para él como para la generación de juristas liberales— en que había cambiado el sistema establecido por la Constitución de 1824. En ésta el Congreso era el único que podía interpretarla, pues por influencia de la Revolución Francesa sólo los cuerpos legislativos eran soberanos. En cambio, la Carta de 1857 suprimió la facultad del Poder Legislativo para interpretar la constitucionalidad de las leyes y la atribuyó al Poder Judicial Federal. Esta innovación —opinaban todos— derivó del sistema norteamericano. Por ello fue que las nuevas facultades de la Suprema Corte de declarar la inconstitucionalidad de las leyes y de ser la intérprete de la Constitución se estimaron como facultades políticas.

Los tres años que fueron de 1867 a enero de 1871 —cuando Lerdo colaboró en el gabinete de Juárez— hubo discusiones respecto al sistema de gobierno que imperaba en México. Debe tenerse en cuenta que entonces Sebastián Lerdo de Tejada era la figura política primordial al lado de Juárez. Entre los dos había una relación personal muy especial, a veces competitiva y otras de mutua ayuda. El hecho es que Lerdo llegó a ser el personaje principal en esos años debido a su talento. Era el blanco favorito de la prensa de oposición —sobre todo la porfirista— que lo consideraba como el genio maquiavélico del gobierno, “un jesuita destructor de la Constitución” y favorito de Juárez.⁷ Entre los principales periódicos de oposición estaban “*El Padre Cobos*” de Irineo Paz y “*La Orquesta*” de Vicente Riva Palacio.

Lerdo obtuvo licencia como presidente de la Suprema Corte para ocupar el cargo de ministro de Relaciones Exteriores, pero conservó siempre su posición judicial con apoyo en las elecciones celebradas en diciembre de 1867. Cuando la separación tajante entre Lerdo, Juárez y Porfirio Díaz surgió en 1871, la prensa se dividió y el periódico “*El Siglo XIX*” estuvo a favor de Lerdo, “*La Paz*” y el “*Diario Oficial*” fueron partidarios de Juárez y “*El Mensajero*” apareció como otro periódico editado por el porfirista Irineo Paz. Las publicaciones surgían constantemente.⁸

La revista semanal “*El Derecho*” intentó ser científica y apolítica. Sin embargo, absorbió a la oposición moderada del porfirismo y reclutó aquellas ideas y personas que estaban fuera del sistema, a antiguos conservadores y a los que eran independientes del gobierno. De esta suerte, colaboradores del Imperio como Luis Méndez y Manuel Dublán escribieron en el hebdomadario. El amparo de la mitra de León y el que interpuso el conservador Juan Nepomuceno Rodríguez de San Miguel fueron comentados y tuvieron especial acogida en sus páginas.

Es aceptado por los historiadores que la etapa entre 1867 y 1871 tuvo exceso de “grilla” y pequeñas disputas. Fue política en el sentido “restringido del vocablo, o sea, que se limitó a la intriga política, a la lucha parlamentaria y a la represión de motines y cuartelazos”.⁹ Sin embargo, además de estas actividades menores hubo necesidad de hacer planteamientos serios respecto a cual era el sistema constitucional y jurídico imperante en México. En realidad se intentaba que funcionara por primera vez la Constitución de 1857. Los estudios y artículos que aparecieron en esos años son una muestra de la seria preocupación que hubo cuando principió la historia moderna de México.

Una primera interpretación la dieron personas tan ilustres como León Guzmán y Altamirano. Para el primero, el Constituyente de 1857 había votado por una cámara unitaria muy poderosa ya que “era el único medio de dar vida a la Constitución”. Sin embargo, la realidad era otra —decía en 1870— pues “entre nosotros el Ejecutivo se ha sobrepuerto al Congreso, hasta el grado de hacerlo instrumento pasivo de sus miras y ejecutor celoso de sus pensamientos. Esto procede, es verdad, de causas accidentales. . .”.¹⁰ Altamirano consideró que en estos años don Benito Juárez “acordándose, quizá con

⁷ Ver el estudio de Knapp, Frank Averill “*The Life of Sebastian Lerdo de Tejada, 1823-1889. A Study of Influence and Obscurity*”, Greenwood Press, Publishers, New York, 1968, p. 144.

⁸ “*El Padre Cobos*” de Irineo Paz era ferviente partidario de Porfirio Díaz y atacaba constantemente a Lerdo con caricaturas añadiéndole el “don San Sebastián”. *Op. cit.* p. 154.

⁹ “*Benito Juárez. Documentos, Discursos y Correspondencia*”, Selección y notas de Jorge L. Tamayo. Secretaría del Patrimonio Nacional”. México, 1969. Vol. 14, p. 105.

¹⁰ “*El sistema de dos Cámaras. . .*” *op. cit.* Ver Tamayo, 14, p. 432.

disgusto, del cambio frecuente de sus ministros a consecuencia de derrotas parlamentarias en 1861, se propuso no cambiarlos ya desde 1867, aún cuando su conducta o su personalidad no fuesen aceptadas por el cuerpo legislativo. . .”.¹¹ Otros historiadores de inclinación porfirista indicaron también que entre 1867 y 1870 Juárez era una figura que “reinaba”, mientras que el verdadero gobernante era Lerdo, como una especie de primer ministro. Al romper estos dos políticos en 1871, Juárez gobernó sólo hasta su muerte, con la ayuda principal del ministro de Guerra, Miguel Mejía.¹²

Conforme a estas ideas era admitido que Lerdo, aun aceptando su papel de “primer ministro”, nunca tuvo el derecho de dar órdenes en la esfera de otros ministerios. Sin embargo, fue un hecho que entre 1867 y 1870 Juárez y Lerdo formaron un verdadero equipo que seleccionaba a los colaboradores y dirigía la política general del gobierno en toda la República. Fue entonces cuando Vallarta y Lerdo entraron en pugna. “Las contradicciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, una cierta opinión pública o una derrota parlamentaria, Lerdo trataba de solucionarlas, aunque dependiendo del problema de que se trate”.¹³ Juárez estaba por encima de los pequeños problemas.

Una segunda interpretación, más ortodoxa, la dieron Francisco Zarco y otros constituyentes, aunque no todos en la misma forma. La tesis era un tanto confusa desde 1861-1863 y nunca fue clara. Decía Zarco que la esencia del sistema consistía en que el gabinete estaba forzado a tener el apoyo de la mayoría del Congreso, si bien el presidente de la República era el jefe de la Nación. Los ministros labraban en forma independiente, pero eran responsables ante el Congreso, no ante el presidente.¹⁴ Esta interpretación disminuía el papel de Lerdo, el que ya no era un primer ministro y dejaba muchos puntos oscuros y contradictorios en cuanto al sistema parlamentario. Sin embargo, como la oposición era muy fuerte en contra suya, los ataques lo consideraron como el cerebro del gobierno hasta enero de 1871 en que regresó a la Corte.

La tercera interpretación la dieron varios estudios de la revista “*El Derecho*” y el mismo “*Diario Oficial*”, órgano del gobierno. Consideraban que México no tenía semejanza alguna con una monarquía constitucional bajo un primer ministro, ni tenía un sistema parlamentario. Era una República como los Estados Unidos, donde el presidente era el responsable de todos los actos del gobierno y definía la política nacional, independientemente de la composición y cambios en el gabinete. En consecuencia Lerdo no era primer ministro ni Juárez una figura decorativa; tampoco existía un sistema parlamentario, porque el presidente no respondía ante el Congreso a tal grado que pudiera caer. Por el contrario, el gabinete, incluyendo a Lerdo, era responsable ante la Cámara, de tal suerte que —como decía Iglesias— “la principal ocupación de los ministros consistía en las frecuentes comparecencias al Congreso, donde era necesaria su intervención en los debates, ya para darles la conveniente dirección, ya para contestar los incisivos ataques de los opositores, entre quienes figuraban oradores tan elocuentes como don Manuel María de Zamacona y don Ezequiel Montes. La mayoría ministerial se mostraba satisfecha de apoyar a un gobierno que sostenía siempre sus actos por medio del razonamiento”.¹⁵ El ejemplo que da Iglesias fue la ley del Congreso que suspendió las garantías respecto a salteadores y plagiarios: “la lucha parlamentaria fue de las más sostenidas y como un verdadero triunfo pudo estimarse la adopción de una medida de salvador carácter social, en el estado de temor ocasionado por repetidos y escandalosos atentados contra la seguridad personal”.

La Cámara era, en realidad, una convención que oscilaba entre el estilo republicano francés que debatía con pasión y una cámara más moderada que revisaba y criticaba los actos del ejecutivo. Con frecuencia tomaba partido en relación a los problemas existentes en los estados, como fue el caso de

¹¹ “Obras completas de Ignacio Manuel Altamirano”. Obras históricas. Edición, prólogo y notas de Moisés Ochoa Campos. SEP. México, 1986. Altamirano militaba en el campo porfirista.

¹² Cosmes, Francisco G. “*Historia General de México, Continuación a la de don Niceto Zamaicoa*”, Barcelona-Méjico, 1901-1902, Vol. XX, pp. 103-104. Cosmes era un historiador porfirista. Apud. Knapp. p. 137.

¹³ Knapp, p. 137.

¹⁴ “*El Siglo XIX*”, editorial de Francisco Zarco, 2 de enero de 1868, Apud, Knapp, p. 137.

¹⁵ Iglesias, José María “*Autobiografía*” Antigua Imprenta de F. Murguía, México, 1893, p. 50.

Querétaro y de Guerrero. La política de Sebastián Lerdo fue la de apoyar la ley, el orden, al gobierno central y a la Federación. De esta suerte, fue acusado con frecuencia de ser destructor de la soberanía e independencia de los estados.

Así pues, la política de Juárez y sus ministros estaba sujeta a la discusión y aprobación de la Cámara en la cual había numerosos diputados de la oposición. ¿Cuál era la posición de la Corte? Cabe afirmar que tuvo una fuerza mucho mayor que en los años anteriores de la historia independiente de México. El debate de 22 de noviembre de 1869 en el seno del pleno de la Suprema Corte, en relación a la condena que debía sufrir el gobernador de Querétaro fue intenso: figuró como parte acusadora don Ezequiel Montes —de la oposición— y defendieron al acusado Ignacio L. Vallarta y Manuel Dondé. “. . . Después de una larga discusión hubo de conseguirse mayoría de un voto para la pena de un año. . . El fiscal Altamirano había dicho en su pedimento que no habiendo ley que determinase la pena, la Corte debía declararlo así, por no estar en sus facultades inventar una para aquel caso. Parece que a nuestro amigo Altamirano y a los magistrados que como él opinaron, no les pareció muy fundado el argumento del licenciado Montes, relativo a suponer vigente y aplicable la ley de las Cortes españolas de 17 de abril de 1821. . . Pero el abogado de la parte acusadora olvidó sin duda que a la ley de Cortes citada no le faltan más que dos requisitos esenciales para ser aplicable: no estar promulgada en México y referirse a una organización monárquica. . .”.¹⁶

En ese asunto de Querétaro la posición de la Corte fue realmente favorable al gobernador Cervantes, coincidiendo con la tendencia centralizadora y de respeto al orden legal del gabinete de Juárez y Lerdo. Pero habiendo la Cámara condenado al gobernador como jurado de acusación, a la Corte no le cabía más que la graduación de la pena. Fue así que por mayoría de un voto la pena fue mínima: suspensión por un año del cargo cuando de hecho el gobernador ya llevaba casi doce meses sin funcionar.

En junio de 1869 hubo elecciones para renovar el IV Congreso y fue cuando se fundó el diario de la ciudad de México “*El Elector*”, órgano del partido constitucionalista, o sea, del porfirismo.¹⁷ Todos los redactores eran antijuaristas y colaboraba allí León Guzmán, procurador general de la Nación. La idea era atacar a Juárez mismo y no solamente al gabinete. Ignacio Ramírez llegó a asegurar que el gobierno de Juárez no era legítimo. La Corte era en este sentido un refugio para muchos de sus miembros que no estaban en el ministerio y que escribían como opositores con completa independencia.¹⁸

En el primer semestre de 1871 las condiciones cambiaron. Fue instalado el V Congreso después de una feroz lucha electoral y Juárez volvió a tener una buena mayoría parlamentaria. Pero se rompió lo más importante del período entre 1867 a 1871 en el que Sebastián Lerdo era la figura más importante de la escena política, estando muy cercano a Juárez y con licencia como presidente de la Suprema Corte de Justicia. Así fue que en diciembre de 1870 el Ayuntamiento de la ciudad de México se dividió en dos, uno lerdistas y otro juarista y esto era de mucha importancia ya que él supervisaba las elecciones en la ciudad de México para presidente de la República. Entonces Lerdo renunció al cargo ministerial y Juárez aceptó su renuncia. Esta circunstancia determinó serios cambios en la estructura del gobierno al no poder ya más considerarse a Lerdo como una especie de primer ministro, el que formó, desde entonces, un grupo político o tendencia a su favor para que fuera candidato a las elecciones a la Presidencia de la República.

Durante los primeros seis meses de 1871 hubo tremenda competencia entre las tres facciones: la juarista, la de Lerdo y la porfirista. La primera tenía a su favor a la burocracia federal y al ejército —era Ministro de Guerra Ignacio Mejía— e influía en los empleados estatales. La porfirista estaba constituida por la oposición en general, los jóvenes liberales, los restos del antiguo partido conservador y todos aquellos que estaban decepcionados de su posición, pues tenían pretensiones de ascender. Su líder era Justo Benítez. Los partidarios de Lerdo eran los profesionistas e intelectuales de buena posición social,

¹⁶ “*El Derecho*”, III, p. 354.

¹⁷ Cosío Villegas, Daniel “*Historia Moderna de México. La República Restaurada. La vida política*”. Editorial Hermes, México-Buenos Aires, 1955, p. 433.

¹⁸ *Ibid.*, p. 436.

abogados, propietarios y pequeños capitalistas. Lerdo tenía a su favor a Isidro Montiel y Duarte, Hilarión Frías y Soto, Vidal Castañeda y Nájera, más varios escritores de “*El Siglo XIX*” como Emilio Velasco y José María Vigil.

La actividad de los tribunales federales equilibró al poder legislativo y limitó las facultades de las autoridades estatales y municipales, o sea, que se efectuó en el sentido deseado por Sebastián Lerdo: fortalecer al centro y abatir la fuerza de los caciques y gobernadores. La Suprema Corte mermaba la soberanía estatal, lo que fue advertido por el autor del artículo denominado “El recurso de ‘*habeas corpus*’ y los juicios de amparo”, de 26 de diciembre de 1868, al decir que “(la finalidad de éstos) fue dar un recurso contra la violación de los derechos que la Constitución consigna cuando emana de las autoridades administrativas, mas no contra toda violación de garantías en general, y mucho menos cuando aquella conozca por causa los actos de un tribunal. . . Recórrase la serie de sentencias que sobre amparo se han publicado y se verá que salvo uno o dos casos, los demás cabían en la jurisdicción ordinaria, había en ellos un remedio sin tener que acudir al amparo. . . La idea que estos artículos entrañan (los preceptos 24 y 25 de la iniciativa de Ignacio Mariscal, ministro de Justicia) no es otra que la del recurso de casación, que puede establecerse en países que se rigen por una legislación uniforme, pero no en aquéllos compuestos de entidades independientes. . . La casación lleva por objeto uniformar la interpretación de leyes; si esto no puede seguirse por nuestra manera de ser política, debe abandonarse la idea de plantear este recurso como ley general y más aún la de ligarlo con el amparo de garantías”.¹⁹

Se advertía que el juicio de amparo hacía las veces del *habeas corpus* anglosajón, del contencioso administrativo y de la casación francesa —llamada tradicionalmente en México, como en España, juicio de nulidad— y que esta última centralizaba la administración de justicia, la federalizaba. El proceso centralizador a través del amparo era visto en 1868 como muy semejante al sistema que rigió durante el efímero Imperio de Maximiliano, que había caído apenas un año antes. Sin embargo, esta tendencia seguramente no era mal vista por el republicano Sebastián Lerdo.

Además, tanta actividad en materia de responsabilidad de altos funcionarios, en especial de gobernadores, debilitaba a las entidades federativas. No solamente fue juzgado y condenado el gobernador Cervantes de Querétaro, sino también don Juan Bustamante, de San Luis Potosí y don Antonio Zimbrón del Estado de México. Eran tan numerosos estos asuntos que una crónica judicial afirmaba el 23 de octubre de 1869: las “causas de los altos funcionarios. . . están a la orden del día”.²⁰

1. EL CONFLICTO DE QUERÉTARO, LA JUSTICIA FEDERAL Y EL EQUILIBRIO DE PODERES.

Entre los sucesos ocurridos en México en 1869 estuvo la llamada “cuestión de Querétaro” que a partir de marzo se prolongó todo el año, sin haberse resuelto plenamente. Era un problema relativo a la ingerencia de los poderes federales en los asuntos internos de un estado. “*El Derecho*” decía a fines de noviembre: “no han bastado a darle una solución satisfactoria ni la ingerencia de los poderes federales, cada uno de los cuales ha obrado en su respectivo círculo de acción, ni las decisiones del poder judicial”.¹

¹⁹ Posiblemente el autor de este estudio era Manuel Dublán, pero por alguna razón no apareció con su nombre.

²⁰ “*El Derecho*”, III, p. 270.

¹ “*El Derecho*”, III, 27 de noviembre de 1869, p. 354. Tiene constantes referencias a este problema a lo largo de 1869. Véase, “*Benito Juárez. Documentos, discursos y correspondencia.*” Selección y notas de Jorge L. Tamayo, Vol. 14. Secretaría del Patrimonio Nacional. México, 1969. p. 83. y ss. En adelante se cita como Tamayo. Esta obra considera que el problema del Estado de Querétaro duró de marzo a octubre de 1860. Sin embargo, en realidad duró todo el año.

El incidente surgió como sigue: en marzo de 1869 el gobernador de Querétaro, coronel Julio Cervantes, tuvo un grave problema con la Legislatura local al devolverle con objeciones un decreto que intentaba reorganizar la administración de justicia. El vicegobernador, Benito Zenca, renunció, así como algunos otros funcionarios.² La Legislatura no pudo iniciar su período de sesiones y sin esperar una nueva elección, la Diputación Permanente designó en el mes de abril algunos funcionarios judiciales con carácter provisional.³

El 28 de abril, el diputado queretano Próspero Vega acusó ante el Congreso local al gobernador Cervantes de lo siguiente: “nombramiento de empleados sin las ternas de la junta respectiva, descuido en la recta administración de justicia, descuido en la recaudación de las rentas por no haber exigido fianzas a los empleados, desigualdad en los pagos y usurpación de atribuciones del Poder Judicial”.⁴ De inmediato empezaron tumultos y manifestaciones derivados del conflicto entre la Legislatura y el gobernador Cervantes.

Siete de los doce diputados de Querétaro vinieron a la capital a solicitar ayuda del gobierno federal contra el gobernador. El Congreso de la Unión el 8 de mayo resolvió apoyar a la legislatura estatal mediante el uso de la fuerza militar y dio órdenes al ministro de Guerra. Este obedeció al Congreso designando al general Francisco Paz como jefe de las tropas encargadas de cuidar la tranquilidad y proteger a la legislatura de Querétaro. Puede advertirse que el Congreso federal actuaba dando órdenes ejecutivas, llamadas en esos años como “económicas”.

La legislatura —su presidente era Juan D. Acosta— declaró culpable al gobernador Cervantes, lo privó del cargo y se constituyó en sesión permanente. Nombró a Mariano Vázquez como gobernador interino. El 15 de mayo el Congreso Federal repitió su orden ejecutiva y el 31 del mismo mes reiteró al Ejecutivo de la Unión el envío de fuerzas federales para hacer cumplir el veredicto de la Legislatura que declaró culpable y destituyó al gobernador Cervantes.⁵

El coronel mencionado, en calidad de gobernador, solicitó amparo al juez de Distrito del Estado de Querétaro contra los acuerdos económicos del Congreso de la Unión de 8, 15 y 31 de mayo y sus consecuencias. El juez federal mandó suspender los actos reclamados y toda providencia o movimiento del general Paz para apoyar con la fuerza federal los acuerdos del Congreso.⁶ Después concedió la protección constitucional.

El coronel Cervantes estaba asesorado por Ignacio L. Vallarta y debido al amparo del juez continuó actuando como gobernador. Vallarta lo representó también ante la Suprema Corte de Justicia, toda vez que la Legislatura pidió la revisión de la sentencia. Mientras tanto, los incidentes continuaron en Querétaro, pues el juez de Distrito ordenó a la fuerza federal aprehendiera a algunos diputados locales que se habían instalado en el edificio legislativo. Entonces intervino el presidente Juárez y ordenó al general Francisco Paz que la fuerza federal se abstuviera de intervenir y regresara al recinto de la Legislatura a las personas que habían sido aprehendidas.⁷ Juárez —asesorado por Lerdo— se enfrentaba al Congreso.

El procurador de la Nación, León Guzmán, presentó al alto Tribunal un estudio mostrando su inconformidad con el amparo concedido por el juez, al opinar que los acuerdos “económicos” del

² Tamayo, p. 83.

³ *Ibid.*

⁴ *Ibidem.*

⁵ *Ibidem.* p. 84.

⁶ El 10 de julio de 1869 el juez de Distrito de Querétaro, en cuya función actuaba el tercer suplente, resolvió: “Primero: Que la Justicia Federal ampara y protege a Julio María Cervantes, en su calidad de gobernador Constitucional del Estado de Querétaro, contra el acuerdo económico del Congreso de la Unión, de 8 de mayo último, relativo a que se mandara a la capital de dicho estado la fuerza armada para garantizar las resoluciones de la legislatura. Segundo: Que la Justicia Federal protege y ampara al C. Julio María Cervantes, en su calidad de gobernador del Estado de Querétaro, contra el acuerdo económico del Congreso de la Unión de 31 de mayo último, relativo a que el Poder Supremo Ejecutivo de la República, haga cumplir el veredicto pronunciado el 29 del propio mes por la legislatura del estado dicho, declarando culpable al expresado gobernador” *“El Derecho”*, III, p. 119.

⁷ El Presidente de la República, Don Benito Juárez no estuvo de acuerdo con el envío de la fuerza federal en apoyo de la Legislatura, por órdenes del Congreso de la Unión, al estimar que éste carecía de facultades constitucionales para dar esta clase de órdenes a la tropa, las que —en su opinión— pertenecían exclusivamente a la competencia del Ejecutivo. Véase, Tamayo, p. 85.

Congreso no podían ser revisados por la justicia federal y desestimó los argumentos de Vallarta.⁸ El 31 de julio la Suprema Corte revocó la sentencia del juez de Distrito y negó el amparo al gobernador Cervantes.

Este fallo de la Corte decía sustancialmente así.

“Corte Suprema de Justicia de la Nación.— Tribunal Pleno.— México, Julio 31 de 1869.— Visto el juicio de amparo promovido ante el Juzgado de Distrito de Querétaro, por el ciudadano gobernador de ese estado, coronel Julio María Cervantes, contra los acuerdos económicos del Congreso de la Unión, de 8 de Mayo último, relativo a que se mandara a la capital de dicho estado fuerza armada para garantizar las resoluciones de la propia Legislatura, y de treinta y uno del mismo, relativo a que el Supremo Poder Ejecutivo de la República haga cumplir el veredicto pronunciado en 29 del propio mes por la Legislatura del estado, declarando culpable al expresado gobernador. Considerando: que el remedio constitucional de ocurrir a los tribunales de la federación para pedir amparo contra las leyes o los actos de cualquiera autoridad que violen las garantías individuales, vulneren o restrinjan la soberanía de los estados o invadan la esfera de la autoridad federal, tiene la limitación expresa de que sólo se concede a los individuos en su simple calidad de particulares, y por tanto, que en ningún caso podrá hacerse extensiva la concesión de ese recurso a los estados, mientras no sea lícito alterar el sentido natural y genuino de las palabras; que esta sola consideración debió haber bastado para la denegación del recurso; aun cuando por otra parte, la personalidad del gobernador de Querétaro, en representación del estado, no fuera inadmisible, como lo es, porque los gobernadores sólo representan el Poder Ejecutivo de los estados, y no a los estados mismos, mucho menos en contra de las legislaturas como se verifica en el presente ocурso. Considerando, igualmente, que a estos obstáculos que se oponen manifiestamente a la admisión legítima del recurso por razón de la persona que lo introduce, se acompañan otros no menos invencibles respectivos a la naturaleza misma de la cuestión sobre que versa el proceso, y que consiste en la decisión acerca del verdadero carácter de las ocurrencias que tuvieron lugar en Querétaro después de la acusación presentada a la legislatura contra el ciudadano gobernador; ocurrencias que ocasionaron la desorganización del cuerpo Legislativo del estado, y que por tanto fueron consideradas como un trastorno público en el mismo por el Congreso de la Unión, de cuyo acuerdo debe abstenerse de juzgar la Suprema Corte de Justicia, porque no le corresponde hacerlo en el presente juicio”.⁹

Esta sentencia de amparo fue aprobada por mayoría de votos, tras varias sesiones. Originalmente —el 29 de julio de 1869— fue propuesto confirmar el fallo del juez de Distrito y conceder el amparo al gobernador Julio María Cervantes. Después fueron comisionados el procurador León Guzmán y el ministro Auza para formular otro proyecto, el que tampoco fue aceptado, a pesar del meditado estudio de Guzmán. Finalmente, el proyecto que hicieron Ordaz y Cardoso se aprobó el 31 de julio. Votaron en contra León Guzmán y Zavala. Este último propuso quedara esta frase en la sentencia: “Se dejan a salvo los derechos del C. Gobernador de Querétaro. . . para que los promueva en la forma y ante quien corresponda”. Pero la adición no se aceptó por la mayoría.¹⁰

Agotado el juicio de amparo que había hecho valer el gobernador, quedó la duda de que posiblemente tenía algún otro recurso a su disposición, como lo expuso el ministro Zavala. De esta manera, su abogado Ignacio Luis Vallarta estudió los artículos 97 fracción I y 98 de la Constitución. El 98 indicaba que: “Corresponde a la Suprema Corte de Justicia, desde la primera instancia, el conocimiento de las controversias que se susciten de un estado con otro y de aquéllas en que la Unión fuere parte” y también el artículo 126 que establecía el principio de la supremacía de la Constitución sobre cualquier otra ley o tratado. Vallarta —como abogado del gobernador Cervantes— planteó que los actos del Congreso debían ser estimados inconstitucionales.

Entonces Vallarta interpuso dos escritos ante la Suprema Corte, los días 6 y 11 de agosto de 1869. En el primero hizo el planteamiento del conflicto interno de los poderes de un estado en el que

⁸ *Ibid.* p. 85. Desde entonces Vallarta se enemistó con León Guzmán.

⁹ “*El Derecho*”, III, pp. 119 y 120.

¹⁰ Libro de actas del Pleno de la Suprema Corte de Justicia, ASCJN, número 69.

interfería la fuerza federal por órdenes del Congreso de la Unión y consideró inconstitucionales los actos de éste. En el segundo pidió la suspensión de los actos de la Cámara —pero no por medio de un amparo— pues estimaba que la Corte debía suspender la orden dada al ejército para que interviera en defensa de la Legislatura del Estado de Querétaro.

La exposición de Vallarta coincidía en parte con el criterio del Ejecutivo Federal, pues éste se daba cuenta que el Congreso de la Unión estaba dando órdenes al ejército, con atribuciones que consideraba que no tenía. El ministro de Justicia, José María Iglesias, principió un estudio del problema, considerando necesario el análisis del artículo 116 de la Constitución.

Los razonamientos de Vallarta en su escrito de 6 de agosto de 1869 fueron —en forma resumida— los siguientes:

“La Constitución de la República, que quiso ahogar en su cuna el espíritu revolucionario, que quiso que la ley y no la fuerza dirimieran los conflictos entre el poder de la Unión y el poder de los estados, facultó al Poder Judicial Federal para que fallara desde la primera instancia las controversias “en que la Unión fuere parte”. El Estado de Querétaro, agravado en su independencia por el acuerdo de 31 de mayo, está en su perfecto derecho para traer ante este tribunal a la Unión, sosteniendo él, por su parte, que no cumplirá una ley, un acuerdo anticonstitucional, y pidiendo al Tribunal que declare nulo y de ningún valor ese acuerdo.

El gobernador de un estado, en su calidad oficial, es su representante legítimo para venir a litigar defendiendo los intereses políticos de ese estado. Si nuestra ley carece de un precepto terminante que esa doctrina funde, me anticiparé a mis posteriores demostraciones, diciendo que esa doctrina está sin contradicción aceptada por los publicistas que han escrito a la luz de una ley constitucional igual a la nuestra. *“A suit, dice Kent, by or against the governor of a state in his official capacity is a suit by or against the state in the meaning of the constitution”*. Anticipo estas indicaciones para fundar desde ahora el recurso que entablo.

Las breves consideraciones que dejo expuestas y las demás razones que prometo en tiempo alegar me hacen concluir pidiendo a la Sala, en nombre del ciudadano gobernador Constitucional del Estado de Querétaro, que siendo el caso presente una controversia entre ese estado y la Unión, sobre la constitucionalidad de los acuerdos del Congreso del 8 y 31 de mayo próximo pasado se sirva, sustanciándola conforme al artículo 98 de la Constitución, resolver que son anticonstitucionales esos acuerdos y, como tales, nulos y de ningún valor, según lo previene la misma Constitución en su artículo 126”.¹¹

El 11 de agosto amplió Vallarta su petición a nombre del gobernador Cervantes. Entre varios puntos expuso los siguientes:

“He comenzado asegurando, sin ambajes, que la suspensión de la ejecución de los acuerdos de 8 y 31 de mayo es necesaria e indeclinable, y esto en tanto grado, que sin ella este juicio muere antes de nacer, esta controversia desaparece, no porque la ley la resuelva, sino porque la fuerza de las armas le da fin. Pocas y sencillísimas reflexiones ponen en alto relieve esos importantísimos asertos. Ejecutado el acuerdo de 31 de mayo, sobre todo, la fuerza federal que existe en Querétaro tiene que ponerse a disposición del gobernador nombrado ilegalmente por la llamada Legislatura, hacer efectivas sus órdenes, cumplir el titulado y, en consecuencia, arrancar el Poder Ejecutivo al ciudadano Julio María Cervantes. Y hacer todo esto, es prejuzgar esta controversia antes de estar sustanciada. En el instante mismo en que el gobernador Constitucional, por quien yo abogo, deje de serlo, acaba su personalidad en este juicio, porque no es ya el legítimo, el oficial representante del Estado de Querétaro, y absurdo sería sin parte legítima proseguir el juicio. El gobernador nombrado por la llamada Legislatura bien se cuidaría de no apersonarse en él para sostener la inconstitucionalidad de la intervención que Querétaro está sufriendo; la Legislatura, que tampoco lo haría y que nunca sería parte en este juicio, aunque quisiera serlo, lo mismo que no lo es la minoría disidente de ella, no se podrían llamar a continuar la controversia. Y como menos pueden representar al estado ante los tribunales federales, ni el Poder Judicial de Querétaro, ni sus autoridades administrativas inferiores, ni sus simples ciudadanos, consecuencia necesaria, indeclinable, de la no suspensión de los acuerdos del Congreso, sería que esta controversia fuera imposible, imposible la aplicación del artículo 98 de la Constitución. No se alcanzaría el objeto de la ley, se la infringiría con deliberado

¹¹ “*El Siglo XIX*”, periódico, 18 de agosto de 1869. Apud, Tamayo, p. 89.

propósito, si al comenzar la controversia se despojase al que la promueve de la personalidad oficial que necesita para proseguirla. Esta argumentación, estas consideraciones que con todas sus fuerzas apoya la filosofía del artículo 98 de la Constitución, valen cuanto valer pudiera la ley orgánica que ordenara terminantemente la suspensión de la ejecución del acuerdo de inconstitucional acusado.

A esas razones de apremiante peso se pueden añadir otras que a la misma demostración conspiren. El objeto de la controversia es determinar la conformidad o inconformidad de la ley o acuerdo en un caso especial, reclamado con las prescripciones constitucionales: si el Poder Judicial, con conocimiento de causa, juzgando resolviere que ese acuerdo es anticonstitucional, por el mismo hecho, como necesaria consecuencia del artículo 126 de la Constitución, él quedaría nulo y de ningún valor por lo relativo al caso objeto de esta controversia: *absolutely null and void, as being against the constitution*, como dicen los publicistas americanos exponiendo estas importantísimas teorías del derecho público, que es común a nosotros y a ellos”.

Después agregó algo más que ilustraba sus conocimientos del derecho estadounidense:

“La República vecina, modelo de donde nuestra Constitución se tomó, aspirando para México el grado de prosperidad a que aquel pueblo feliz ha llegado, así ha entendido y así ha aplicado su precepto constitucional: ni se comprende cómo pudiera ser de otra manera. Desde el año de 1791 una ejecutoria resolvió que no se cumpliría por el Poder Judicial una ley que le daba atribuciones no judiciales, y el cumplimiento de la ley, suspenso primero, le fue negado después cuando se resolvió que esta ley era anticonstitucional y, por tanto, nula y de ningún valor. Desde entonces en aquellos tribunales ha quedado inviolable la práctica, como la razón pura lo exige, de no prejuzgar una controversia en que de la constitucionalidad de la ley se trata, permitiendo que se consumen hechos cuya irreparabilidad hiciera ilusoria la nulidad que después se declarara contra la ley anticonstitucional.

Agravio haría a la ilustración de esta muy respetable Sala, si registrando los anales judiciales de los Estados Unidos, le citara una y otra ejecutoria, en que en respeto de la Constitución se ha mandado suspender el cumplimiento de la ley de anticonstitucional acusada, hasta que se resuelva si lo es o no. La pura razón persuade de que dejar consumar un acto irreparable para después llenar el deber constitucional de declararlo nulo, es hasta insensatez, si no se quiere a eso llamar violación de ese deber, infracción de la Constitución”.

Concluyó Vallarta su exposición as:

“Y si un juez de Distrito puede suspender en un caso dado la ejecución de una ley, cuando las garantías de un individuo lo exigen, ¿no podrá el primer Tribunal de la Nación decretar la suspensión de un acuerdo cuando la naturaleza del juicio, la filosofía del precepto legal, los intereses políticos de un estado y hasta la conservación del orden constitucional de consumo lo exigen? por falta de ley orgánica del artículo 98 ¿no bastará la analogía, la igualdad de razones, para fundar esa suspensión en el texto de aquellas leyes que de casos semejantes se ocupan?

Podría ampliar mis razonamientos invocando la fracción I del artículo 97 de la Constitución que faculta al Poder Judicial Federal para conocer de las controversias que se susciten sobre cumplimiento de las leyes federales, y conciliando ese precepto con el del artículo 98 y el de 126 deducir de su legal concordancia, que no puede esta Sala, sino violando la Constitución, permitir que se cumpla irreparablemente un acuerdo reclamado como anticonstitucional, antes que una sentencia no lo absuelva de esa imputación. Podría sostener que el repetido acuerdo, además de infringir el artículo 116 de la Constitución, conculcando la independencia de los estados, violó también las fracciones VI y XIII del artículo 85, invadiendo las atribuciones del Poder Ejecutivo de la Unión, convirtiendo al Congreso en autoridad administrativa, haciendo de la fuerza pública un juez ejecutor, y podría yo sostener todo esto con el fin de poner en tangible evidencia la anticonstitucionalidad de aquel mal inspirado acuerdo”.¹²

León Guzmán presentó ante la Corte su pedimento y reconoció la personalidad de Vallarta como representante del Gobierno Constitucional de Querétaro. Sin embargo, señaló que “los términos en que está concebido el libelo de demanda no son conformes a los preceptos constitucionales, pues la controversia sólo puede versar sobre el cumplimiento y ejecución de los acuerdos del 8 y 31 de mayo y de ninguna manera sobre la constitucionalidad o validez de dichos acuerdos”.

A pesar de los argumentos del procurador León Guzmán, la Tercera Sala de la Corte ordenó la suspensión de los actos reclamados como lo había pedido Vallarta.¹³

¹² “*El Siglo XIX*”, 18 de agosto de 1869, Apud, Tamayo, p. 91.

¹³ “*El Siglo XIX*”, 29 de agosto de 1869, Apud, Tamayo, p. 86.

En relación al juicio “*sui generis*” ejercitado por Vallarta a nombre del gobernador Cervantes, con fundamento en el artículo 97 fracción I y 98 de la Constitución de 1857, León Guzmán presentó todo un estudio titulado “*La cuestión de Querétaro*”. En éste indicaba que el auto de la Suprema Corte concediendo la suspensión de los actos reclamados no era correcto. En su opinión el acuerdo del Congreso de la Unión otorgando el auxilio federal no constituía una ley, sino un acuerdo “económico” y el auxilio de la fuerza federal no era una materia justiciable. La intervención de los poderes federales dentro de los locales debía ser expresamente establecida en la Constitución, pues constituía la esencia del pacto federativo. Por lo tanto, para Guzmán, una vez solicitado el auxilio federal por la legislatura de un estado, si la solicitud estaba hecha conforme a la Constitución, el Gobierno Federal no podía rehusarla. La Suprema Corte de Justicia no debía intervenir para complicar más esta clase de asuntos en que iba de por medio la estructura federal de nuestro sistema constitucional.¹⁴ Sin embargo, el problema de Querétaro continuó ante la Corte.

El 17 de agosto el gobernador interino Mariano Vázquez, designado por la legislatura del Estado de Querétaro, presentó un escrito ante la Suprema Corte para objetar la personalidad del gobernador Cervantes. Expuso:

“C. Presidente de la Corte de Justicia:

La Legislatura del estado, en uso de sus atribuciones, pronunció un veredicto de culpabilidad contra el Sr. D. Julio M. Cervantes, y me nombró gobernador interino, de conformidad con la Constitución vigente; como ninguno de los poderes generales, incluso el Supremo Tribunal de la República, ni de los estados, ha desconocido a la Legislatura, aparece indudable que el Sr. Cervantes, después del citado veredicto, sólo cometiendo una visible usurpación, ha podido llamarse gobernador sin serlo verdaderamente. La exactitud de esa idea ha hecho que me reconozcan el Supremo Gobierno de la República y todas las autoridades de los demás estados, y exige que también me reconozca la Suprema Corte de Justicia, mientras no se proponga negar a la Legislatura sus facultades, y hacer de sus actos calificaciones en que siempre ha sido sabiamente cauta. Resulta de aquí que el Sr. Cervantes no puede representar al estado en nada y menos como gobernador, y resulta asimismo que el deber me obliga a protestar, como por segunda vez me honro de hacerlo, contra el recurso de controversia iniciado por dicho Sr. Cervantes, tachando de inconstitucionales los supremos acuerdos de la Cámara de 8 y 31 de Mayo último, contra el ingreso y forma que se está dando al juicio, siendo así que falta la personalidad en el autor, y el reglamento del art. 98 de la Carta fundamental; y contra la suspensión de los referidos acuerdos, que la Tercera Sala acaba de ordenar, invadiendo acaso la órbita del Soberano Congreso, cuyas disposiciones nadie puede suspender, incluso la Suprema Corte de Justicia, so pena de confundirse las facultades de unos y otros y de atacar las instituciones en su esencia.

Querétaro, Agosto 17 de 1869. —*Mariano Vázquez. — Juan B. Alcocer, secretario*”.¹⁵

El Congreso de la Unión reanudó sus sesiones el 16 de septiembre y a los pocos días la Legislatura de Querétaro presentó una denuncia contra el gobernador Cervantes. Se dio entrada a ella y se turnó a la Sección del Gran Jurado citándose para el 16 de octubre a fin de tomar decisión.

La revista “*El Derecho*”, el mismo día 16 de octubre de 1869 comentaba:

“La prensa de esta capital ha publicado recientemente algunos recursos presentados ante la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, concernientes a la controversia que ha iniciado el gobernador de Querétaro sobre el cumplimiento y aplicación de los acuerdos que adoptó el cuerpo legislativo el 8, el 15 y el 31 de mayo próximo pasado. A título de escritores públicos y de profesores del Derecho, nos consideramos obligados a estudiar seriamente la cuestión indicada, y a emitir nuestra opinión sobre los puntos de derecho constitucional que ella entraña. No pretendemos medir nuestra fuerza con los atletas de esta lucha, ni hacer alarde de publicistas; nuestro propósito es modesto y muy sincero: queremos cumplir por una parte con el deber que impone el magisterio de la prensa, y por otra, deseamos

¹⁴ “*El Derecho*”, III, p. 111.

¹⁵ *Ibid* p. 125. No hay datos sobre la resolución de fondo respecto al escrito que interpuso Vallarta como abogado del gobernador Cervantes. Tal parece que la Suprema Corte se limitó a conceder la suspensión de los actos reclamados en este juicio especial. Seguramente que debido a las objeciones de León Guzmán que, como procurador general de la Nación se oponía a Vallarta, el caso se dilató. Después, con la oposición del gobernador que había designado la legislatura estatal, Mariano Vázquez, pasaron algunas semanas que en la práctica favorecían al gobernador Cervantes, pues gozaba de la suspensión. Sin embargo, el Congreso de la Unión se erigió en Gran Jurado y declaró culpable a éste y lo puso a disposición de la Corte para que ésta lo condenara como jurado de sentencia. La Corte lo condenó a estar privado del cargo por un año. De esta suerte la petición de Vallarta careció de materia y la Corte no parece que llegara a fallar sobre la constitucionalidad de los actos del Congreso que ordenaban el envío de tropas federales para apoyar a la legislatura del Estado de Querétaro.

estimular a las ilustraciones de la época, a fin de que profundicen las cuestiones de nuestro derecho constitucional, facilitando por medio de sus escritos, el estudio árido de los principios de esta ciencia.

Son varios los puntos que comprende la materia de que vamos a ocuparnos; conviene por tanto especificarlos y proponerlos en el mismo orden en que nos hemos determinado a examinarlos:

Primero. ¿La controversia de que habla la fracc. 1a. del art. 97 de la Constitución Federal, es disímil de la que ha instaurado ante la Corte de Justicia el representante del gobernador de Querétaro?

Segundo. ¿La excitativa de la Legislatura de aquel estado, puede ser materia u objeto de una controversia ante el Poder Judicial de la Unión?

Tercero. En la hipótesis de que pueda ser materia de una discusión judicial, ¿es competente la Corte Suprema de Justicia?”.¹⁶

Agregaba después el comentarista que:

“Conforme al artículo 97, de cuya inteligencia genuina nos ocupamos, solo en dos casos pueden comparecer los estados ante los tribunales de la Federación, a saber: cuando se suscita controversia entre dos o más de ellos, o cuando se promueve entre un estado y uno o más vecinos de otro. La enumeración de los dos únicos casos en que los soberanos confederados consienten en someter sus diferencias a la decisión de los jueces federales, es prueba decisiva de que ninguna otra controversia los comprende, y de que en ninguna otra pueden figurar, ya sea como actores o ya como reos.

Atendidas las observaciones precedentes, y los artículos constitucionales que hemos mencionado, parece evidente que la controversia suscitada por el representante del gobernador de Querétaro sobre la inconstitucionalidad de los acuerdos de 8, 15 y 31 de Mayo, es disímil de la que especifica el artículo 97, fracción 1a, ora se considere el carácter público y la categoría oficial de los controversistas, ora se atienda a la materia u objeto de la contienda; por consiguiente, queda demostrado el primero de los tres puntos en que hemos dividido este estudio. En el artículo siguiente examinaremos el segundo, a saber. ¿La excitativa de la legislatura del Estado de Querétaro puede ser materia de una controversia ante el poder judicial de la Unión”?

El gobernador Cervantes designó también a Vallarta como su defensor y éste actuó con gran diligencia, no sólo ante la Corte, sino también en el Congreso y haciendo uso de la prensa.

Procurando que Cervantes perdiera la simpatía del gobierno federal, se divulgó la noticia de que Miguel Negrete, un contumaz sublevado, había sostenido conferencias con el gobernador de Querétaro. El 1º de octubre, el coronel Cervantes se apresuró a desmentir tal versión, ratificando su lealtad a Juárez, asegurando su respeto y sumisión a la ley.

Erigido el Congreso en Gran Jurado, el 16 de octubre resolvió declarar culpable al coronel Cervantes, después de agitado debate en el que participaron destacadamente el diputado Ezequiel Montes e Ignacio L. Vallarta. Por 77 votos contra 55, se tomó esa decisión.¹⁷

Unos cuantos días después, Cervantes insiste a Juárez para desvirtuar el rumor de que pretende sublevarse: está conforme con que se declare el estado de sitio en Querétaro y que el Ejecutivo federal designe un gobernador interino; pide que se le “evite tener que entregar el mando a mis enemigos políticos”.¹⁸

Ese mismo día, 24 de octubre, Cervantes agradeció las expresiones de aliento que Juárez le había enviado por conducto del señor Acosta y le ratificó su decisión de que no sería factor de problemas que alteraran la paz. Sin embargo, rehusó entregar el cargo pretextando que no había vicegobernador, restando a reconocer como tal a Mariano Vázquez, quien había sido designado por la legislatura.

El Congreso llamó el 5 de noviembre al ministro de Gobernación para que explicara por qué no se cumplió la decisión de que Cervantes quedara separado del cargo y estuviese presente en la ciudad de México ante la Suprema Corte. Al día siguiente, el ministro precisó la posición de Juárez, declarando que el Ejecutivo consideraba que el Congreso se excedió, pues resoluciones ejecutivas como las que tomó en mayo eran incorrectas y debían estar limitadas “a la organización o régimen interior del

¹⁶ *Ibidem* p. 242 y ss.

¹⁷ “*El Siglo XIX*”, 17 a 19 de octubre de 1869. Tamayo, Apud, p. 86.

¹⁸ Tamayo p. 87.

Congreso mismo y sobre este punto y para que se defina con exactitud lo que es materia de ley o de acuerdo económico, se propone dirigir al Congreso la correspondiente iniciativa”.¹⁹

Cervantes había designado desde el mes anterior a Angel Dueñas como prefecto del estado y resolvió entregarle el gobierno como interino. El 22 de noviembre, al examinar la Corte la condena por responsabilidad del gobernador Cervantes, le impuso la pena de suspensión de su empleo de gobernador y los sueldos correspondientes durante un año.

La sentencia del Pleno de la Corte expuso sustancialmente lo que sigue:

“En la ciudad de México, a los veintidós días del mes de noviembre de 1869; reunidos en la sala de acuerdos de la Corte Suprema de Justicia de los Estados Unidos Mexicanos los ciudadanos presidente Ogazón, ministros Riva Palacio, Lafragua, Ordaz, Ramírez, Cardoso, Castillo Velasco, Auza, Guzmán (S), Velazquez, Zavala, García, fiscal y procurador general, con el objeto de erigirse en jurado de sentencia para pronunciar la correspondiente en la causa seguida al coronel D. Julio María Cervantes, gobernador constitucional del Estado de Querétaro, por infracción de los artículos 17, 41 y 109 de la Constitución Federal, de cuya información estimó culpable el Congreso General, erigido en Jurado de acusación, al referido D. Julio María Cervantes, por considerar probado, primero: que el ciudadano gobernador y sus agentes ejercían violencia sobre la mayoría de los ciudadanos diputados de la legislatura de Querétaro por medio de hechos reprobados y escandalosos. Segundo: que estos hechos fueron promovidos por los agentes del gobierno y aun por el gobernador mismo, quien mandó a sus agentes condujeron a su presencia a su acusador el ciudadano diputado Próspero Vega, el día 30 de abril del presente año; y tercero: que careciendo de garantía los ciudadanos diputados para la seguridad de sus personas, a consecuencia de las agresiones de que eran objeto; de todo lo que resulta, como se expresa en la sección del Gran Jurado de acusación, que el gobernador de Querétaro D. Julio María Cervantes, ha violado el art. 17 de la Constitución federal, ejerciendo violencia contra la legislatura del mismo estado para suspender los efectos de la acusación entablada contra su persona.

Que ha violado igualmente el art. 41 del mismo Código, impidiendo el ejercicio de las funciones del poder legislativo de dicho estado.

Y por último, que ha violado también el art. 109 de la misma Constitución, alterando con su conducta en el Estado de Querétaro la forma de gobierno constitucional y representativa popular.

Hecha relación del proceso en audiencia pública, oido el pedimento del ciudadano fiscal, y los informes del C. Lic. Ezequiel Montes, como acusador, y de los ciudadanos defensores, Lics. Rafael Dondé e Ignacio L. Vallarta; y considerando en cuanto a la pena que debe imponerse al culpable:

Primero: Que el jurado se ve en la precisa obligación de pronunciar sentencia condenatoria, supuesta la declaración de culpabilidad hecha por el Congreso de la Unión erigido en Jurado, y la consignación del reo.

Segundo: Que aunque no se ha dictado una ley especial orgánica emanada de la Constitución de 1857 que gradúe los delitos oficiales y sus penas, hay la necesidad de imponer alguna, una vez pronunciado por el Jurado de acusación el veredicto de culpabilidad.

Tercero: Que si bien no queda al arbitrio judicial la facultad de crear delitos por la analogía de los hechos, que están calificados por la ley como criminosos, con los que no tienen por allá esa calificación, si está en el arbitrio judicial imponer penas por hechos declarados criminosos por la ley, cuando ésta no la designa, y que ese arbitrio se puede considerar tanto más autorizado en el presente caso, cuando que el Congreso de la Unión no ha creído indispensable expedir la ley penal antes de pronunciar sus veredictos de culpabilidad.

Teniendo, por otra parte, en consideración los padecimientos sufridos por el coronel D. Julio María Cervantes, y haciendo uso del arbitrio judicial, el jurado de sentencia falla:

Primero. Queda suspenso por un año, de su encargo de gobernador de Querétaro, y privado por el mismo tiempo del sueldo correspondiente, D. Julio María Cervantes.

Segundo. Remitanse testimonios de este fallo al Congreso de la Unión, devolviéndole el expediente al Gobierno de la Unión y al del Estado de Querétaro para su conocimiento, y al Juzgado de Distrito de México para que cancele la fianza que ante él otorgó D. Julio María Cervantes”.²⁰

La Corte en Pleno, actuando como jurado de sentencia, impuso la condena en medio de un intenso debate. El fiscal Altamirano, que conforme al reglamento tenía voz pero no voto, había opinado que

¹⁹ “*El Siglo XIX*”, 7 de noviembre de 1869. Apud, Tamayo, p. 87. Al parecer, en opinión de Juárez y de Lerdo la función del Congreso era la de legislar y, excepcionalmente, la de dictar algunos acuerdos u órdenes económicos o administrativos por lo que toca a su régimen interior. Pero no aceptaban que la Cámara tuviera facultades para dictar órdenes al ejército federal, incluso bajo la excusa que debía protegerse a una legislatura estatal contra actos del gobernador. Seguramente tenían razón al tenor del artículo 85 fracción VI de la Constitución de 1857 que decía que era facultad exclusiva del Ejecutivo Federal: “Disponer de la fuerza armada. . . para la seguridad interior”.

²⁰ “*El Derecho*”, III, p. 373.

no habiendo pena que estuviese prevista en una ley, la Corte debería declararlo así, “pues no estaba en sus facultades inventar una”. El acusador, licenciado Ezequiel Montes, expuso que era aplicable una vieja ley de las Cortes españolas de 17 de abril de 1821 para juzgar a los altos funcionarios en los delitos oficiales.

Días después varios juristas opinaron que el alto Tribunal había “traslimitado sus facultades imponiendo una pena no prevista en ley alguna. No hay en el caso el recurso de ocurrir al arbitrio judicial que naturalmente supone una ley preexistente para que pueda haber lugar a la graduación y los tribunales no pueden inventar la pena: hacerlo importaría legislar. . .”²¹

El 4 de diciembre de 1869 no estaba resuelto aún el asunto de Querétaro, según comentario de la época, pues a pesar de los veredictos del Congreso y de la Suprema Corte, el señor Julio María Cervantes regresó a su estado “y entró triunfante en la capital”.²² La situación continuó siendo grave no obstante que el coronel Cervantes tuvo el apoyo de don Benito Juárez y de Sebastián Lerdo.

En este asunto se planteó un choque de poderes dentro del estado de Querétaro, un conflicto entre dicho estado y la Federación, y también otro entre el Congreso Federal y el Ejecutivo de la Unión. La Cámara de Diputados apoyó a la legislatura estatal y asumió la facultad de ordenar el envío de tropas en su auxilio, a lo que se opuso Juárez por estimar que ello no estaba dentro de sus facultades.

La Suprema Corte tuvo una posición totalmente independiente, pues en un principio negó el amparo al gobernador Cervantes, después concedió la suspensión al escrito de Vallarta —apoderado del gobernador— para el efecto de que no fueran enviadas las tropas y quedaran las cosas en el estado en que se encontraban. Esta suspensión fue otorgada a pesar de que no era ejercitado un juicio de amparo por Vallarta.

Para el procurador de la República, León Guzmán, era improcedente la petición de Vallarta, pues la Corte no debía inmiscuirse más en los actos del Congreso de la Unión y del Ejecutivo Federal. Sin embargo, en el ánimo de la mayoría de los juristas, la Cámara de Diputados había actuado fuera de sus funciones al ordenar el auxilio de tropas federales para apoyar a la Legislatura estatal.

La Cámara de Diputados estaba asumiendo funciones que debilitarían al Ejecutivo Federal si proseguía dando órdenes ejecutivas a los ministerios y, sobre todo, para enviar fuerzas militares. La actitud independiente de la Suprema Corte a lo largo de este espinoso problema facilitó, en parte, su solución, aunque ésta no fue satisfactoria. El gobernador interino, Angel Dueñas, escribió en diciembre de 1869 a Benito Juárez pintándole un sombrío panorama económico del estado y quejándose del juez de Distrito.²³

En diverso caso, suscitado en Veracruz, hubo una discusión en el Congreso y el 22 de octubre de 1869 el diputado Dondé expuso: “Sería preciso que hubiese algún artículo de la Constitución que facultase al Poder Judicial para conocer de semejante juicio —el interpuesto por Vallarta— conforme al artículo 98 de la Constitución y ese artículo no existe. Si se cree en la necesidad de que lo haya, habrá que reformar la Constitución en este punto”.²⁴

Durante todo el año de 1869 la idea de crear medidas eficaces para solucionar los conflictos entre los poderes de los estados y entre la Federación y los estados fue motivo de preocupación. En diciembre de ese año se volvió a tratar el proyecto de Juárez para restaurar el Senado. En su iniciativa tanto éste como la Suprema Corte dedicarían su atención a estos problemas, que ni el juicio de amparo ni otros

²¹ *Ibid*, p. 354.

²² *Ibidem*, p. 393.

²³ Cartas de 22 y 31 de diciembre de 1869 del gobernador interino Angel Dueñas —designado por Cervantes— a Juárez. Como puede advertirse, se queja del juez de Distrito, lo que muestra que la justicia federal no estaba al servicio de ese gobernador, por más que éste guardara amistad con Juárez. Tamayo, pp., 101 y 102.

²⁴ “León Guzmán”. Compilación e Introducción de Manuel González Oropeza. Prólogo de Antonio Martínez Báez. Senado de la República. México, 1987. En opinión de González Oropeza este fue el origen del actual artículo 105 Constitucional que faculta a la Suprema Corte a decidir cuestiones estrictamente constitucionales. p. 44.

juicios “*sui generis*” —como el planteado por Vallarta a nombre del gobernador Cervantes— podían resolver.²⁵

En la “Cuestión de Querétaro”, el Congreso de la Unión propuso el 29 de octubre de 1869 una solución que posteriormente fue adoptada para que el Senado hiciera la declaratoria de desaparición de poderes. Esta proposición decía: “El Ejecutivo, con aprobación del Congreso, nombrará un gobernador provisional que se encargue de expedir la convocatoria para el nombramiento de los poderes del Estado de Querétaro que deben elegirse conforme a las leyes. Para expedir la convocatoria y gobernar al estado se sujetarán a las prescripciones de la Constitución (de Querétaro) de 1825, reformada en 1833 y su Acta de Reformas de 1857, la ley electoral y demás disposiciones vigentes en el mismo estado”.²⁶

Un año después, el 8 de octubre de 1870, el ministro de Justicia, José María Iglesias, compareció ante el Congreso a exponer su punto de vista y el del Poder Ejecutivo sobre la prestación del auxilio federal a los estados de la República.²⁷

Era un estudio muy concienzudo, estrictamente jurídico, con la idea de evitar las constantes intrusiones de las fuerzas federales en los estados, con motivo de los conflictos internos de las autoridades locales. Analizaba el artículo 116 de la Constitución que disponía:

“Los Poderes de la Unión tienen el deber de proteger a los estados contra toda invasión o violencia exterior. En caso de sublevación o trastorno interior les prestarán igual protección, siempre que sean excitados por la Legislatura del estado, o por su Ejecutivo, si aquella no estuviere reunida”.

Para Iglesias este precepto no permitía el uso de la fuerza federal en caso de conflictos internos de las propias autoridades locales: “. . . la sublevación o trastorno interior antes mencionadas se refieren siempre a esas revoluciones de abajo para arriba. . . (cuando) los poderes locales están del mismo lado. . . Constituiría un verdadero absurdo que hubiese obligación de dar el auxilio federal indistintamente a una u otra de dos autoridades en lucha. La prestación de ese auxilio dependería entonces exclusivamente de que una u otra lo pidiese primero”.²⁸

Para ayudar en la comprensión de este tema acudió Iglesias al análisis de la sección 4 del artículo 4 de la Constitución norteamericana. Citó a Hamilton, Story, Madison, Calhoun, de Paschal y otros comentaristas de la Constitución estadounidense y lamentó que el Constituyente de 1857 no hubiese traducido o imitado más correctamente la Constitución de Filadelfia en la que se inspiró.

Iglesias recordó que en la cuestión de Querétaro se habían sentado seis precedentes, tres por el Cuarto y tres por el Quinto Congresos constitucionales. Hubo el caso de Zacatecas. En todos se advirtió que el problema estaba relacionado con los artículos 40 y 109 de la Constitución que establecían el régimen democrático, representativo y federal, compuesto por estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior: y los estados adoptarían para su régimen interno la forma de gobierno republicana, representativa y popular. Para Iglesias, la Federación no estaba capacitada para inmiscuirse constantemente en el régimen interior de los estados y las legislaturas de éstos no eran omnipotentes para solicitar la ayuda federal.

Iglesias consideraba totalmente equivocado el principio de la omnipotencia de las legislaturas y del Poder Legislativo: “. . . ¡mientras en Roma el Concilio Ecuménico decreta la infalibilidad del Papa, en México el Congreso de la Unión decreta la infalibilidad de las legislaturas!”.²⁹ Las legislaturas podían ser falsas y usurpadoras, al igual que los gobernantes. Entonces Iglesias propuso una iniciativa, a nombre del Ejecutivo Federal, en el sentido de someter al veredicto del Gran Jurado de la Cámara al gobernador acusado de violar el artículo 109 de la Constitución federal de 1857. Esta juzgaría si eran responsables o no de violar la leyes y la Constitución. Después intervendrían también, en la esfera de su

²⁵ *Op. Cit.* p. 44.

²⁶ *Ibid* p. 45. Esto sirvió de fundamento para la facultad que tuvo el Senado en 1874 conforme al artículo 72 inciso B, fracción V.

²⁷ “Discurso pronunciado por el ministro de Justicia el 8 de octubre de 1870 en la cuestión relativa a la prestación del auxilio federal pedido por la Legislatura de Jalisco”. México, Imprenta del Gobierno en Palacio, 1870. La publicación de este folleto consta de 16 páginas.

²⁸ *Op. Cit.* p. 5.

²⁹ *Ibid.*

competencia, el Ejecutivo, para hacer cumplir el veredicto y la Suprema Corte como jurado de sentencia.

Los problemas planteados en 1869 quedaron sin solución adecuada, pero sirvieron de base para crear conciencia de que era necesario restablecer el Senado.

2.— ASPECTOS DE LA LABOR DE LOS JUZGADOS DE DISTRITO Y TRIBUNALES DE CIRCUITO

En virtud de la importancia del juicio de amparo, las funciones de los jueces de Distrito aumentaron notablemente debido a la vigilancia y control de las actividades de los gobernadores, legislaturas, jueces estatales y autoridades federales. Interesante es la carta de 9 de noviembre de 1869 que dirigió Ramón Corona a don Benito Juárez, en la que incluyó un oficio del gobernador de Sinaloa. Este pedía a Juárez que removiera al licenciado Pedro Bermúdez como juez de Distrito en el estado. Ramón Corona estuvo conforme con el gobernador y decía que el abogado Francisco O'Reilly podía recomendar algún juez probo al gobernador.

Esta carta de solicitud de remoción de un juez de Distrito era típica de aquellos tiempos. Corona decía que el gobernador de Sinaloa había propuesto la remoción del juez federal con causales suficientes, pero que Ramírez (Ignacio) estaba encargado en la Corte de las propuestas de Sinaloa y Sonora “y como vi las malas que hizo para la fiscalía de Sinaloa me apresuro a contrariarlo. . .” A este oficio don Benito puso una nota autógrafa que decía de su puño: “Recibo y que ya se contestó por el Ministerio al señor Rubí que no puede, por no estar en sus facultades, remover al juez de Distrito. Sólo la Corte puede suspender o destituir a sus jueces cuando, mediante una acusación o denuncia, se presentan y se justifican hechos que los hagan culpables”.¹

Los jueces de Distrito y los de Circuito fueron dependiendo cada vez más de la Suprema Corte. El Pleno proponía tradicionalmente ternas al Ejecutivo para que fuera designado un juez federal. En los años de la Restauración los jueces de Circuito fueron paulatinamente cambiando su nombre por el de magistrados, en vez de jueces que siempre habían usado. Los integrantes de la Suprema Corte fueron denominados ministros en vez de magistrados. El nombre de “ministros” aparece oficialmente por vez primera en el reglamento de la Suprema Corte de Justicia de 29 de julio de 1862.

Como puede advertirse de la carta de Corona dirigida a Juárez, empezó a ser costumbre en la Suprema Corte que para ciertos estados hubiera un ministro comisionado de sugerir las ternas. Es decir, que los once ministros numerarios fueran distribuidos en las diferentes zonas geográficas y entidades federativas de las que estuvieran encargados. Así, Ignacio Ramírez estuvo encargado de las ternas y la vigilancia de los juzgados de Sonora y Sinaloa. Este es seguramente el origen de los llamados ministros visitadores. Por otra parte, conforme al reglamento de 1862 el presidente del alto Tribunal debía vigilar que la justicia federal fuera administrada pronta y eficazmente en los tribunales de la Federación.

Dentro de las atribuciones del presidente de la Corte estaba: “Artículo 2. Visitar por sí mismo o por las personas caracterizadas en el orden judicial de la Federación o de los estados, cuando lo estime oportuno, las secretarías de la misma Corte y los tribunales todos de la Federación, tanto residentes en el Distrito como en los estados”.² De esta suerte, el presidente podía hacer por sí mismo las visitas, pero en la mayoría de las veces comisionaba a otros ministros. También podía comisionar a otros jueces federales o magistrados de circuito o incluso a jueces estatales para efectuarlas, si bien esto era menos factible que la designación de visitadores entre los propios ministros que integraban el pleno.

¹ Tamayo, 14, p. 151 y 152. Ramón Corona era un fiel amigo de Juárez y combatió a favor de los liberales en la Guerra de Reforma. Despues contra la Intervención y el Imperio y más tarde con Lerdo para derrotar a los sublevados Plácido Vega y Manuel Lozada. “Diccionario de Porruá”. p. 730. Ignacio Ramírez era opositor de Juárez. Parece ser que Corona era comandante militar en la zona.

² Artículo 2 fracción II del reglamento de 1862.