

INTRODUCCIÓN	9
RESPONSABILIDAD Y AMPARO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1857	11
El voto particular de Mariano Otero de 1847	12
1) <i>El problema de la declaración de derechos</i>	12
2) <i>El sistema de garantías de derechos</i>	13
3) <i>El sistema de responsabilidad funcional y por infracciones a la Constitución</i>	14
4) <i>La declaración general de nulidad de leyes inconstitucionales</i>	15
5) <i>El derecho de proteger a los habitantes del poder judicial</i> .	17
La responsabilidad y el amparo en la Constitución de 1857	20
1) <i>El problema contencioso del conflicto de poderes</i>	20
2) <i>Sobre el juicio político y el sistema tradicional de la responsabilidad</i>	24
3) <i>Responsabilidad y amparo</i>	25
El proyecto de ley de amparo de 1857 de Domingo María Pérez Fernández	27
1) <i>Sobre la competencia</i>	28
2) <i>Sobre los sujetos</i>	29
3) <i>Sobre el objeto</i>	31
4) <i>Sobre el procedimiento</i>	32
5) <i>Sobre los efectos</i>	33
6) <i>Reflexiones finales</i>	34
Proyecto de ley de amparo de Dublán de 1861	35
1) <i>Exposición de motivos</i>	35
2) <i>Sobre el articulado</i>	37
3) <i>Amparo y responsabilidad</i>	41

4) <i>Influencia sobre la primera ley de amparo</i>	42
5) <i>Conclusión</i>	43
Proyecto de reglamento del Artículo 101 Constitucional de J. R. Pacheco de 1861	44
1) <i>Sobre la exposición de motivos</i>	44
2) <i>Sobre el articulado</i>	48
3) <i>Consideraciones finales</i>	57
Proyecto de ley orgánica de 1861 materia de amparo	58
1) <i>Ideas generales</i>	59
2) <i>La competencia de amparo</i>	63
La ley orgánica del Artículo 101 Constitucional de 1861	66
1) <i>Sobre el proyecto</i>	67
2) <i>La primera ley de amparo</i>	72
3) <i>Su relación con otros proyectos de amparo de la época</i>	76
4) <i>Sobre la vía de la responsabilidad</i>	79
5) <i>Consideraciones finales</i>	80
Sobre las primeras sentencias de amparo	82

INTRODUCCIÓN

RESPONSABILIDAD Y AMPARO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1857

Está fuera de toda duda el hecho de que la justicia federal de finales del siglo pasado en sus resoluciones sobre juicios de amparo, tenía costumbre por contemplar también lo pertinente a la responsabilidad inherente al acto impugnado, consignando a la llamada autoridad responsable. En un reciente trabajo presentado al II Congreso Mexicano de Derecho Constitucional, celebrado en la ciudad de México del 16 al 20 del mes de abril de 1978 resalto y subrayo este hecho, el cual por lo demás es fácilmente comprobable con la simple lectura del *Semanario Judicial de la Federación*. Por si fuera poco, la normativa que esta jurisprudencia invoca es la propia ley de 24 de marzo de 1813, probándose así una profunda complementariedad entre ambas instituciones.

Supuesta la práctica arriba mencionada, pensé que podía ser útil volver a releer el proyecto de Mariano Otero de 1847 y la subsiguiente Acta de Reformas del mismo año; así como lo relativo a esta materia en el constituyente y Constitución de 1856-1857, para asistir de cerca a la creación del Juicio de Amparo y destacar sus relaciones con el sistema de responsabilidad.

Como es sabido, el constituyente de 1856 sigue muy de cerca la tesis de Mariano Otero fincada en dicho proyecto de 1847, bien fuera para rechazar expresamente alguna de las soluciones propuestas por el jalisciense, bien para insistir en la recomendación de las otras partes del sistema. Se rechaza, por ejemplo, la vía prevista para la anulación de las leyes inconstitucionales que, según Otero, debía hacerse ante el congreso general cuando se tratase de leyes de las legislaturas locales, y ante éstas, cuando se tratase de leyes del congreso general. Se asimila, en cambio, la doctrina del artículo 19 de dicho proyecto (art. 25 del Acta de Reformas) sobre el amparo y protección de garantías individuales, considerando además la subsistencia de las controversias de invasión de las respectivas esferas soberanas, no tanto para dilucidar el fondo contencioso o constitucional de las mismas, sino sólo a efectos de proteger a los particulares que hubieren sido agraviados por dichas leyes o actos.

Tal es la problemática que se intenta abordar en las páginas que siguen, divididas en dos grandes capítulos: el primero relativo a fijar el alcance y la naturaleza de la tesis de Mariano Otero en su proyecto de 1847 y el segundo al estudio de este tema en el constituyente de 1856. e intentos sucesivos para reglamentar el amparo.

El voto particular de Mariano Otero de 1847

La doctrina patria suele mencionar, entre los antecedentes claros del Juicio de Amparo, la Constitución yucateca de 1840; y los dos famosos proyectos de 1842, cuya doctrina encuentra su culminación o consagración precisamente en el Acta de Reformas de 1847, discutida sobre el Voto particular del propio Mariano Otero.

Un sector de esta doctrina acostumbra a subrayar los aspectos netamente nacionales y personales de los llamados creadores del Amparo. Por mi parte, sin entrar en la polémica, sí quisiera hacer referencia a otros elementos que, en mi opinión, contribuyen a delimitar mejor el acto creador del Amparo. Uno de esos elementos es el sistema de responsabilidad. De manera que Amparo y responsabilidad aparecen como dos institutos de profunda complementariedad. No en vano en el proyecto de Pérez Fernández de 1857 para reglamentar el artículo 101 constitucional se dice que incluso contra la ejecutoria del mismo Amparo sólo había el recurso de responsabilidad.

Para mejor comprender esta materia, hablamos primeramente sobre el problema de la declaración de derechos, punto de partida de Otero; en segundo lugar, sobre el sistema de garantías de dichos derechos; sobre el sistema de responsabilidad funcional; sobre la declaración general de nulidad de las leyes, para terminar este capítulo con el llamado amparo del artículo 19 del proyecto.

1) El problema de la declaración de derechos

La lectura atenta del Voto particular de Mariano Otero, así como del resto del *Diario* de actas y sesiones de las fechas en que se discutió y se aprobó, demuestra que el tema de los derechos fue la primera cuestión concreta y formal planteada por Otero a la asamblea. Esta se plantea en el sentido de preguntarse si corresponde a la constitución general hacer la declaración de derechos, o, por el contrario, esta materia corresponde a las constituciones locales (de los Estados). La Constitución de 1824 había preferido reservar esta materia a las constituciones locales. Ahora, Otero recomienda que la declaración de derechos debe hacerse en la constitución general:

Desde 1832 comenzó a observarse que la Constitución federal debía arreglar el ejercicio *de los derechos del ciudadano*, y yo he creído que esta debe ser la primera de las reformas, persuadido como lo estoy de que en este punto es en el que se caracteriza y asegura el principio de la forma de los gobiernos, según que se extienden o se limitan esos derechos. Por eso se ha dicho con razón, que “en los Estados populares las leyes que establecen el derecho del sufragio son fundamentales y tan importantes, como las que en las monarquías establecen cuál es el monarca”; y la Constitución no debe dejar nunca

INTRODUCCIÓN

13

a las leyes secundarias el poder de destruirlas. El medio copiado de las instituciones del Norte, y adoptado por las nuestras de 1824, de dejar ese arreglo a cada uno de los Estados, me parece peligroso y poco consecuente...¹

Mariano Otero puede hallar fundamento a sus afirmaciones en los acontecimientos posteriores precisamente a 1832, pero no en los que tuvieron lugar durante el proceso de formación de nuestro federalismo en 1823 y 1824, ya que tal proceso nada tiene que ver ni formalmente ni políticamente con el modelo norteamericano, como lo hemos estudiado nosotros en otro lugar.² Aquí importa resaltar el problema, porque se trata de una de las principales reformas introducidas por Otero, base del propio sistema de garantías que, para su protección, preveía:

“Dominado por este pensamiento, propongo que la Constitución fije los derechos individuales y asegure su inviolabilidad, dejando a una ley posterior, pero general y de un carácter muy elevado, el detallarlos”, dice Otero.³ Veamos en qué consistía este sistema de garantías efectivas.

2) El sistema de garantías de derechos

Para Mariano Otero, los términos de garantías y derechos, son equivalentes unas veces; mientras que otras, usa la palabra garantías como aquellos medios que hacen efectivos y realidad los derechos. ¿Qué medios, pues, propone Otero para asegurar la inviolabilidad de los derechos?

La primera garantía es la mencionada: de que sea la constitución federal en donde se declaren y fijen, en términos amplios o de principios, dejando a una ley (también general y fundamental) su reglamentación:

En la Constitución —afirma— sólo propongo que se enuncie el principio general, que se declare su inviolabilidad y se fije el único caso en que puedan suspenderse las garantías no todas, sino sólo las respectivas a la detención de los acusados y al cateo de las habitaciones.⁴

Y es todo lo que dice Otero en esta parte de su Voto sobre garantías de derechos, ya que luego pasa a hablar sobre la organización de los poderes. Hasta aquí, no ha hablado para nada de amparo. Tampoco nos enumeró otros medios para proteger los derechos, aunque alude a los requisitos legales que deben cumplirse antes de poner presa a una

¹ Cfr. TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1800-1976*, México, 1976, p. 449.

² BARRAGÁN, José, *Introducción al Federalismo (La formación de poderes en 1824)*, Imprenta de la UNAM, México, 1978. Véase el primer capítulo, sobre la formación del poder legislativo, p. 113 y ss.

³ Cfr. TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1800-1976*, o. c. p. 452.

⁴ *Ibidem*, p. 452 y 453.

persona, o antes de catear su casa. En el proyecto es más parco todavía, como se desprende del artículo 4. Con todo, del contexto íntegro de su Voto, de la consideración conjunta del mismo, es cómo podemos llegar a enumerar otros medios, previstos por Otero, para hacer efectivos los derechos. Estos medios o garantías tienen que ser, entre otros, el sistema de responsabilidad funcional; la declaración general de nulidad de las leyes y actos inconstitucionales, y el derecho de proteger a los habitantes de la república atribuido al poder judicial.

3) El sistema de responsabilidad funcional y por infracciones a la constitución

Dice Mariano Otero:

Aconsejo también la reforma en el punto vital de la responsabilidad.

En él considero preciso zanjar multitud de cuestiones delicadas y fijar el verdadero carácter del Jefe del Ejecutivo, declarando que era inviolable siempre que obrase por conducto de un ministro responsable, y que éste lo era por toda infracción de ley, ya consistiera en actos de comisión, o en una mera omisión.⁵

Otero describía cómo funcionaba el sistema, según la Constitución de 1824, sobre el cual introducía las siguientes reformas: *todas estas reformas están contenidas en tres artículos, comenta:*

Art. 8. Corresponde exclusivamente a la Cámara de diputados erigirse en gran jurado para declarar, a simple mayoría de votos, si ha o no lugar a formación de causa contra los altos funcionarios a quienes la Constitución o las leyes conceden este fuero.

Art. 9. Declarado que ha lugar a la formación de causa, si el delito fuere común, pasará el expediente a la Suprema Corte; si fuere de oficio, el Senado se erigirá en jurado de sentencia, y se limitará a declarar si el acusado es o no culpable. Para esta declaración se necesita el voto de las tres quintas partes de los individuos presentes. Hecha esta declaración, la Suprema Corte designará la pena, según lo que prevenga la ley.

Art. 12. El Presidente es responsable de los delitos comunes que cometa durante el ejercicio de su encargo, y aun de los de oficio exceptuados por la Constitución, siempre que el acto en el cual consistan no esté autorizado por la firma de ministro responsable.

El sistema descrito, ciertamente que tiene que ver con la violación de garantías o derechos. En efecto, el último párrafo del artículo 4 del proyecto, cuyos dos primeros consagraban el principio de su reconocimiento e inviolabilidad, decía:

⁵ *Ibidem*, p. 458.

INTRODUCCIÓN

15

Art. 4. Todo atentado contra dichas garantías es caso de responsabilidad, y no podrá recaer a favor de los culpados, ni indulto ni amnistía, ni cualquiera otra disposición, aunque sea emanada del Poder Legislativo, que los sustraiga de los tribunales o impida que se haga efectiva la pena.

Por tanto para Otero, que no ha hecho sino seguir las líneas maestras del sistema de responsabilidad gaditano, se da una vinculación profunda y necesaria entre los derechos, violación de derechos y el sistema de responsabilidad por infracciones a la constitución y por los delitos oficiales. Todavía no aparece el llamado amparo de Otero. Acerca de la naturaleza del mencionado sistema de responsabilidad baste recordar que Otero está haciendo referencia a la Constitución de 1824, que intenta reformar, y que expresamente rechaza la posibilidad del juicio político:

Debo, por fin, advertir a la Cámara que en esta materia he diferido de algunos de mis compañeros de comisión, que querían establecer un juicio político, no sólo para los delitos designados por la ley, sino en general para deponer y declarar incapaces de otro empleo al Presidente y sus Ministros por ineptitud o mala conducta...⁶

Tampoco en la Constitución de 1857 se aceptó esta figura del juicio político.⁷

4) La declaración general de nulidad de leyes inconstitucionales

Ya se sabía, y no sólo desde 1836, que los actos contrarios a la constitución eran nulos de pleno derecho y que generaban responsabilidad en el agente. Sin embargo, no se nos había hablado de la facultad para declarar nulas las leyes inconstitucionales. Otero sí lo señala:

Es indispensable dar al Congreso de la Unión el derecho de declarar nulas las leyes de los Estados que importen una violación del Pacto Federal, o sean contrarias a las leyes generales; porque de otra manera el poder de un Estado sería superior al de la Unión, y el de ésta se convertiría en una mera irrisión...

Y además se establece que la mayoría de las legislaturas de los Estados tenga el derecho de decidir en todo caso si las resoluciones del Congreso general son o no anticonstitucionales...⁸

⁶ *Ibidem*, p. 459.

⁷ ZARCO, FRANCISCO, *Crónica del Congreso Constituyente (1856-1857)*. Estudio preliminar de Catalina Sierra Casasús, México, 1957. Ver sesión del 31 de octubre de 1856, p. 735, 736; sesión del 4 de noviembre de 1856, p. 736-740; sesión del 5 de noviembre del mismo año de 1856, p. 740; sesión del 3 de diciembre de 1856, pp. 797-802; sesión del 29 de diciembre de 1856, pp. 857, 858.

⁸ Cfr. TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1800-1976*, o. c. p. 464.

Otero es preciso, claro y terminante en esta materia. La garantía de que se trata, sobra decirlo, se encuentra en función no sólo de los derechos de particulares, sino de los mismos poderes públicos, y principalmente de estos últimos. Es decir, que se recurrirá a la declaración de nulidad cuando se afecten precisamente dichos poderes públicos, ya que para la protección de los derechos, Otero nos ofrece el remedio del amparo, de que hablaremos en seguida. Claro está, una declaración general de nulidad de una ley, redundaría en evidente beneficio de los particulares, cuyos derechos pudieran verse afectados por la misma.

He aquí una enorme novedad introducida a nuestro derecho, o mejor dicho, sobre la tradición gaditana, una fórmula que desató, en opinión de la comisión de constitución de 1856, graves conflictos de soberanía, por lo que sería proscrita por dicho constituyente.

Para nuestros propósitos, sin embargo, conviene insistir en su análisis, no tanto porque el sistema de anulabilidad fuese o pudiera ser complicado, sino por la relación evidente que se establecía entre esta facultad declaratoria y el propio sistema de amparo que Otero proponía para defender los derechos de las personas.

Otero, en efecto, distingue bien ambos sistemas: el de la anulabilidad y el amparo, de que hablaremos seguidamente. Uno y otro sistema se encomiendan a instituciones diferentes: la anulación corre a cargo del Congreso general respecto de las leyes locales; y a la mayoría de las legislaturas respecto de las leyes generales; mientras que el amparo se deduce ante la justicia federal; más todavía, uno y otro sistema tenían objetos diferentes: la anulación era para cuando se afectase a los poderes públicos; el amparo para cuando se afectase los derechos particulares: dice Otero:

... para esto es necesario distinguir los abusos que puedan cometerse, según que ellos afecten los derechos de las personas, o las facultades de los poderes públicos.

Luego nos explica justamente su sistema descrito de la anulabilidad: *para este último caso —dice— es indispensable dar al Congreso de la Unión la facultad de declarar nulas...* etcétera. Y en el párrafo siguiente habla del amparo, aunque esta palabra no se encuentra en el dictamen, sino nada más en el artículo 19 del proyecto.

Todavía más. La relación que establece Otero entre uno y otro sistema nos explica el por qué, cuando habla del llamado sistema de amparo, indica que la justicia no podrá hacer ninguna declaración acerca de la ley o acto que se recurre. Veamos.

Mariano Otero ha diferenciado perfectamente ambos sistemas. Si el sistema de la anulabilidad se lo encomienda al Congreso y, en su caso, a la mayoría de las legislaturas, es lógico prohibirle luego a la justicia el que haga declaración alguna acerca de la inconstitucionalidad de la

INTRODUCCIÓN

17

ley o acto recurrido, debiéndose limitar a proteger al quejoso en particular. Tal prohibición, por tanto, impuesta o prescripta al poder judicial era razonable y lógica dentro de todo el sistema de garantías de Otero, pero carece de sentido en la Constitución de 1857 y en la de 1917 ya que en ninguna de las dos constituciones se recoge la primera parte del sistema, o de la anulabilidad de las leyes anticonstitucionales. Decir que la justicia federal, organizada conforme a las mencionadas constituciones de 1857 y 1917, sólo puede amparar y proteger al quejoso y no puede pronunciarse ni sobre la constitucionalidad de la ley o acto que motiva el amparo, ni sobre la responsabilidad del agente, sólo porque la fórmula de Otero así lo indica, resulta una verdadera aberración, o una verdad a medias (si es que existen las medias-verdades) que sería injusta y minimalista.

Es injusta, por cuanto tal como hoy se practica, mediante el amparo contra ley o acto inconstitucional sólo se protege al quejoso, dejando subsistente y en pleno vigor dicha ley o acto inconstitucional para todos aquellos otros particulares que no hubieren recurrido a tiempo. Ahora bien, como el recurrir a tiempo significa estar bien informado y tener los recursos monetarios para pagar un abogado, etcétera, significa en la realidad que sólo el que puede comprarse la justicia recibe los beneficios del amparo y puede hacer valer o enervar las leyes o actos inconstitucionales, los cuales pesarán injustamente sobre quien no pudo pagarse dicho abogado... No se ataca el mal intrínseco de la disposición contraria a la constitución: queda en todo su vigor y fuerza su intrínseca injusticia para todos aquellos que no pudieron ampararse en tiempo y forma.

La razón de ser de esa prohibición en la fórmula Otero, era el hecho de haber ya reservado al Congreso o legislaturas, la declaración de nulidad. Suprimida esa parte de la fórmula, la prohibición por sí misma carece de sentido, como lo prueba la injusticia intrínseca que hemos puesto de manifiesto en el razonamiento del párrafo anterior.

Todavía, a mayor abundamiento, vamos a ver cómo dicha prohibición en ningún caso puede servir de patente para dejar impune a la llamada autoridad responsable del acto que se recurre.

5) El derecho de proteger a los habitantes del poder judicial

Dice Mariano Otero una vez más:

Los ataques dados por los poderes de los Estados o por los mismos de la Federación a los particulares, cuentan entre nosotros por desgracia numerosos ejemplares, para que no sea sobremanera urgente acompañar el restablecimiento de la Federación con una garantía suficiente para asegurar que no se repetirán más. Esta garantía sólo puede encontrarse en el poder judicial, protector nato de los derechos de los particulares, y por esta razón el solo conveniente...

Un escritor profundo ha observado que la amplitud y respetabilidad del Poder Judicial era el más seguro signo de la libertad de un pueblo, y por esto yo no he vacilado en proponer al Congreso que eleve a grande altura el Poder Judicial de la Federación, dándole el derecho de proteger a todos los habitantes de la República en el goce de los derechos que les aseguren la Constitución y las leyes constitucionales, contra todos los atentados del Ejecutivo o del Legislativo, ya de los Estados o de la Unión. En Norte-América este poder salvador provino de la Constitución y ha producido los mejores efectos. Allí el juez tiene que sujetar sus fallos antes que todo a la Constitución; y de aquí resulta que cuando la encuentra en pugna con una ley secundaria, aplica aquélla y no ésta, de modo que sin hacerse superior a la ley ni ponerse en oposición contra el Poder Legislativo, ni derogar sus disposiciones, en cada caso particular en que ella debía herir, la hace impotente. Una institución semejante es del todo necesaria entre nosotros; y como ella exige que los tribunales federales se organicen de un modo correspondiente, las reformas propuestas dejan a las leyes constitucionales la determinación de este punto. Sobre él, en fin, manifestaré que a mi juicio también se necesita extender un poco más la acción del Poder Federal de la Unión, muy imperfectamente organizado en la Constitución federal; y sobre todo, elevar la condición y asegurar la independencia de un tribunal llamado a representar en el cuerpo político un papel tan importante como el del Supremo Poder Judicial.⁹

Como se aprecia, tampoco aquí se habla de amparo. Subrayamos la idea de otorgar al poder judicial el derecho o facultad para proteger a los particulares al estilo de la práctica norteamericana, que aquí mismo se nos describe, de inaplicación de la ley o acto contrario a la constitución, supuesta la indiscutible supremacía de ésta.

Pues bien. Otero consagra este sistema de protección de los particulares en el artículo 19 de su proyecto:

Art. 19. Los tribunales de la federación ampararán a cualquiera habitante de la República en el ejercicio y conservación de los derechos que le concedan esta Constitución y las leyes constitucionales, contra todo ataque de los poderes legislativo y ejecutivo, ya de la federación, ya de los estados, limitándose dichos tribunales a impartir su protección en el caso particular sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o acto que lo motivare.

Aquí sí tenemos el término amparo (*amparán*); tenemos también la voluntad de Otero decidida a establecer una garantía eficaz contra los ataques de los derechos por parte de los poderes públicos. Pues bien, tal garantía, tal institución, aquí propuesta, como el propio autor lo relata, es la misma práctica que se sigue en los Estados Unidos. No obstante, de esta fórmula se hace arrancar al mismo Juicio de Amparo, por lo que, respecta a la paternidad atribuida a Otero, cuya fórmula ha sido, en

⁹ *Ibidem*, pp. 464, 465.

INTRODUCCIÓN

19

efecto, recogida por la Constitución de 1857 y la vigente de 1917, en los siguientes términos:

Constitución de 1857

Artículo 101: Los tribunales de la federación resolverán toda controversia que se suscite:

I.—Por leyes o actos de cualquier autoridad que violen las garantías individuales.

Art. 102. Todos los juicios de que habla el artículo anterior se seguirán, a petición de la parte agraviada, por medio de procedimientos y formas del orden jurídico, que determinará una ley. La sentencia será siempre tal, que solo se ocupe de individuos particulares, limitándose a protegerlos y ampararlos en el caso especial sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o acto que la motivare.

Constitución de 1917

Artículo 103: Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

I.—Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales.

Art. 107. Todas las controversias de que habla el artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo con las bases siguientes:

I.—El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada;

II.—La sentencia será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare.

Por lo que ahora interesa, con lo transcrito basta. Ahí está la fórmula del artículo 19 del proyecto de Otero de 1847 (art. 25 del Acta de Reformas); ahí está la prohibición de hacer declaración respecto de la ley o acto que motivare el amparo, descajada totalmente del contexto y del sistema para el que la pensó Otero, absurda, injusta, incomprensible.

El sistema de garantías ideado por Mariano Otero, resumiendo, se cifraba:

Uno, sobre la idea de supremacía de la constitución general, en donde debían fijarse los derechos y las garantías de los habitantes de la república.

Dos, sobre la declaración general de nulidad de las leyes contrarias a la constitución, cuando se afectase a las facultades de los poderes públicos.

Tres, sobre la protección y amparo efectuada por la justicia federal, cuando se afectase a los derechos de los habitantes de la república, sin hacer declaración general de nulidad.

Cuatro, sobre el sistema de responsabilidad por infracciones de la constitución, violación de leyes o lesión de derechos, según el sistema tradicional gaditano, que es el que estaba en vigor hacia el año de 1847 y

estuvo en vigor durante la segunda mitad del siglo XIX. Para Otero, este punto era vital, por eso es que la prohibición contenida en el artículo 19 de su proyecto no podía referirse a este extremo de la responsabilidad, tal como hoy parece entenderse al no pronunciarse jamás en los juicios de amparo sobre la consignación de la autoridad llamada, no obstante, responsable. La jurisprudencia federal de finales del siglo pasado, en cambio, sí se pronunciaba sobre dicha responsabilidad, consignando a la autoridad culpable.

Acabamos de adelantar de que la Constitución de 1857 recoge la fórmula parcial del artículo 19 del proyecto de Otero. En las páginas que siguen procuramos examinar con detalle esta misma materia, siguiendo el esquema que hemos venido adoptando hasta ahora.

La responsabilidad y el amparo en la Constitución de 1857

No se llegó o no se quiso entender bien el sistema de garantías ideado por Mariano Otero en su Voto particular y proyecto de Acta de Reformas, convertido luego en Acta de Reformas de ese mismo año de 1847. La Constitución de 1857 sólo acogió la tesis del artículo 19 del proyecto (art. 25 del Acta de Reformas) de manera aislada, desencajándolo violentamente de todo el contexto propuesto por Otero. Mientras que, por otra parte, dicha Constitución sigue insistiendo en los clásicos términos del sistema de la responsabilidad gaditano, después de haber sido desechado el intento de introducir el llamado juicio político de que habla por ejemplo el Proyecto de Constitución.

1) El problema contencioso del conflicto de poderes

Como se sabe, a Mariano Otero le preocupaba mucho en 1847 la materia de los derechos y sus garantías efectivas. El constituyente de 1856 también se interesó mucho por la protección de los derechos, pero llamando más la atención sobre los aspectos contenciosos del problema que se planteaba entre los poderes federales y los locales como consecuencia de leyes anticonstitucionales, declaradas nulas según el sistema de Otero por el Congreso general (cuando se tratase de leyes locales) y por la mayoría de las legislaturas locales (cuando se tratase de leyes generales).

El dictamen de la comisión de constitución, después de graves reflexiones acerca del momento político histórico que se vive, con añoranzas manifiestas de los ideales liberales, republicanos y federalistas, de la Constitución de 1824, pasa a ocuparse de los derechos de la persona, derechos de la humanidad —dice—, inmutables y sagrados, cuyas declaraciones han sido insuficientes para hacerlos valer, pues todavía se disputan y se defienden a mano armada privilegios y prerrogativas añejas —comenta—. No obstante, conviene el dictamen en que, al menos como protesta, ya

INTRODUCCIÓN

21

que no como victoria, deben figurar en el templo de las leyes y formar parte de la constitución del pueblo.¹⁰

No se alude para nada al problema de fondo que abordó Otero sobre si debía hacerse la correspondiente declaración solemne en la constitución general, o más bien era materia reservada a las constituciones locales, tal como había establecido la Constitución de 1824. A estas fechas no parece existir duda al respecto. Se insertan simplemente bajo el título primero del proyecto de constitución.

Después, el dictamen añade algunas advertencias graves sobre el uso que se había venido haciendo de algunos de estos derechos, como el de la igualdad, el de la libertad de imprenta, o la portación de armas para defensa personal, para referirse luego a lo que llama una innovación importante en el sistema de procedimientos criminales, el jurado, como garantía individual.

No entra el dictamen en explicaciones pormenorizadas —dice— sobre todos y cada uno de los artículos relativos a las otras garantías individuales, salvo por lo que mira al supuesto de su posible suspensión. Y comienza a hablar sobre la reforma tal vez más importante que tiene el proyecto, al tratar de las controversias que se susciten por leyes o actos de la Federación o de los Estados que ataquen sus respectivas facultades, o que violaren las garantías otorgadas por la constitución.

Era nuestro sistema —comenta— poner en público y serio combate la postestad soberana de la Federación con la soberanía de un Estado o a la inversa: abrir una lucha solemne para declarar la nulidad de las leyes, o actos de un poder, que en su esfera tiene todos los atributos de la independencia, por el ejercicio de otro poder también soberano, que gira y se mueve en órbita diferente: confundir así los atributos de los poderes federales con los de los Estados, haciendo a éstos agentes de la Federación unas veces, y otras convirtiendo a los de la Federación en tutores o en agentes de los Estados. La ley de un Estado cuando atacaba la constitución o las leyes generales, se declaraba nula por el congreso; y la ley de éste, reclamada como anticonstitucional, se sometía al juicio de la mayoría de las legislaturas. En cualquier caso, era una declaración de guerra de potencia a potencia, y esta guerra venía con todas las resultas, con sus más funestas consecuencias. Los gobernadores tenían la obligación de promulgar y ejecutar las leyes del congreso federal, como si fuesen empleados de esta administración, y el poder ejecutivo de la Federación expedía órdenes a los gobernadores como de superior a inferior. Unas veces las leyes o actos de los Estados se sobreponían a la autoridad federal, y otras el poder de la Unión hacía sucumbir al del Estado: en uno y otro extremo quedaba siempre desairada y envilecida una de las dos autoridades, sancionada la discordia y hasta decretada inevitablemente la guerra civil. No es éste el sistema federal, pues si éste fuera, sería necesario proscribirlo y execrarlo. Si nos fuera posible resumir en breves y con-

¹⁰ *Ibidem*. El dictamen en p. 525 y ss.

cisas palabras toda la teoría, todo el mecanismo del sistema federal, lo haríamos en esta sencilla fórmula: “para todo lo concerniente al poder de la Federación desaparecen, deben desaparecer los Estados; para todo lo que pertenece a éstos, desaparece, debe desaparecer el poder de la Federación”... Pero nacen dudas, se suscitan controversias: ¿Quién califica? ¿Quién las decide? Repiten los que quieren el soñado equilibrio de un poder conservador. Las dudas y controversias entre la Federación y los Estados, y entre ésta y aquéllos, se resuelven y califican naturalmente por los mismos medios legales de que usan los individuos cuando litigan sus derechos. No invocan su exclusiva autoridad, ni cada uno delibera como parte y como árbitro, ni se retan ni se tiran guantes, ni apelan a las armas; van ante un tribunal, y allí, en un juicio con todas sus formas, se decide la contienda, con la diferencia de que en el litigio de un individuo con otro, la sentencia es directa, universal, positiva, comprende todo el círculo de los derechos discutidos, mientras que en la contienda contra un soberano, la sentencia es indirecta, particular, negativa, no hace declaraciones generales, ampara, declara libres a los particulares quejosos de la obligación de cumplir la ley o el acto de que se quejan; pero deja intacta, con todo su vigor y prestigio, no ataca de frente a la autoridad de que emanó la ley o el acto que dio motivo al juicio.¹¹

Está claro por qué se rechaza la tesis de Otero sobre la declaración de nulidad de las leyes o actos de los poderes. Queda claro, asimismo, el por qué y cómo ha de entenderse esa otra parte de la tesis de Otero sobre el amparo del artículo 19 del proyecto (art. 25 del Acta de Reformas), insistiéndose en que la sentencia debía amparar y declarar libres a los quejosos de la obligación de cumplir la ley o acto de que se quejan, dejándolo intacto, con todo su vigor y prestigio. Para respaldar esta tesis, se invoca ahora la doctrina sentada por Tocqueville, de manera que nos da la impresión de que se está glosando la tesis de Otero con palabras de Tocqueville, referidas naturalmente al modelo norteamericano.

Sin embargo, tenemos una profunda diferencia entre el sistema de garantías del Acta de Reformas y el ahora creado o propuesto por la comisión de constitución. Otero subrayó la idea de otorgar un derecho (facultad) especial a la justicia federal para proteger a los individuos contra las leyes inconstitucionales. Aquí, en 1856, se remarca no sólo ese aspecto protector, sino sobre todo el fondo contencioso o conflicto entre los poderes, que implica la impugnación de tales leyes o actos. Para Otero, bastaba el amparo a favor del agraviado, la declaración o el examen de la constitucionalidad o no de la ley o acto se debía plantear ante el congreso (o las legislaturas, en su caso).

En cambio, el dictamen de 1856 rechaza el recurso ante el congreso o las legislaturas, para encomendar tan grave tarea a la justicia federal, que es lo que en definitiva viene a referir el dictamen, cuando admite la

¹¹ *Ibidem*, pp. 546, 547.

INTRODUCCIÓN

23

necesidad de que exista una declaración general de nulidad o revocación de la ley o acto inconstitucional, pero ésta debería emitirse por la autoridad soberana responsable, como efecto de la presión (el dictamen dice *obligue*) ejercida por la justicia federal. Lo que se pretende, pues, es que las leyes atentatorias sucumban parcialmente, paulatinamente ante los fallos de los tribunales —se dice—, y no con estrépito y escándalo en un palenque abierto a luchas funestas entre las soberanías de los Estados y la Federación,¹² usándose el mecanismo de las excepciones de ley.

En suma, la justicia debía amparar al quejoso y obligar a la autoridad responsable a revocar su ley o acto inconstitucional. Como se aprecia, se ha modificado profundamente la tesis de Otero. No sólo se cambió el mecanismo de la declaración de nulidad o revocación, sino que se amplía enormemente el objeto del recurso, al incluir, además de las garantías individuales, los supuestos en que se vulnere o restrinja la soberanía de la Federación o la de los Estados: quiere decirse que parte agraviada podrían ser, no sólo los particulares, sino la Federación o los Estados. Lo prueba la separación clara de los supuestos, sobre cuyas controversias resolverían los tribunales de la Federación.¹³

Y, como mayor garantía, se introducía en el sistema la figura del jurado: en todos los casos de que hablan los dos artículos anteriores —leemos en el artículo 102 del proyecto— se procederá con la garantía de un jurado compuesto de vecinos del distrito a que corresponde la parte actora. Este jurado se formará y calificará el hecho de la manera que disponga la ley orgánica.¹⁴

¹² ZARCO, Francisco, *Crónica del Congreso Constituyente (1856-1857)*, o. c., sesión del 28 de octubre de 1856, p. 726.

¹³ Conviene recordar la letra de los artículos constitucionales de que hacemos mención:

Art. 101. Los tribunales de la federación resolverán toda controversia que se suscite:

I. Por leyes o actos de cualquier autoridad que violen las garantías individuales.

II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados.

III. Por leyes o actos de las autoridades de éstos, que invadan la esfera de la autoridad federal.

Art. 102. Todos los juicios de que habla el artículo anterior se seguirán, a petición de la parte agraviada, por medio de procedimientos y formas del orden jurídico, que determinará una ley. La sentencia será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a protegerlos y ampararlos en el caso especial sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o acto que la motivare.

¹⁴ TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1800-1976*, o. c., p. 569.

2) Sobre el juicio político y el sistema tradicional de la responsabilidad

El dictamen se ocupó luego de otra grave e importante novedad que se proponía: el llamado juicio político:

... y pasemos a hacer algunas indicaciones acerca del juicio político, que es también una de las graves novedades que se introducen en nuestro régimen de gobierno.

Sois inepto; no merecéis la confianza del pueblo; no debéis ocupar un puesto público: es mejor que volváis a la vida privada. He aquí lo que en resumen dicta una sentencia del juicio político, sin impedir por eso que los delitos del orden común sean juzgados y castigados por la jurisdicción ordinaria. ... Como el juicio político, tal como ahora se propone, es una institución que tiene poca semejanza con la que hasta hoy hemos practicado, la comisión se toma la libertad de copiar las doctrinas de algunos de los autores. .

Al instituirse el amparo del artículo 25 del Acta de Reformas (art. 19 del proyecto Otero) se siguió —a su modo— al modelo norteamericano. Aquí también, al introducir el juicio político, se están invocando las doctrinas de Tocqueville, entre otros. Se hacen citas extensas para avalar la conveniencia de la institución del jurado, que venía bajo el título quinto del proyecto de constitución. Con todo, tampoco prosperó ahora la idea del juicio político, quizá porque, al no admitirse la segunda cámara en el Congreso, se pensó en un sistema complicado de integración de los respectivos jurados, uno de los cuales obraría en el seno del congreso general y el otro sería nombrado por las legislaturas de los Estados; quizá también su misma novedad frente al tradicional juicio de residencia o responsabilidad.

Objeto del juicio político, al parecer, se limitaba a cualquier falta o abuso cometido en el ejercicio de su encargo de los altos funcionarios, y por otros delitos graves del orden común. No se mencionan expresamente los supuestos de responsabilidad por infracciones de ley o constitución, ni se establecía con claridad la complementariedad entre esta responsabilidad deducida a través del juicio político y la responsabilidad implícita en todo juicio de amparo, como se había hecho hasta entonces.

Como indicamos, no se aceptó la innovación. Se apegan simple y llanamente al sistema tradicional gaditano. La Constitución de 1857 no habla de juicio político, sino de responsabilidad de los funcionarios públicos, como reza el título cuarto. Después de varias impugnaciones, Francisco Zarco desvanece toda duda sobre el particular:

El Sr. Zarco cree que el texto del artículo no es muy conforme con las explicaciones de los señores de la comisión y que falta consecuencia entre los artículos ya aprobados y estas mismas explicaciones. Desechado el juicio político por el congreso, la comisión en el artículo 105, estableció la responsabi-

INTRODUCCIÓN

25

lidad de los funcionarios por delitos comunes y por los delitos, faltas u omisiones en que incurra en el ejercicio de su encargo, es decir, su responsabilidad por actos determinados, y nada de lo que se llama *impeachment* en Inglaterra y en los Estados Unidos. La comisión, pues, no puede ya defender el juicio político ni amoldar a esta institución los jurados, cuando no se trata de ella.

Zarco también impugna la idea de los jurados, recomendando el que se formase un jurado en el seno del congreso general y la Corte Suprema actuase como jurado de sentencia, limitándose a aplicar la pena. Y pide que una ley orgánica determine cuáles han de ser las penas que se impongan a los que abusan del poder, a los que infringen la Constitución, a los que roban al país. A la falta de una ley semejante atribuye la impunidad de que han gozado los funcionarios culpables.¹⁵

Se vuelve enteramente al sistema gaditano: el congreso conoce y declara si ha lugar a formación de causa y remítala los autos al tribunal competente (que para los altos funcionarios era el Tribunal Supremo). Faltaba, en efecto, y lo había señalado ya Ramos Arizpe y Espinosa de los Monteros en sus *Memorias*, el equivalente a los famosos proyectos sobre infracciones de las Cortes Generales y Extraordinarias de 1810-1813, de las Ordinarias de 1813 y hasta de las del Trienio, que también intentaron promulgarlos.

3) Responsabilidad y amparo

Es muy útil todavía poner de relieve cuáles eran las relaciones que se establecieron, al tiempo de discutirse los artículos correspondientes entre el sistema de responsabilidad y el amparo por inaplicación de ley o por excepción de ley, como se dice en los debates.

Según sabemos, en la práctica actual del Juicio de Amparo no existe ningún pronunciamiento acerca de la culpabilidad de la llamada autoridad responsable. Aquí está el contrasentido: hablar de autoridad responsable y, luego, no proceder a consignarla. La razón de esta absurda costumbre jurisprudencial tal vez tenga que ver con la prohibición de hacer declaraciones sobre la ley o el acto que motivó el amparo.

Hemos visto cómo el sistema de Otero incluía expresamente una vía especial para emitir dicha declaración general de nulidad. Por tanto la prohibición que contiene el artículo 19 de su proyecto (art. 25 de la Acta de Reformas) de hacer declaración alguna por parte de la justicia tiene su razón de ser y su lógica explicación. Ahora bien, tildada enteramente la vía de anulabilidad propuesta por la tesis de Otero por parte del Constituyente de 1856 y subsistente dicha prohibición para la justicia, quedaba un vacío grave en el sistema de garantías. Pero la cuestión de la decla-

¹⁵ ZARCO, FRANCISCO, *Crónica del Congreso Constituyente 1856-1857*, sesión del 3 de diciembre de 1856, p. 801.

ración de nulidad de la ley o acto inconstitucional nada tiene que ver con la responsabilidad implícita en dicho acto o del agente.

Cierto también que el hacer efectiva dicha responsabilidad resulta enormemente problemático, sobre todo cuando se trate de leyes inconstitucionales. Ahora bien, tal dificultad tampoco puede ser razón bastante para echarla en olvido, como hoy ocurre, pese a la expresa recomendación de la normativa vigente. Ni la prohibición de hacer declaración alguna sobre la ley o acto, ni la dificultad intrínseca del problema tienen que ver nada con el mandato de consignar y hacer efectiva la responsabilidad en todo acto inconstitucional o lesivo de derechos. Esto es, que existe una vinculación inmediata entre el amparo que protege al quejoso y la providencia que ordena la consignación de la llamada autoridad responsable.

Aranda, en la sesión del día 28 de octubre de 1856 formulaba igual preocupación de que:

... una vez dispensado el cumplimiento de una ley o de una orden anticonstitucional, se entiende de que ésta da la reparación posible y que ya no hay que hacer efectiva la responsabilidad de los funcionarios. Excita por lo mismo a la comisión a que aclare este asunto.¹⁶

Triste vaticinio, hoy convertido en realidad, en práctica corriente, en criterio jurisprudencial. A la luz de este temor de Aranda, así como de varias sentencias que más adelante comentaremos y en las que sí se da este pronunciamiento sobre la responsabilidad de la autoridad, aparece exacta y fundamentada nuestra severa calificación de práctica absurda y aberrante. Mejor dicho, no estamos sino repitiendo el calificativo que entonces se le dio a dicha hipótesis, como observó Ignacio Ramírez:

La derogación parcial de las leyes es un absurdo y conviene mucho más que la derogación sea franca y terminante.

Anaya, por su parte, refiriéndose a todo este sistema decía que había absurdos, contradicciones e inconsecuencias, que bien podía calificarse de antidemocrático y de monstruoso. El propio Ramírez le aclaró luego a Aranda:

No se trata de responsabilidad, pues nadie ha puesto en duda que ésta es la mejor garantía para que los mandatarios no abusen del poder.¹⁷

En efecto, se distinguen bien las cosas: detrás del amparo, detrás de la protección impartida a favor del particular, o de los sujetos debilitados, se encuentra el sistema de responsabilidad como la mejor garantía para evitar los abusos de poder. En iguales términos se habían expresado los diputados gaditanos, y los primeros constituyentes mexicanos.

¹⁶ *Ibidem*, p. 727.

¹⁷ *Ibidem*.

Repito, la intervención de Aranda y la consiguiente aclaración de Ignacio Ramírez prueban que el amparo no desplazaría al juicio de responsabilidad. Al contrario, debían complementarse. Y por si hubiera duda acerca de la veracidad de esta interpretación, ahí están las sentencias de amparo de finales de siglo, en las que, como vamos a exponer en su momento, junto al pronunciamiento de protección, se incluye el de la consignación, llana y simplemente de la autoridad responsable. Repito también, que el sistema de responsabilidad sancionado por el constituyente de 1856 no es el del juicio político, sino el tradicional gaditano, por haber sido rechazado aquél.¹⁸

En resumen, esta Constitución de 1857 hace suya la tesis de Mariano Otero, ya reseñada en el Proyecto de la Minoría de 1842, pero a su modo. El amparo se interpone ante el poder judicial federal, quien obligará a que la autoridad de quien haya dimanado el acto o disposición anticonstitucional proceda a revocarla. Se sigue, por tanto, el modelo norteamericano por lo que se refiere a la inaplicación de la ley, a la excepción a favor del quejoso.

Presenta algunas variantes el sistema de amparo propuesto por Otero y el consagrado por la Constitución de 1857. Si bien, es común en ambos casos el principio de la excepción legal, como medio para proteger al quejoso. Y este principio está tomado del modelo norteamericano indiscutiblemente. Las restantes variantes, por muy importantes que se quieran, carecen de entidad y fuerza generativa, en el sentido que habla una parte de la doctrina mexicana al referirse a los padres del Juicio de Amparo. Más interés, nos parece a nosotros, tiene el buscar las relaciones entre este amparo y el juicio de responsabilidad tradicional, ver cómo se reglamenta uno y otro en los años inmediatamente posteriores a la promulgación de la Constitución de 1857 y la misma práctica jurisprudencial, como pasamos a exponer.

El proyecto de ley de Amparo de 1857 de Domingo María Pérez Fernández

Tenemos, pues, la constante, en Derecho Constitucional comparado, por arbitrar el mejor instituto de protección y amparo de los derechos humanos y de todo el orden constitucional y democrático, ideales irrenunciables de la sociedad contemporánea. Introducido el Juicio de Amparo en el seno del Derecho patrio al tenor del artículo 19 del proyecto de Mariano Otero, o artículo 25 de la Acta de Reformas de 1847 y según los términos del 101 de la Constitución de 1857, era de esperar la ley que lo reglamentara, tal como ya Otero mismo lo había recomendado.¹⁹

¹⁸ *Ibidem*, pp. 801, 802.

¹⁹ *Cfr.* TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-1976*, México, 1976, p. 462. Decía Otero:

Tal vez, el primer intento de reglamentación sea éste del diputado Domingo María Pérez Fernández, presentado en la sesión del día 16 de noviembre de 1857.²⁰ Reza su título original:

Proyecto de ley presentado al congreso de la Unión por el diputado Pérez Fernández, determinando los procedimientos que han de seguirse en las controversias de que habla el artículo 101 de la Constitución.²¹

Como se ve, todavía no se tiene plena conciencia, o no se resalta ésta, sobre la importancia del instituto que se pretende reglamentar: el Juicio de Amparo. El encabezado nada indica al respecto. Por ahora sólo se trata de reglamentar un recurso contra los supuestos previstos en el 101 constitucional, un recurso al que ciertamente Pérez Fernández ya denomina de amparo en el cuerpo del articulado del proyecto, el cual consta de tan sólo 23 artículos. No lleva ningún otro comentario o exposición de motivos, posible justificación del mismo.

Pues bien, para profundizar en su rico contenido y, supuesto que se trata de determinar los procedimientos que han de seguirse en las controversias mencionadas, vamos a referirnos al rubro sobre la competencia; al de los sujetos; al objeto; al de los procedimientos y al de los efectos; para cerrar con algunas reflexiones a modo de conclusión.

1) Sobre la competencia

Como se sabe, el artículo 101 de la Constitución de 1857 habla justamente de una materia reservada a la justicia federal. Pérez Fernández

Pero esta ley, la de garantías, la de responsabilidad, y las demás en que se reglamente la acción de los Poderes Supremos no deben ser iguales, sino superiores a todas las otras leyes secundarias, se establece que ellas sean caracterizadas y distinguidas con el nombre especial de constitucionales, y que no se reformen sino mediando un espacio de seis meses entre la presentación del dictamen que lo proponga y su discusión.

²⁰ Cfr. BUENROSTRO, Felipe, *Historia del primero y segundo congresos constitucionales de la República Mexicana*, México, 1874-1883, T. I. p. 207.

²¹ *Ibidem*, T. I. p. 207. Para facilitar nuestras observaciones, conviene tener presente la letra del artículo 101:

Art. 101. Los tribunales de la federación resolverán toda controversia que se suscite:

I. Por leyes o actos de cualquiera autoridad que violen las garantías individuales.

II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados.

III. Por leyes o actos de las autoridades de éstos, que invadan la esfera de la autoridad federal.

INTRODUCCIÓN

29

trata de distribuir dicha competencia entre la Suprema Corte de Justicia, los Tribunales de Circuito y los Jueces de Distrito.

La Suprema Corte conocerá de los recursos de amparo (repito que Pérez Fernández ya le da tal calificativo) deducidos contra las leyes o actos de las más altas magistraturas y funcionarios, que vienen enumerados en el artículo primero. Es decir, del congreso general, de las legislaturas de los Estados, del presidente de la República, de los gobernadores de los Estados, Distrito y Territorios, de los secretarios del despacho y de los generales de división o brigada que tengan ejército a su mando.

Cuando los actos provenieren de otras autoridades, no comprendidas en dicho artículo primero, conocerán los Jueces de Distrito, y en apelación los Tribunales de Circuito.

Bajo el punto de vista instrumental, también intervienen para recibir información sumaria de los hechos del quejoso a falta de las autoridades judiciales federales, los jueces letrados de partido o los alcaldes constitucionales, bajo su estricta responsabilidad, o sus superiores respectivos, como establece el artículo 22 de este proyecto.

2) Sobre los sujetos

Tenemos en primer término al propio quejoso o agraviado. Dice el artículo 2:

Art. 2o. El que se sienta agraviado por alguna ley o acto que emane de las corporaciones o funcionarios que se expresan en el artículo anterior, ocurrirá por escrito a la Suprema Corte, justificando plenamente la existencia de la ley o acto de que se queja, y los fundamentos en que se apoye la solicitud que haga, para que se le proteja y ampare contra la ley o acto.

De conformidad con el mencionado artículo 22, lo propio podía hacer el agraviado respecto de los actos de todas las demás autoridades no comprendidas en el artículo primero, pero ahora ante los Jueces de Distrito.

Junto al agraviado se menciona al fiscal, que toma una posición fundamental en el procedimiento, plenamente libre para apreciar los hechos y las pruebas y pedir lo conveniente: esto es, o que se acoja el recurso, o que sea rechazado sin más; y sobre la posible responsabilidad de la autoridad culpable. Decía el artículo 3:

Art. 3o. El mismo día en que se presente a la suprema corte de justicia el escrito, o a más tardar al siguiente que no sea feriado, se mandará pasar al fiscal, quien devolverá el expediente dentro del tercero día, manifestando por escrito si a su juicio está o no plenamente probada la existencia de la ley o acto que da motivo a la queja: en el primer caso, si se trata de ley, concluirá pidiendo que se señale día para la vista; y si del acto, que informe el autor del acto; si la ley o el acto no estuviese justificado a su juicio, concluirá que de plano se deseche el recurso.

Lo relativo a la responsabilidad de la autoridad culpable, que lo serán todas, a excepción del congreso general, se deduce por el hecho de que contra la ejecutoria de amparo sólo se admite en última instancia el juicio de responsabilidad, y por el hecho de que dichas autoridades, vienen a quedar sujetas al sistema de responsabilidad, según exponemos más adelante.

Se admite abogado o representante de la parte agraviada, así como representante u orador de parte del congreso o legislatura que haya emitido la ley en cuestión.

Más en particular, como sujetos pasivos, se diferencia a los altos funcionarios enumerados en el artículo primero, ya mencionados, y al resto de las autoridades. Todos, pues, quedan comprendidos, incluyéndose los diversos niveles de federales, estatales y municipales. Véase el artículo primero y el catorce.

No se habla de los particulares, ni de otras instituciones, como la Iglesia, etcétera. Asimismo, no se nos dice sobre si los familiares del agraviado; o sobre si las propias entidades públicas estaban habilitadas para ocurrir en calidad de quejosos o en subrogación de aquél. Ahora bien, en cuanto a la intervención de terceras personas, como los familiares, u otro individuo, deberá estarse, sin duda, a las consecuencias de la acción pública, reconocida por la Constitución de 1857, así como a lo previsto sobre esta materia de agravios, por las leyes novohispanas y gaditanas, como la de 24 de marzo de 1813, tema estudiado en otro lugar.²² En cuanto a la intervención de las entidades públicas (congreso general, legislaturas, etcétera) cabe hacer la observación de que el constituyente de 1857 se había apartado ya de la tesis de Mariano Otero respecto a las controversias que se suscitasen precisamente con motivo de leyes que invadiesen sus respectivas áreas soberanas. Otero, en efecto, establecía en su proyecto de 1847 un procedimiento especial para la anulación de dichas leyes que, por tal motivo, resultarían inconstitucionales, subrayando el aspecto meramente contencioso.

Mientras que el constituyente de 1856 ya no subraya dicho aspecto meramente contencioso, sino que más bien lo hace a un lado, por las disputas y pugnas *entre potencias soberanas*, para fijarse más bien en las posibles lesiones de garantías individuales como consecuencia de la aplicación de dichas leyes inconstitucionales. Pérez Fernández, con todo, al insistir sobre el punto de la responsabilidad, con excepción del congreso

²² BARRAGÁN, JOSÉ, *El Juicio de Responsabilidad en la Constitución de 1824 (El antecedente inmediato del Juicio de Amparo)*. Imprenta de la UNAM, México, 1978. Véase igualmente nuestra comunicación al II Congreso Mexicano de Derecho Constitucional, celebrado del 16 al 20 de abril de 1978 en la ciudad de México, sobre "Facultad de la justicia federal en materia de responsabilidad funcional", en donde se estudian sentencias, que están aplicando la ley de 24 de marzo de 1813.

general, tal vez pudiera estar pensando en ambos aspectos, el contencioso y la resultante lesión de derechos individuales...

En fin, tampoco se enumeran a los magistrados y jueces, ya federales, ya estatales. Sus actos no podían pues, según parece ser recurridos por esta vía del amparo, sino, y precisamente por ello, por la vía del juicio de responsabilidad, la cual quedaba expedita incluso contra o en el supuesto de la ejecutoria del amparo. Buen punto de vista para tomar en cuenta a la hora de abordar la clásica disputa sobre si los actos judiciales eran o no recurribles por la vía del amparo. Más adelante volveremos sobre esta materia de la responsabilidad.

3) Sobre el objeto

Siguiendo lo dispuesto por el artículo 101 constitucional, Pérez Fernández enumera los actos o leyes susceptibles de impugnación, a través del recurso de amparo:

- a) Las leyes o actos del congreso general, que den lugar al juicio.
- b) Las leyes o actos de las legislaturas.
- c) Todas las disposiciones del presidente, gobernadores y generales con ejército o brigada a su cargo;
- d) Todos los actos de cualesquiera otra autoridad, sin especificación, ya fueran federales, estatales, municipales o las del ejército o militares.

Dan lugar al juicio de amparo los que vulneren las garantías individuales o agraven a las personas. Existe la duda sobre el aspecto meramente contencioso de aquellos actos o leyes que invadan las respectivas soberanías de que habla el mismo artículo 101 constitucional. No sabemos con certeza si Pérez Fernández hacía suya la tesis del constituyente en el sentido de que allí se mencionan los supuestos de invasión de las esferas respectivas de soberanía con miras sólo de protección de las garantías que puedan resultar lesionadas, y no con propósitos de entablar una controversia sobre la ley o acto mismo, tal como lo había pensado Mariano Otero.

Repito que no se enumeran los actos o resoluciones emanados del poder judicial, ni federal ni local. La interpretación de la cláusula genérica del artículo 14 (*autoridades no comprendidas en el artículo 1o.*) no da base suficiente para incluir a estas autoridades judiciales, ya que si las contemplara, sin duda habría enumerado en el artículo primero a los magistrados de la suprema corte y a los magistrados de los supremos tribunales de los Estados. Para estos supuestos no cabía interponer amparo alguno, sino el juicio de responsabilidad, el cual se establece en el proyecto de Pérez Fernández incluso contra la ejecutoria del amparo.

4) Sobre el procedimiento

El autor del proyecto distingue muy bien el juicio de amparo y el juicio de responsabilidad, pese a la íntima complementariedad de ambos. Y nada más se refiere a los procedimientos del recurso de amparo, dando por sabidos los relativos a la responsabilidad, cuyo sistema sigue siendo el decretado en la ley de 24 de marzo de 1813, pues como exponemos en otro lugar el constituyente de 1857 rechazó expresamente el llamado juicio político que la comisión de constitución quería introducir.²³

Aquí trataremos de detallar lo relativo a los pasos del recurso de amparo, aludiendo sólo a lo que Pérez Fernández nos relata sobre la responsabilidad, pues no podemos entrar en ella ahora.

Prácticamente se establecen dos instancias para la substanciación del juicio de amparo. Si bien, imperan los principios de la máxima celeridad y economía procesal.

a) El que se interpone ante la suprema corte, determinado por razón de la calidad de la autoridad de que dimana la ley o el acto que se cuestiona, causa desde luego ejecutoria, aunque se abre la posibilidad para que el quejoso, cuando le sea rechazado su recurso, pueda presentar nuevo escrito dentro de cuatro meses, acompañando los nuevos documentos que crea prueban la existencia del acto y los fundamentos en que apoya su demanda o solicitud. Pero si la suprema corte reproduce el mismo decreto desechando su queja, no se podrá repetir por tercera vez el amparo, y sólo quedará al quejoso el recurso de responsabilidad contra la suprema corte de justicia, dice el artículo 6.

b) Cuando se interpone el recurso ante los jueces de distrito, cabe la apelación ante los tribunales de circuito. Y, en todo caso, el juicio de responsabilidad:

Art. 17o. El juez de circuito pronunciará su sentencia a más tardar a los tres días después de que concluidos los informes haya pronunciado la palabra “vistas”; su sentencia causará ejecutoria, sea que confirme o revoque la del distrito, y contra ella no habrá otro recurso mas que el de responsabilidad.

Art. 13o. La sentencia que pronuncia el tribunal (la suprema corte) se ejecutará inmediatamente y respecto de ella no habrá recursos de ninguna especie, excepto el de responsabilidad, que tampoco tendrá lugar cuando se trate de leyes que haya expedido el congreso general.

El juicio se inicia mediante un escrito que presenta el quejoso directamente ante los tribunales competentes, o por medio de la información de hechos evacuada ante los jueces letrados de partido o ante los alcal-

²³ Respecto del juicio político que se intentaba introducir en la Constitución de 1857, véase nuestro *El Amparo y la responsabilidad de los funcionarios públicos*, actualmente en prensa, además de lo expuesto páginas atrás.

INTRODUCCIÓN

33

des constitucionales; se le turna inmediatamente al fiscal, quien dará cuenta al pleno sobre su pedimento; se señala día para la vista, a menos que proceda escuchar el informe del autor o representante del autor respecto de su acto o ley; y se resuelve. Los términos son brevísimos: el mismo día en que se recibe el escrito, se turna al fiscal, por ejemplo, éste lo devolverá en el tercer día; al día siguiente se dará cuenta al pleno; y ese mismo día determinará de plano... Estos términos se amplían ciertamente, para cuando se impugnen leyes de las legislaturas o sus actos, y se acude de lejos...

5) Sobre los efectos

Los efectos varían según que proceda o no el recurso. Se puede resolver que de plano se deseché el recurso, en cuyo caso el agraviado podrá volver a intentarlo con la aportación de nuevos documentos o pruebas.

La interposición del recurso no suspende la ley o acto, sino hasta que se causa ejecutoria:

Art. 20o. En ningún caso podrán suspenderse por vía de providencia precautoria los efectos de la ley o acto contra la cual se pide amparo, sino que subsistirá en todo su vigor hasta que se pronuncie la sentencia que cause ejecutoria.

El recurso deberá interponerse durante el plazo de un año, que comenzará a contarse desde el día de la publicación de la ley, o el día en que se haya ejecutado el acto, cuya demostración compete probar al quejoso. Pues bien, el efecto fundamental del amparo, es la obtención de protección particular del quejoso y su desagravio, que tendrá lugar principalmente con la no aplicación de la ley contra la que se queja, o la suspensión del acto impugnado.

No se podrá hacer declaración general alguna acerca de la inconstitucionalidad de dicha ley o acto, pues el artículo 102 así lo indica, y consta que el constituyente de 1856 no quiso que hubiera dichas declaraciones de nulidad al tenor de lo que había propuesto Mariano Otero y se había decretado en la Acta de Reformas.

Sin embargo, sí habrá lugar a una declaración expresa acerca de la responsabilidad en que incurra la autoridad autora del acto o ley, salvo cuando se trate de leyes del congreso general. Y aquí se debe estar al sistema de responsabilidad establecido en Cádiz, que es el que subsiste y se reputa vigente, no sólo a la altura de 1857 sino varias décadas después, según hemos demostrado nosotros en otro lugar.²⁴

Queda pues siempre expedito el recurso de responsabilidad a favor del

²⁴ Cfr. lo expuesto en nota 22.

agraviado, el cual prevé, tanto el castigo del culpable como la reparación exacta del daño causado o del agravio resultante, tal como lo disponían las leyes gaditanas. De acuerdo a lo dicho, cabe juicio de responsabilidad contra la propia suprema corte; contra los tribunales de circuito y los jueces de distrito; contra los jueces de letras de partido y los alcaldes constitucionales respecto a la obligación que tienen de recibir información sumaria de los hechos, presentados por el quejoso; y respecto del propio funcionario o autoridad que resulte culpable por el acto que se impugna: de ahí que cuando se trate de un acto realizado en base a una orden, expedida en tiempo y forma por un superior, el tribunal que conoce debe hacer la declaración respectiva o correspondiente a dicho superior, o debe elevar el recurso a la suprema corte, si toca a ella conocer de dicha responsabilidad por tratarse de una autoridad de las mencionadas en el artículo primero de este proyecto, o de casos reservados a dicha suprema corte por la Constitución.

6) Reflexiones finales

Estupenda configuración del recurso de amparo la que nos ofrece Pérez Fernández en este proyecto, poco menos que ignorado por la doctrina. Contiene ya las líneas que serán clásicas en el Juicio de Amparo, con sus luces y claroscuros, con sus aciertos y sus puntos de controversia. Substanciación brevísima; fácil interposición; se puede ayudar de abogado o representante: feliz intervención del fiscal o ministerio público; con pronunciamientos sobre la protección particular o amparo y sobre la culpabilidad de la autoridad, autora del acto; no existirá declaración general de nulidad.

Para Pérez Fernández amparo y responsabilidad son dos factores de natural complementación, de suerte que incluso allí donde ya no se admite el amparo, cabrá siempre el de responsabilidad. No en vano, la jurisprudencia de la justicia federal en sus resoluciones de amparo se pronunciaban tanto sobre la protección del agraviado como sobre la consignación de la autoridad llamada responsable, al tenor de la normativa gaditana, como la resolución de 15 de enero de 1881, cuyo segundo considerando decía:

2o. Se consigna al Tribunal competente al Gefe Político del Centro y al alcaide de la cárcel de Querétaro, contra quienes se interpuso este amparo, para que se averigüe la responsabilidad en que hubieren incurrido...²⁵

²⁵ Cfr. *Semanario Judicial de la Federación*, Segunda Época, t. I, p. 67, México, 1881.

Proyecto de Ley de Amparo de Dublán de 1861

Tal vez sea, después del intento de Pérez Fernández, el segundo proyecto de ley reglamentaria del artículo 101 y 102 de la Constitución de 1857. Fue presentado y leído por el propio autor durante la sesión del 9 de julio de 1861. Consta de una breve exposición de motivos y 32 artículos.

Dublán divide su proyecto en cuatro partes o secciones: tres para cada uno de los incisos del artículo 101, mientras que la sección cuarta está destinada al contenido del 102 y a enunciar algunas normas de carácter general. Esto es:

La primera sección (art. 1-17) se ocupa de los supuestos en que se rebaten las leyes o actos de la Unión para defender algún derecho;

La segunda sección (art. 18-24) para cuando se vulnere o se invada la soberanía de los Estados;

La tercera sección (art. 25-28) para cuando se vulnere o invada la esfera soberana de la federación;

Y la cuarta parte o sección recoge algunos principios generales, como lo relativo a la naturaleza de la sentencia (art. 29); sobre la publicidad en los periódicos de dicha sentencia (art. 30); el de la supremacía de la constitución (art. 31); y el del beneficio de pobreza (art. 32).

Para su estudio, aquí hablaremos primeramente de la exposición de motivos, y después de su articulado, destacando en este segundo capítulo, lo relativo a la competencia, al objeto o materia, a los procedimientos, de los sujetos; luego hablamos del amparo y la responsabilidad; para concluir con unas reflexiones sobre la influencia de este proyecto de Dublán sobre el propio proyecto de donde nacerá la primera ley de amparo de este año de 1861.

1) Exposición de motivos

Es muy breve si, por ejemplo, la comparamos con la del proyecto de Pacheco.²⁶ Decía:

El Congreso constituyente de 1856 no quiso que para resolver las diferencias entre la Unión y los Estados se apelase a iniciativas ruidosas y reclamaciones vehementes en que iba de por medio el prestigio de la soberanía federal y el decoro de las localidades. Fijó en los artículos 101 y 102 de la Constitución los términos en que deben calificarse y decidir de tales controversias, prometiendo una ley que determinara las formas para el ejercicio de este

²⁶ Este Proyecto puede verse en BUENOSTRO, Felipe: *Historia del primero y segundo congresos constitucionales de la República Mexicana*, t. III, p. 637 y ss. México, 1881.

derecho y diera pacífica solución a esas disputas, tan peligrosas y tan poco dignas en épocas anteriores.

Inútil —continúa— es fundar la bondad del medio adoptado por la asamblea constituyente. Su ilustrada comisión de constitución expuso las razones de esta importante innovación introducida en derecho constitucional. El diputado que suscribe, participando de la creencia general de que sin las leyes orgánicas es imperfecta y llena de frecuentes obstáculos la práctica de las instituciones por que se rige el país, ha querido llamar la atención sobre tan interesante materia de los muchos hombres inteligentes e ilustrados que por fortuna de la nación se encuentran en el Congreso. Al someterse, pues, a su sabiduría el adjunto proyecto de ley, no tiene más pretensión que la de provocar el debate y abreviar si le es posible de esta manera la expedición de esa ley prometida por el código fundamental, para afirmar la armonía y consolidar el mecanismo de la federación.²⁷

Según apreciamos, Dublán menciona las diferencias graves, por ser ruidosas y vehementes, entre la Unión y los Estados, suscitadas con motivo de la puesta en marcha del sistema ideado por Mariano Otero en el Acta de Reformas de 1847, respecto de la constitucionalidad de las leyes o actos vulnerativos de las respectivas esferas soberanas (de la Unión y de los Estados). Subraya cómo el Constituyente de 1856 quiso proscribir aquellos procedimientos ruidosos y reclamaciones vehementes, procurando introducir —dice— una importante innovación en nuestro derecho constitucional.

En efecto, la modalidad que se introduce consiste, según el 102 constitucional, en que en todos los juicios de esta materia la justicia se limitaría a amparar al particular en aquel preciso punto en que hubieren sido lesionadas sus garantías o versare su queja, suspendiendo la aplicación de la ley o acto de que se tratara respecto de dicho preciso asunto. La innovación fue tomada, como explicó dicho Constituyente de 1856 del sistema estadounidense. Dublán no lo menciona sin duda por conocido.

Según tal sistema nunca debería entrarse en el conocimiento del fondo contencioso de la ley o acto reclamado, fondo que, al conocerse de conformidad con la fórmula de Otero, producía las reclamaciones vehementes y los procesos ruidosos. Nunca más se ha vuelto a entrar en su conocimiento a efectos de declarar su inconstitucionalidad general.

Dublán resalta todavía otra idea, y es la necesidad de expedir las leyes orgánicas que se prometen para desarrollar algún precepto especial de la constitución, sin las cuales resulta imperfecta y llena de obstáculos la práctica de las instituciones por que se rige el país, dice. Tiene razón Dublán. Sobre todo se hacen imperiosas allí donde las justicias no tienen por costumbre hacer valer directamente los preceptos constitucionales, obviando los problemas de las lagunas de reglamentación, en especial tratándose de los derechos del hombre y de todo el sistema de salvaguarda

²⁷ *Ibidem*, pp. 176 y 177, sesión del día 9 de julio de 1861.

INTRODUCCIÓN

37

del orden constituido. Mariano Otero hablaba también de este tipo de leyes, que él calificaba de fundamentales, pensando en que deberían tener un rango especial, superior a todas las demás.²⁸ Y con estos prolegómenos, Dublán da paso al articulado.

2) Sobre el articulado

El proyecto de Dublán trae la caracterización perfecta de lo que será el juicio de amparo, no precisamente según lo había propuesto Mariano Otero en 1847, el cual en su Voto particular establecía un sistema complejo de garantías individuales, ya que preveía además de la vía jurisdiccional, la vía política del ocurso ante el Congreso general y, en su caso, ante las legislaturas, para declarar la nulidad de las leyes inconstitucionales por invasión de las respectivas esferas soberanas. Ahora, la Constitución de 1857, el proyecto de Dublán y la tradición posterior del amparo, nada más contempla la protección del particular por la vía jurisdiccional. Mientras que los supuestos de impugnación, si bien se siguen enumerando las tres hipótesis, de hecho se reducen en el fondo a una sola, a la violación o lesión de derechos particulares.

En el sistema de Otero se hacía distinción de las tres hipótesis, las que se recogen en dicho artículo 101 constitucional. Pero esta distinción tenía su razón de ser, ya que se fijaban con propósitos claramente diferentes: uno, para proteger, en todo caso, al particular frente a toda lesión o violación de sus garantías por parte de cualquier autoridad sin distinción (federal o local); y dos, para anular de plano las leyes o actos atentatorios de las respectivas soberanías (la de la Unión y la de los Estados. De aquí, que las vías para obtener dichos propósitos fueran diferentes también. Se pretendía salvaguardar por igual el sistema de derechos y garantías a favor de los particulares, y el sistema político de gobierno del país. uno de cuyos principios básicos era el ejercicio equilibrado y justo de las respectivas esferas soberanas, sin dañar no solo la parcela de garantías como consecuencia de ese ejercicio, sino la propia soberanía.

Después, en cambio, carece de toda significación la distinción y la separación de los supuestos que hace el artículo 101 de la Constitución de 1857 y que es seguida lógicamente por los proyectos que lo intentaron

²⁸ Véase el Voto Particular de Mariano Otero de 1847 en TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-1976*, México, 1976, p. 462. Decía Mariano Otero:

Pero esta ley, la de garantías, la de responsabilidad, y las demás en que se reglamente la acción de los poderes supremos no deben ser iguales, sino superiores a todas las otras leyes secundarias, se establece que ellas sean caracterizadas y distinguidas con el nombre especial de constitucionales, y que no se reformen sino mediando un espacio de seis meses entre la presentación del dictamen que lo proponga y su discusión.

reglamentar, como éste de Dublán. El propósito es uno sólo: amparar y proteger al particular, cuyas garantías hubieren sido violadas o lesionadas por las leyes o actos de cualquier autoridad. Está por demás, o resulta irrelevante absolutamente para el sistema de amparo, el que dichas leyes o actos sean, por otro lado, atentarias o invasoras de las respectivas áreas soberanas. Más aun, posiblemente por insistir en esa diferenciación de hipótesis, inútil verdaderamente por la presencia del artículo 102 constitucional, Dublán parece dejar fuera del sistema de protección las leyes y actos de las autoridades locales que no vulnerasen ni restringiesen la soberanía federal, pero lesivas de garantías individuales, según puntualizaremos en seguida.

A) Sobre la competencia

Los tribunales federales —dice el artículo 1— son exclusivamente competentes, siempre que se trate de rebatir las leyes de la Unión o de invocarlas para defender algún derecho.

Como se observa, la redacción es muy vaga, y sólo se refiere a la posibilidad de impugnar (rebatir) las leyes o actos de la Unión; o de invocar las mismas leyes o actos de la Unión para defensa de algún derecho. Dublán no quiso adoptar la expresión del artículo 101 en su fracción primera, pese a que toda esta primera sección de su proyecto se dedica a establecer el sistema adecuado para substanciar los recursos por violación de garantías por leyes o actos de cualquier autoridad, al tenor de la fracción mencionada, o por leyes de la Unión, como dice Dublán.

Son igualmente competentes para conocer de los recursos interpuestos contra las leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados, y viceversa, según se nos explica en la segunda y tercera sección del propio proyecto, siempre que reporten violación o agravio para el particular, como hemos venido repitiendo.

¿Qué ocurrirá con las leyes y actos de las autoridades locales que, vulnerando las garantías individuales, no restrinjan ni invadan la esfera soberana federal? Para la Constitución de 1857, esta posibilidad quedaba contemplada bajo la fracción primera de dicho artículo 101, ya que habla en términos generales, de cualquier autoridad, sea federal o local. Dublán, en cambio, omite esta precisión, sin duda por estar fijada en la Constitución. . .

B) Sobre la materia

El artículo primero, por otro lado, no habla más que de leyes, no incluye el término *actos*. Con todo, deberemos entender que se sobreentendía, de conformidad con la fracción primera del 101 tantas veces mencionado.

El artículo 2 está concebido en términos generales y determina mejor la materia, objeto del juicio de amparo. Dice:

Art. 2. Todo habitante de la República que en su persona o intereses crea que han sido violadas las garantías que le otorga la Constitución, tiene derecho de ocurrir a la justicia federal en la forma que prescribe este decreto, solicitando amparo y protección.²⁹

Este principio, por tanto, es válido para los supuestos de las tres secciones del proyecto. Se encuentra más en consonancia con la prescripción del 101 constitucional y con el propósito del constituyente de proteger al particular por cualquier violación, en su persona o intereses, de las garantías reconocidas en la Constitución, y frente a todas las leyes o actos de cualquiera autoridad.

Ciertamente, el artículo 18 de la sección segunda, especifica que podrán reclamarse por cualquier habitante de la república las leyes o actos de la autoridad que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados, pero no surtirá otro efecto la reclamación que el de amparar al individuo en el caso especial sobre que verse su queja. Mientras que el artículo 25 de la tercera sección dice que cualquier habitante de la república podrá oponerse al cumplimiento de leyes o actos de las autoridades de los Estados, que invadan las atribuciones de los poderes de la Unión, pero que no surtirá efecto sino el ya señalado de amparar al individuo en el preciso asunto sobre que verse su queja.³⁰

Según hemos visto, se utilizan los términos de solicitud de *amparo y protección*, los de *amparar al individuo*, *amparar al reclamante*, clásicos luego en esta materia.

Y finalmente, cabría observar de si se podían impugnar por esta vía del amparo los actos judiciales, ya que no los menciona expresamente Dublán, y será una cuestión permanente entre los amparistas del siglo pasado, sobre todo. El proyecto, repetimos, nada dice de manera expresa y terminante. Ahora bien, como Dublán sí se refiere de manera clara al sistema de la responsabilidad, al estilo gaditano, nosotros pensamos en que dichos actos judiciales quedaban fuera de la vía de amparo, por caer ya dentro de la propia vía de la responsabilidad, entonces vigente, así como muchos años después de promulgadas las leyes de amparo.³¹

²⁹ BUENROSTRO, Felipe, o. c., p. 177.

³⁰ *Ibidem*, p. 178.

³¹ Esta materia la hemos estudiado nosotros en una comunicación que sobre "Las facultades de la Justicia Federal en materia de responsabilidad funcional", presentamos al Primer Congreso de Derecho Constitucional Iberoamericano, celebrado en la ENEP de Acatlán, en abril de 1978. Véase también nuestro *El Juicio de responsabilidad en la Constitución de 1824. Antecedente inmediato del Amparo*, editado por la Coordinación de Humanidades de la UNAM, México, 1978.

C) Sobre los procedimientos

Se pone en marcha el aparato protector, según Dublán, mediante la presentación del escrito de queja, solicitando amparo y protección. En la sección primera no alude a la forma en que debía formularse la demanda u ocurso. Mientras que en la sección segunda y tercera, ya nos aclara que deberá ser por escrito:

Art. 20. El ocurso se hará por escrito expresando la ley o acto de que procede la obligación que considera injusta, y a cuyo cumplimiento se le apremia; las razones en que funda la incompetencia de los poderes federales para obrar en aquella materia, y el artículo constitucional o la ley orgánica que favorezcan su pretensión.³²

Art. 26. Todo el que considere que no debe cumplir cualquiera ley o acto de las autoridades de los Estados, porque obran en materias que no son de su incumbencia, podrá ocurrir al juez de distrito respectivo, exponiéndole por escrito los motivos de su pretensión.³³

En todos los supuestos, sin excepción, se interpone el escrito ante el juez de distrito del Estado en que reside la autoridad que motiva la queja (art. 3); al juez de distrito de su demarcación (art. 19); al juez de distrito respectivo (art. 26).

Se da traslado al promotor fiscal, y con su audiencia declarará si debe o no abrirse el juicio, conforme al artículo 101 de la Constitución. El fiscal goza, pues, de plena libertad en la apreciación del escrito, de la motivación aducida para solicitar el amparo. Puede declarar que se niegue el amparo, sin más, o que sea acogida la queja para proteger al particular y consignar, en su caso, a la autoridad responsable.

Contra la resolución del juez, se admite el recurso de apelación y el de súplica, según los casos. Cuando es rechazado el escrito de solicitud de amparo, se admite la apelación ante el tribunal de circuito, quien resolverá sin ulterior recurso, salvo el de responsabilidad. El fallo final, en todo caso, del juez de distrito será igualmente apelable en un solo efecto, devolutivo, ante el propio tribunal de circuito, y será ejecutado sin perjuicio del recurso interpuesto. Contra la resolución de este recurso del tribunal de circuito cabe todavía la súplica ante la Suprema Corte, en los supuestos en que sea revocado el fallo del juez de distrito por el tribunal de circuito. Contra la resolución de la Suprema Corte sólo se admite el recurso de responsabilidad o juicio de responsabilidad. Todo esto por lo que respecta a la demanda de protección por violación de garantías de cualquier autoridad, o en los supuestos descritos en la primera sección.

³² BUENOSTRO, Felipe, o. c., p. 178.

³³ *Ibidem*.

INTRODUCCIÓN

41

Cierto, pues en los demás casos, descritos en la sección segunda y tercera, habrá lugar contra la resolución del juez de distrito la apelación en ambos efectos; y contra la resolución del tribunal de circuito, la súplica ante la Suprema Corte de Justicia; y finalmente, el fallo de la Suprema Corte podrá ser recurrido mediante la vía de la responsabilidad.

Por lo demás, podrá oírse a la autoridad responsable, si así lo pide. Igualmente podrá abrirse el periodo de prueba, si fuere necesario, a juicio del juez o a solicitud del fiscal. En todo caso, los términos son muy breves, con predominio del impulso oficial y la dirección también de oficio.

D) Sobre los efectos

Dublán no habla de la posible suspensión del acto impugnado. El objeto de la sentencia, sin embargo, será doble en esencia: por un lado, procurará amparar y proteger al agraviado; y por otro lado, consignar a la autoridad responsable para hacerle efectiva dicha responsabilidad y, mediante esta condena resarcirle al agraviado de daños y perjuicios. Luego, volveremos a tratar este tema de la responsabilidad implícita en el acto reclamado.

E) Sobre los sujetos

De acuerdo al tenor del 101 constitucional, es sujeto pasivo cualquier autoridad, de la Unión o de los Estados. Dublán, en la sección primera, sólo habla de rebatir las leyes de la Unión. Mientras que en la segunda y tercera sección habla ya tanto de leyes como de actos. No parece que se incluya entre los sujetos pasivos a la autoridad judicial, ni federal ni local, contra cuyos actos sólo se prevé el juicio de responsabilidad.

Como sujeto activo, se pone a cualquier habitante de la república, siempre que sean lesionadas o violadas las garantías reconocidas en la Constitución, en su persona o en sus intereses.

Además del fiscal, se mencionan las figuras del abogado defensor y los representantes. Cabe el beneficio de pobreza, en términos del 32.

3) Amparo y responsabilidad

Dublán, al igual que lo hiciera en 1857 Pérez Fernández,³⁴ separa el recurso de amparo del juicio de responsabilidad, como dos cosas distintas, pero profundamente vinculadas entre sí. En efecto, habrá en su caso el expreso pronunciamiento sobre la responsabilidad de la autoridad cuyo acto se impugna. El principio, que seguidamente transcribiremos, está concebido en términos muy amplios y generales. No admite ninguna excep-

³⁴ Véase este Proyecto en BUENROSTRO, Felipe, o. c., p. 207 del t. I, sesión del 16 de noviembre de 1857.

ción, ni siquiera cuando se trate de leyes, ya que justamente el principio viene consignado en el artículo 10, que pertenece a la primera sección, la cual habla nada más de leyes de la Unión:

Art. 10. La sentencia se publicará por la imprenta, y se comunicará oficialmente al gobierno del Estado, para que pueda exigirse la responsabilidad que haya en la autoridad que dicte la providencia.

Pérez Fernández exceptuaba la responsabilidad cuando se tratase de rebatir las leyes del congreso general. Dublán no indica ninguna excepción, ya que el artículo transcrito pertenece a la primera sección, en la que sólo habla de rebatir las leyes de la Unión. Y, pese a la interpretación de que deben entenderse también las leyes y actos de cualesquiera otras autoridades, la responsabilidad, en todo caso, afectaría a todas ellas, sin distinción.

Incluso, en materia de responsabilidad quedan comprendidas las propias autoridades judiciales, y la misma Suprema Corte de Justicia, contra cuyas resoluciones en materia de amparo, siempre admiten el juicio de responsabilidad en el único caso, precisa el artículo 17. de infracción notoria de la Constitución y leyes generales.³⁵

La vinculación entre uno y otro juicio, el de amparo y el de responsabilidad, es absoluta. Se procura hacer efectiva la responsabilidad de la autoridad, cuyo acto se impugna: y se admite el juicio de responsabilidad contra los propios actos judiciales. Mariano Otero había dicho que la ley orgánica de la responsabilidad debía tener asimismo un rango superior a todas las demás leyes.³⁶ Y como ya hemos indicado, el sistema en vigor en materia de responsabilidad, no sólo al tiempo de leerse este proyecto de Dublán, sino hasta finales del siglo, es de corte gaditano, el derivado de la ley de 24 de marzo de 1813, que es el que de hecho aplicará la justicia federal para tales casos de responsabilidad, incluso en juicios de amparo, según hemos estudiado en otro lugar nosotros mismos.³⁷

4) Influencia sobre la primera ley de amparo

La influencia que ejerció este proyecto de Dublán sobre el ánimo de los autores del proyecto de 27 de julio de 1861, del cual saldría la primera ley de amparo, es capital. Ellos mismos lo confiesan en la exposición de motivos de dicho proyecto:

Entretanto el Sr. Dublán presentaba a esta asamblea el fruto de sus trabajos personales en tan importante materia, y habiéndolo examinado atenta-

³⁵ BUENROSTRO, Felipe, o. c., p. 177.

³⁶ Ver *supra* nota 28.

³⁷ Cfr. BARRAGÁN, José, *El Juicio de responsabilidad en la Constitución de 1824 Antecedente inmediato del Amparo*, ya citado.

INTRODUCCIÓN

43

mente, comprendimos desde luego que el Sr. Dublán había acertado con la verdadera inteligencia de la Constitución en los artículos 101 y 102.

... Una vez adoptado en lo general el último proyecto (el de Dublán) procedió la comisión a revisar cada uno de sus artículos, y discutidos éstos con el Sr. Dublán, cuyas observaciones no podíamos menos que tomar en cuenta, quedaron aprobados casi en su totalidad, siendo muy pocos los aumentos y alteraciones que nos pareció conveniente hacerles.³⁸

La comparación entre uno y otro proyecto corrobora la literalidad de la influencia. Esto es muy importante a la hora de hablar de los padres del actual amparo, ya que correspondió a Dublán el papel indiscutible de ofrecer un proyecto que, adoptado más tarde por la correspondiente comisión, fue aprobado y pasó a ser la primera ley de amparo, en un momento en que ciertamente no se tenía la conciencia precisa de estar creando una nueva institución, menos aún, la conciencia de estar trabajando una materia que ya había sido abordada por Rejón y por Otero, máxime cuando se estaba rechazando el sistema previsto por este último. Es decir, de una materia absolutamente nueva, ya que es bien sabido que se está tratando de adaptar en México una práctica estadounidense, como la reconoce el propio Mariano Otero.

5) Conclusión

En conclusión, Dublán ha estructurado un sistema de protección y amparo contra las leyes y actos que violen las garantías individuales, aunque fuere a consecuencia de invadir las respectivas esferas soberanas. No lo denomina ni *recurso de amparo*, ni *juicio de amparo*, si bien trae ya los términos clásicos de *solicitar amparo y protección*, de *amparar al individuo*, *amparar al reclamante*; así como los términos de *quejoso y autoridad responsable*.

Tiene la conciencia de que se está introduciendo una importante novedad en nuestro derecho constitucional. No indica tampoco el que se estuviera tomando esta innovación del sistema estadounidense, tal vez porque todos sabían que así lo había declarado el constituyente de 1857. Es conciente también de estar rechazando la solución ideada por Mariano Otero para resolver los conflictos de soberanías, tal como lo había decretado el mismo constituyente.

De cualquier forma, Dublán ha concebido su proyecto dentro del sistema tradicional de la responsabilidad, con la declaración de consignación de la autoridad responsable, con la admisión del juicio de responsabilidad, en todo caso, contra las resoluciones judiciales, con la modalidad nueva en nuestro derecho, de limitarse a suspender la ley o acto lesivo

³⁸ Véase este Proyecto en BUENROSTRO, Felipe, o. c., p. 709 y ss. del t. III.

de derechos en aquel preciso supuesto de que se tratase, imitando en este particular el ejemplo estadounidense.

Por los escritos posteriores sobre esta misma materia de amparo del mismo Dublán, sabemos sobre los errores que él mismo señaló a la primera ley de amparo, formada sobre la base del proyecto que comentamos, abusos inexplicables —dice— que a su sombra se han cometido en el decurso de este año (1868), enervando la administración de justicia y subvirtiendo los más sanos principios del orden social, al tiempo que fijaba el mismo Dublán sus propias convicciones en la materia. Por ejemplo, en estos artículos aparecidos en *El Derecho*, señala el principio de la no responsabilidad de los cuerpos legislativos (federal y estatales) por la expedición de leyes anticonstitucionales; de la necesidad de la suspensión inmediata del acto reclamado; o de la necesidad de obligar a las autoridades soberanas a obrar dentro del límite constitucional, a través de la declaración correspondiente de la justicia federal.

Proyecto de Reglamento del Artículo 101 Constitucional de J. R. Pacheco de 1861

Como se ha podido ver por la aparición del Proyecto de Pérez Domínguez de 1857, el mismo de Dublán de 1861, o el de la comisión de justicia del mismo año de 1861, existía una gran preocupación en el seno del congreso por reglamentar el artículo 101 y 102 de la Constitución de 1857, por reglamentar lo que hoy conocemos como Juicio de Amparo. Por su parte, el ejecutivo federal abrigaba idénticos propósitos, según lo demuestra este Proyecto de J. R. Pacheco que fue redactado por encargo del propio ejecutivo federal, y que recoge el tomo tercero de Felipe Buenrostro entre los documentos del llamado Segundo Congreso.³⁹

El Proyecto Pacheco consta de una extensa exposición de motivos y un cuerpo de 35 artículos. Lleva la fecha del 31 de julio de 1861. Para su estudio, también nosotros vamos a dividir en dos el presente capítulo, separando el examen de la exposición de motivos y lo respectivo al articulado.

1) Sobre la exposición de motivos

Tenemos a la vista, en efecto, una extensa exposición de motivos, frente a la brevedad de la correspondiente a los proyectos mencionados de Pérez Domínguez, Dublán y el mismo de la comisión de justicia de 1861. Se explica quizá por tratarse de un encargo y la necesidad de justificar el trabajo encomendado: pero también se debe al hincapié que pone su

³⁹ BUENROSTRO, Felipe, *Historia del primero y segundo congresos constitucionales de la República mexicana*, México, 1874-1883. El Proyecto de Pacheco se encuentra en t. III, p. 637-656.

autor en ponderar la conveniencia de reglamentar esta materia del artículo 101 constitucional, así como la de hacerlo tomando como ejemplo el modelo norteamericano.

Pacheco es sabedor de la enorme trascendencia que tiene el contenido del artículo 101 constitucional, el cual versa sobre la competencia reservada a la justicia federal para conocer de los supuestos de violación de garantías, o de invasión por parte de las autoridades federales y estatales de sus respectivas áreas soberanas. En este sentido, se trata de un artículo clave de toda la Constitución, más aún la salvaguarda de ésta y de todo el orden establecido. Dice Pacheco:

El artículo 101 de la Constitución de 1857 es la condición de su existencia, es su clave, es su garantía, es la prueba de la sinceridad de sus autores, como una salvaguardia de ellos mismos, cuando a su vez llegasen a ser víctimas de su inobservancia.⁴⁰

... y todo lo que he dicho hasta aquí, se puede resumir en estas palabras: La condición de una sociedad es la Constitución: la condición de nuestra Constitución es su artículo 101: la condición del art. 101 es el poder judicial, supremo en sus atribuciones, y superior por consiguiente, en el ejercicio de ellas al Ejecutivo y al Legislativo: la condición del poder judicial es su independencia: y la condición de su independencia es su inamovilidad y el pago indispensable de su dotación.⁴¹

... sin estas condiciones, es inútil pensar en libertades públicas; los enemigos de ellas son los que no están por estos principios.⁴²

Con trazos precisos y enérgicos ha quedado dibujado el pensamiento de Pacheco sobre la trascendencia del mencionado artículo 101. En la extensa exposición de motivos Pacheco ha ido ponderando cada uno de los elementos de esa especie de sorites que acabamos de transcribir.

Parte, en efecto, del principio indiscutible de la supremacía de la ley, cuya cúspide es la constitución:

... nada hay —comenta— que pueda asegurar tanto las libertades públicas como las instituciones en que la ley sea la que gobierne y no el hombre.⁴³

... ese artículo (el 101 constitucional) no sea una letra muerta, ata las manos de sus agentes, y de todas las autoridades de la nación, sin excepción ninguna, y se ata las propias suyas, para no poder obrar fuera de la Constitución en perjuicio de uno solo de los ciudadanos.⁴⁴

⁴⁰ *Ibidem*, p. 637.

⁴¹ *Ibidem*, p. 651.

⁴² *Ibidem*.

⁴³ *Ibidem*, p. 638.

⁴⁴ *Ibidem*, p. 639. Este mismo principio se recogerá luego en el articulado, concretamente en el 24, que dice:

Art. 24. Los tribunales y jueces, para fijar el derecho público nacional, tendrán como regla suprema de conducta, la constitución federal y las leyes que de

Luego resalta la misión del poder judicial, el gran poder conservador de la constitución, en palabras de Pacheco,⁴⁵ el regulador del movimiento de todas las piezas de la máquina política, para que nunca se traben las unas por las otras, el sumo sacerdote, el oráculo, la condición de un sistema tan complicado y de cuestiones de tanta trascendencia y difíciles, como el sistema federal dentro de una sola y misma nación.⁴⁶ Todos convienen, insiste más adelante Pacheco, en que el eje de la sociedad es el poder judicial, citando la autoridad de Cicerón a través de Story.⁴⁷ Y como prendas vitales de magistrados y jueces, señala su independencia total y su inamovilidad. Todo lo cual realza su indiscutible superioridad sobre los otros dos poderes federales y los propios estatales *en el sentido de proteger a los individuos contra la opresión de los unos y las usurpaciones de los otros, y en el de obligar a los últimos a respetar los derechos de los ciudadanos y a observar el pacto en cuya virtud se les respeta a ellos su independencia para su administración interior.*⁴⁸

Sobra decirlo, Pacheco está glosando el ejemplo y las excelencias del modelo norteamericano, que recomienda una y otra vez. No sólo destaca el instituto protector de los derechos de las personas consagrado en los Estados Unidos, sino que está aconsejando la adopción del mismo ejemplo de federalización, más todavía, afirma que nuestro sistema es una copia incompleta de las instituciones de los Estados Unidos.

Desde luego que la problemática ínsita en la entraña del artículo 101 repercute sobre los campos soberanos de la Unión y de los Estados. Es una problemática contenciosa sobre el ejercicio particular de sus respectivas soberanías. Compromete y se pone en juego el equilibrio de poderes y las relaciones entre los Estados y la Unión. Por eso Pacheco tenía que aludir a la forma federal y republicana, puntos que conviene aclarar mejor.

Pacheco está pensando en una nación mexicana *compacta, homogénea, una e indivisible.*⁴⁹ Para él:

ella emanan. Deberán estar a su texto expreso, sin darle, ni admitir se le dé interpretación de ninguna clase, ni modificación, ni restricción, ni ampliación, ni hacer decir a sus palabras más o menos de lo que dicen, ni con pretexto de analogía con otras disposiciones, o leyes o doctrinas. El depósito sagrado que sus compatriotas les confían es su modo de vivir en sociedad, especificado y expreso en la Constitución especialmente en sus veintiocho primeros artículos.

La voluntad de Pacheco en tal sentido es manifiesta. Sin duda su recomendación resultaba demasiado dura, demasiado material.

⁴⁵ *Ibidem*, p. 641.

⁴⁶ *Ibidem*.

⁴⁷ *Ibidem*, p. 642.

⁴⁸ *Ibidem*, p. 645.

⁴⁹ *Ibidem*, p. 649.

INTRODUCCIÓN

47

el sistema federal de la República (mexicana) no debe ser más que la descentralización de la administración municipal: que las localidades no tengan que pedir licencia al centro para promover todos los ramos posibles de mejora y adelanto, pero no sólo sujetos a la Constitución y los tratados, sino con un mismo Código civil, criminal, de comercio, de minería y de procedimientos, con un mismo sistema económico...; que, en fin, las localidades sean independientes para su administración, pero no de la nación ni con otras facultades que las que la nación expresamente les ha dado.⁵⁰

El ideal unionista de Pacheco lo lleva a afirmaciones sencillamente inadmisibles, como cuando sostiene que el proceso de federalización de México fue exactamente como el proceso norteamericano, pero copiado imperfectamente, ya que

antes de la Constitución (de 1824) nada eran (los Estados) y sin la Constitución nada serían; su independencia para el nombramiento de sus funcionarios y para su régimen interior, ni para echar un puente en un río, ni para nombrar el más subalterno de sus empleados, ni su ser, ni su nombre, no lo tenían antes de la Constitución de 1824, y no lo tuvieron sino porque ella se lo acordó.⁵¹

Evidentemente Pacheco exagera en este punto. Salvas las apariencias, la formación del Estado mexicano en nada se asemeja al proceso seguido por los Estados Unidos. El Acta constitutiva de 1824 es el pacto federal entre nosotros, que debe estimarse plenamente en vigor hoy todavía, pues no cabe confundirla con la Constitución de 1824 ni con las posteriores. Ni el Acta constitutiva, ni dicha Constitución de 1824 crearon el federalismo mexicano, sino que se limitaron a reconocerlo y a reglarlo. Es cierto que tales documentos crearon a algunos Estados, que no existían antes como tales, pero otros muchos ya venían existiendo bastante tiempo antes de que se reuniera incluso el propio segundo constituyente. Más aún, este segundo constituyente carecería de razón y de sentido, si no se toman en cuenta hechos como el conflicto entre Iturbide y el primer constituyente; o el Acta de Casa Mata, cuyas consecuencias trajeron directamente el movimiento de autoconstitución de las provincias en Estados libres y soberanos y el movimiento del federalismo; y la misma pugna entre el primer constituyente reinstalado y las provincias (o nuevos Estados) que se negaron a obedecerlo si no se limitaba a ser meramente convocante de otro constituyente. Y todos estos pasos, que nosotros hemos estudiado con detenimiento en el libro *Introducción al federalismo*,⁵² en nada se parecen a los pasos emprendidos por Norteamérica.

⁵⁰ *Ibidem*, p. 648.

⁵¹ *Ibidem*, p. 647.

⁵² No podemos ahora entrar en pormenores sobre este tema, por ello es preciso remitirnos a nuestro libro mencionado *Introducción al federalismo*, Imprenta de la UNAM, México, 1978. Ver en especial, la p. 113 y siguientes.

Sin duda Pacheco conoce bien los hechos y las fuentes de su conocimiento, no obstante su marcado unionismo y su fervor por el modelo estadounidense. Refleja el triunfo del pensamiento de su época, el que se recoge en la Constitución de 1857, la cual ciertamente en su versión original no acogió al senado. Y sin senado, así sea al estilo y sabor del Acta constitutiva y Constitución de 1824, no puede hablarse de federalismo, al menos al estilo y sabor también del que se impuso en 1823 y 1824.

Consecuencia de tal pensamiento triunfante fue el rechazo del Acta de Reformas de 1847 y el total olvido de su principal fautor, Mariano Otero; fue el rechazo de su fórmula para resolver los conflictos de inconstitucionalidad de las leyes y actos de los poderes soberanos, sujetos al examen del congreso general, cuando se tratase de leyes y actos de los poderes estatales; y a la decisión de las legislaturas, cuando fuesen leyes y actos de los poderes federales. Ahora, ni en este Proyecto de Pacheco, ni en la propia Constitución de 1857 se toma en cuenta el fondo contencioso de tales leyes y actos. Sólo se atiende al perjuicio o daño que puedan causar sobre las garantías e intereses de los particulares, a imitación de las prácticas norteamericanas.

Así pues, vemos que no se menciona para nada a los llamados padres del Amparo; que no se sigue exactamente el sistema establecido por Otero en su Voto particular de 1847, sino muy laxamente, justo bajo aquel aspecto en que se trata de seguir el ejemplo de la justicia estadounidense, proteger al particular frente a dichas leyes y actos y esto, sin hacer referencia general de inconstitucionalidad. Los términos clásicos de *demandas de amparo*, de *amparo* y *protección* sí se encuentran en el vocabulario de Pacheco, pero sin intención creadora e institucionalizante. Son términos vulgares y corrientes de las prácticas judiciales. Todavía aquí no adquieren substantividad distinta, ni se institucionalizan en lo que llamamos Juicio de Amparo.

Pacheco se propuso reglamentar el contenido del artículo 101 constitucional. Ha tomado como guía el ejemplo norteamericano. Y para articular su sistema se valió del Proyecto elaborado por aquellos días por Dublán, que *he abrazado en todas sus disposiciones*, confiesa.⁵³ Veamos, en particular, cómo articulaba Pacheco su sistema de protección y amparo, apuntalado sobre las ideas que acabamos de referir.

2) Sobre el articulado

Cabe señalar desde ahora que Pacheco no se ha limitado al sólo contenido del mencionado 101, sino que, tal vez para adecuar mejor las diversas facultades encomendadas a la justicia federal, procura reglamentarlo en armonía con lo dispuesto en otros artículos constitucionales, como

⁵³ BUENROSTRO, Felipe, o. c., p. 651.

INTRODUCCIÓN

49

el 97 o el 126 y de conformidad con otras leyes como la de 14 de febrero de 1826 y 22 de mayo de 1834, lo que constituye un enfoque novedoso y un entronque tradicional a la materia que se llamará de Amparo. Pues bien, para guardar el orden en la exposición vamos a subdividir esta parte de nuestro trabajo en las secciones acostumbradas, relativas a la competencia; a los sujetos; al objeto; a los procedimientos y a los efectos, partes propias del juicio que se reglamenta, para terminar con algunas consideraciones acerca de la naturaleza y configuración general del sistema.

A) La competencia

Aunque Pacheco no se circunscribe al sólo propósito del amparo del artículo 101, sí sienta el principio universal de que:

Art. 1o. Los tribunales federales son exclusivamente competentes siempre que se trate de haberse infringido la Constitución o leyes generales de la Unión, o de invocarlas para defender algún derecho.⁵⁴

Después pasa a describirnos el haz de facultades atinentes a cada una de las esferas del poder judicial federal:

a) Competencia de los jueces de distrito:

Dice el artículo 7 que los jueces de distrito conocerán en primera instancia:

I. De todas las controversias a que se refieren las fracciones 1a., 2a., 5a. y 6a., del artículo 97 de la Constitución; de las que se refieren las tres del artículo 101, cuyo conocimiento en primera instancia, no esté cometido por la Constitución, o por esta ley, a la Suprema Corte.

II. De las causas de almirantazgo o de piratería, o por ofensas a la nación, o al pabellón nacional; o por estación por más tiempo del permitido en las aguas de la República de fuerzas navales extranjeras; o de los naufragios, cuando algunos puntos se vuelvan contenciosos, como comprendidos todos en la frac. 2a. del artículo 97, en los cuales se arreglarán, en lo que no pugne con la Constitución, o con esta ley, a la de 25 de enero de 1854.

III. De los bienes de intestados extranjeros, arreglándose en esta parte a la ley fuente.

IV. De las causas de tráfico de esclavos, como las comprendidas en la fracción 6a. del art. 97.

V. De los contratos en que los mexicanos se comprometan a trabajar en país extranjero.

⁵⁴ *Ibidem*, p. 652.

VI. De las controversias sobre capacidad civil de los extranjeros.

VII. De los delitos cometidos en país extranjero en daño de la República.

VIII. De la práctica de diligencias en materia civil, ordinaria o comercial en obsequio de exhorto de tribunales extranjeros, para lo cual se arreglarán a la ley de 20 de enero de 1854, y cuando para ello hayan recibido el exhorto por conducto de la Suprema Corte de Justicia.

IX. De las causas criminales contra cónsules o vice-cónsules extranjeros, por infracción de leyes generales de la nación, o por abuso de su carácter en relación con la nación mexicana, sus rentas o sus ciudadanos.

X. De las causas por faltas de oficio y de responsabilidad de los empleados en las rentas de la federación y de sus demás funcionarios, excepto de los delitos que son solamente del fuero militar, o por infracciones del bando de policía.

XI. De las causas criminales por cohecho o conato de corrupción a los empleados en rentas de la federación.

XII. De toda demanda sobre concesiones de tierras, o patente de privilegio exclusivo de invención, introducción o perfeccionamiento o cualquiera otra gracia que haya sido acordada por el supremo gobierno nacional, o por diferentes Estados en competencia, en lo cual se arreglarán, en lo adaptable a esta ley, a la de 7 de mayo de 1832, excepto aquellas en que la nación sea parte y está cometido su conocimiento en primera instancia a la Suprema Corte de Justicia.

Según vemos, la materia descrita en los doce rubros precedentes desborda, con mucho, el preciso objeto del amparo. El artículo 97 citado habla en términos muy genéricos sobre todas las controversias que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales (fracción I); de las que versen sobre derecho marítimo (fracción II); de las que se susciten entre un Estado y uno o más vecinos de otro (fracción V); de las del orden civil o criminal que se susciten a consecuencia de los tratados celebrados con las potencias extranjeras (fracción VI). También se contempla la materia sobre responsabilidad funcional; materia civil, etcétera. Y, entre ellas, también se enumeran los tres supuestos del artículo 101. Evidentemente, Pacheco no es consciente de estar reglamentando algo parecido al Juicio de Amparo: no percibe la individualidad que más adelante cobrará esta institución.

b) Competencia de los tribunales de circuito

Los tribunales de circuito conocerán, según dice el artículo 5 del Proyecto Pacheco, en grado de apelación de las causas de que hayan conocido en primera instancia los jueces de distrito, en los casos en que la admiten conforme a las leyes y en los términos de las de 14 de febrero

INTRODUCCIÓN

51

de 1826 y 22 de mayo de 1834.⁵⁵ Cosa curiosa, pero la ley de 14 de febrero se refiere a las Bases para el reglamento de la Suprema Corte; mientras que en mayo de ese mismo año de 1826 sí se expide la correspondiente a los tribunales de circuito y jueces de distrito, que era en realidad una especie de ley orgánica de la justicia federal,⁵⁶ la cual, en efecto, prescribe que dichos tribunales de circuito conocerán la primera instancia de aquellos asuntos que deba conocer la Suprema Corte en segunda y tercera, según los artículos 23 y 24 de dicha ley de 14 de febrero de 1826.⁵⁷

La remisión a dicha ley de 14 de febrero de 1826, que debe interpretarse a través de la de 20 de mayo del mismo año, amplía más los linderos de la materia, de manera que nos hace pensar de nueva cuenta en que Pacheco no está tomando en cuenta la idiosincracia del amparo, para comprender, en cambio, la rama de lo estrictamente contencioso, cuyo conocimiento por parte de la justicia federal ha venido cayendo en un verdadero desuso, en un desentendimiento total.

⁵⁵ *Ibidem*.

⁵⁶ Cfr. BARRAGÁN, JOSÉ, *Introducción al federalismo*, o. c., el capítulo dedicado a la formación del poder judicial. Cfr. *Actas del Senado*, prologadas y recopiladas por Barragán, JOSÉ. El tema véase en t. I, libro 1, México, 1976.

⁵⁷ Los artículos en cuestión decían:

Art. 23. Conocerá en 2a y 3a. instancia:

1o. Cuando se susciten disputas sobre contratas o negociaciones celebradas por los comisarios generales sin orden expresa del gobierno supremo.

2o. En las causas criminales que se promuevan contra los comisarios generales por delitos cometidos en el desempeño de sus destinos.

3o. En las causas criminales contra los jueces de distrito por delitos cometidos en el desempeño de sus destinos.

Art. 24. Conocerá solo en 3a. instancia:

1o. Cuando un Estado demande a un individuo de otro.

2o. Cuando se susciten diferencias entre particulares sobre pretensiones de tierras, bajo concesiones de diversos Estados.

3o. Cuando se promuevan disputas sobre contratas, o negociaciones celebradas por agentes subalternos a los comisarios generales, sin orden de éstos ni del gobierno supremo.

4o. En las causas criminales de los cónsules de la república y en las civiles de los mismos que la admitan.

5o. En las causas de contrabando, almirantazgo y presas de mar y tierra.

6o. En los crímenes cometidos en alta mar.

7o. En las ofensas hechas contra la nación de los Estados Unidos Mexicanos.

8o. En las causas criminales promovidas contra los empleados de hacienda, que no sean comisarios generales, por delitos cometidos en el desempeño de sus destinos.

9o. En los negocios civiles que la admitan, en que la federación esté interesada.

c) Competencia de la Suprema Corte

Como ha sido tradicional desde su creación, o desde las mencionadas Bases de 14 de febrero de 1826, la Suprema Corte es el tribunal por excelencia, la máxima expresión de ese tercer poder federal. Casi casi era el único tribunal que iba a existir, pues los tribunales de circuito y los juzgados de distrito se crearon de manera residual. En otro libro subrayo esta circunstancia.⁵⁸ De aquí la técnica de la competencia exclusiva desde la primera instancia, que se le reserva. Pues bien, según el artículo 2, toca a la Suprema Corte conocer, por turno, desde la primera instancia:

I. De las controversias a que se refieren las fracciones 3a. y 4a. del art. 97.

II. De las informaciones por delitos comunes de los ministros extranjeros o por mezclarse en actos positivos en conspiraciones contra el gobierno establecido, ministrando armas o recursos a sus enemigos o a los de la República en guerra extranjera, cuando el gobierno le mande formarlas, y concluidas se dará cuenta para con ellas pedir su remoción a sus respectivos gobiernos o decretar su salida del territorio de la República, o para justificar su acto después de ejecutado, según sus facultades conforme al derecho de gentes.

III. De las demandas civiles contra ministros extranjeros, en los casos en que sean justificables por las propiedades raíces en el país, o efectos de comercio, dando cuenta al gobierno antes de correr traslado de la demanda; lo cual no lo proveerá, sino cuando el gobierno le informe de no haberse verificado algún arreglo extrajudicial, o se hayan pasado ocho días sin recibir este informe.

En los mismos términos y según los reglamentos del gobierno de las causas criminales de los sirvientes de los ministros, conforme a la Real Orden de 7 de abril de 1770, o la ley 7, tít. 9, lib. 3o. N.

IV. De las disputas que se susciten sobre contratos o negociaciones celebradas con el gobierno supremo, o decretos suyos que importen contratos y en que la nación sea parte, como obligada al saneamiento, o a una indemnización, en caso de haber lugar a ella, como comprendidos estos casos en el artículo 98.

V. De las causas de responsabilidad en que sean reos los jueces de los tribunales de circuito.

Y de acuerdo con el artículo 3 conocerá en grado de apelación o súplica de las sentencias y fallos de los tribunales de circuito en los términos del reglamento de 14 de febrero de 1826 y ley de 22 de mayo de 1834; así como de los supuestos del artículo 101, expresamente numerados en el artículo 4. Todo ello, sin detrimento de la normal com-

⁵⁸ Cfr. BARRAGÁN, José, *Introducción al federalismo*, o. c. Véase el capítulo sobre la formación del poder judicial en p. 229 y siguientes.

INTRODUCCIÓN

53

petencia en materia de responsabilidad funcional, la cual se deduce del tenor de otros artículos del Proyecto, que luego comentaremos aparte.

Una vez más digamos que la materia es muy amplia; que no se observa una clara diferenciación del objetivo propio del amparo; y que se subrayan los conflictos contenciosos.

B) Las partes

En lo relativo a la reglamentación de la intervención de las partes del juicio es mucho más explícito Pacheco, enuncia términos que se harán clásicos definitivamente, como cuando menciona a la parte agraviada, a la autoridad responsable, al fiscal, o los parientes y amigos (con el poder presunto de la ley) en lugar de la parte agraviada. Pacheco enuncia estos principios de la siguiente manera:

Art. 9. Todo habitante de la República, que en su persona o intereses en materia civil litigiosa, criminal o del orden administrativo, crea que han sido violadas las garantías que le otorga la Constitución, tiene derecho de ocurrir a la justicia federal, en la forma que prescribe este decreto, solicitando amparo y protección. Si se trata de una pena capital o prisión, o destierro, en que no se hayan guardado todas las garantías tutelares de los jueces, podrán ocurrir, en lugar de la parte agraviada, sus parientes o amigos con el poder presunto de la ley.⁵⁹

Precioso artículo, enunciado perfecto de lo que debió ser en todo tiempo, y debería ser sobre todo hoy en día, nuestro Juicio de Amparo: un ocurso rápido, interpuesto por el agraviado, por el pariente o amigo, ante la justicia federal, sobre cualquier materia que le reporte agravio o quebranto de ley y constitución, ya sea civil, penal, administrativa o contenciosa, y contra las irregularidades del proceso; con sus múltiples efectos, de suspensión del acto (según los casos), de reposición al *statu quo*, como dice Pacheco; de indemnización y reparación del agravio infringido, como prescribían las leyes gaditanas; e incluso de responsabilidad y castigo del culpable.

Luego, más adelante:

Art. 10. Cualquier habitante de la República puede representar contra leyes o actos de las autoridades de los Estados que invadan las atribuciones de los Poderes de la Unión: puede igualmente oponerse al cumplimiento de una obligación procedente de leyes o actos de la autoridad federal, que en su concepto invaden o restringen la independencia, en materias en que le esté asegurada por la Constitución. Su oposición debe dirigirla por escrito al juez de Distrito, exponiendo el hecho y el artículo de la Constitución, de la ley orgánica o del tratado en que la funda.⁶⁰

⁵⁹ BUENOSTRO, Felipe, *Historia del primero y segundo congresos constitucionales de la República mexicana*, o. c., p. 651 del t. III.

⁶⁰ *Ibidem*, p. 652.

A Pacheco no le gustaba mucho el término de soberanía aplicado a los Estados. Pese a que se contenía en el artículo 101 constitucional. Pacheco prefiere cambiarlo por el de independencia, que hace referencia a un mundo de ideas distinto. A mí personalmente me sugiere un sabor entrañable y tradicional el término *representar*, usado comúnmente por los diputados gaditanos, lo mismo que por los vocales de la Soberana Junta Provisional Gubernativa, por los diputados del llamado primero y segundo constituyente. Lo de oponerse tenía que ver mucho con la naturaleza del juramento y la propia del acto o ley inconstitucional, que genera automáticamente desobediencia y oposición.⁶¹

Art. 11. Todo habitante de la República puede ocurrir en demanda de amparo y protección al juez de distrito, en los términos de esta ley, por aplicación que se le haga, sea judicia'mente, sea por autoridad del orden administrativo, de leyes del Congreso general o de las legislaturas de los Estados a las que se hayan dado, o se quiera dar efecto retroactivo en el orden civil o criminal.⁶²

De todo ocurso o demanda de amparo y protección se dará vista al promotor fiscal o, en su caso al procurador general, quienes extenderán su parecer o pedimento.⁶³

Por otro lado, se podrá oír a la autoridad responsable, o a su apoderado legal. En todo caso, el juez pedirá informe a la autoridad, de cuyo acto se queja el reclamante.⁶⁴

C) Los procedimientos

De acuerdo con la variedad de materias, el Proyecto se refiere a varios procedimientos, incluido el caso del exhorto de extradición,⁶⁵ y los relativos al juicio de responsabilidad, que aquí se presuponen, según comentaremos más adelante. Con todo, el procedimiento central versa sobre los supuestos que podemos llamar de amparo, en un sentido amplio, ya que la materia es muy amplia.

Este ocurso de amparo y protección se incoaba mediante la solicitud de amparo verbal o escrita. El artículo 9; arriba transcrito no especifica la forma en que debía formularse dicha solicitud. El artículo 10, en cambio, sí indica que la oposición debe dirigirse por escrito. El onceavo no hace tampoco ninguna especificación. Generalmente, la demanda de amparo se interpone ante el juez de distrito; la del juicio de responsa-

⁶¹ *Ibidem*, p. 652 y BARRAGÁN, José. *Introducción al federalismo*, o. c.

⁶² BUENROSTRO, Felipe, *Historia del primero y segundo congresos constitucionales de la República mexicana*, o. c., t. III, pp. 653-654.

⁶³ *Ibidem*, p. 654.

⁶⁴ *Ibidem*.

⁶⁵ *Cfr.* artículo 8 de este Proyecto en BUENROSTRO, Felipe, o. c., p. 653.

INTRODUCCIÓN

55

bilidad, que abarca también los casos de inobservancia de las leyes que ordenan los procedimientos, ante el superior inmediato; las demandas civiles, mercantiles, etcétera, según los casos, de acuerdo con la distribución de competencias.

Acto seguido, el juez debe solicitar el correspondiente informe de parte de la autoridad, contra la cual se recurre, quien deberá evacuar dicho informe en el término preciso de tres días. Después, con el informe, o sin él, se turna al ministerio fiscal, para que formule su parecer o pedimento dentro de los tres siguientes días.

Oído al fiscal, el juez dentro de otros tres días, decidirá si se abre el juicio pertinente, o si, por el contrario, se desestima el ocursu. Contra la declaración desestimatoria cabe la apelación ante el tribunal superior, quien resolverá sin ulterior recurso.

Si el juez manda abrir el juicio, se avocará el conocimiento de la causa y lo sustanciará volviendo a oír al quejoso y a la autoridad respectiva. Si fuere necesario a calificación del juzgado esclarecer algún hecho, se mandará abrir el negocio a prueba por un término común, que no deberá pasar de ocho días, salvo que se deban rendir en lugar distinto del de la residencia del juzgado, en cuyo caso se concederá un día más por cada diez leguas de distancia. Y, después de escuchar nuevamente a las partes terminado el periodo de pruebas, queda visto para sentencia.

Hemos podido apreciar la brevedad de los términos; la rapidez de las diligencias; la ausencia de formalismos; la libertad para expresarse en las audiencias verbalmente o por escrito; para hacerlo en persona o por medio de abogado; el juez tiene siempre el impulso oficial.

D) Los efectos

Varían los efectos de acuerdo con la naturaleza del juicio de que se trate, pues hemos visto cómo el Proyecto regula materias diferentes, civil, penal, administrativa, de responsabilidad, etcétera. Ahora nos importa destacar los efectos propios de las resoluciones en materia de amparo y protección.

a) La suspensión provisional del acto

Pacheco insiste en la necesidad de suspender el acto recurrido, dejando al juez una gran discrecionalidad, en todo caso, para adoptar o no tal providencia:

Art. 12. El juez pedirá informes a la autoridad, de cuyo acto se queja el reclamante, mandándose suspender todo ulterior procedimiento, si en su juicio, por la naturaleza del acto, o por la notoriedad de él, o por los documentos que se le presenten, fuere de hacerse, poniéndolo en conocimiento del Ministerio de Justicia.⁶⁶

⁶⁶ *Ibidem*, p. 654.

Si la queja fuere de actos o leyes del Congreso general o del Gobierno supremo de la nación, el juez de distrito limitará su conocimiento a sólo la suspensión necesaria para conservar el *statu quo* anterior al acto, y mandará todo lo actuado a la Corte de Justicia. .⁶⁷

En el supuesto de que se deniegue el recurso, como queda dicho, el juez en vista de las pruebas o documentos presentados mantiene la firmeza del acto o ley impugnada, mandando sea obedecida, en virtud de haber procedido la autoridad responsable (que en este caso no lo será) en el ejercicio de su derecho, sin haber faltado a la constitución ni a las leyes.⁶⁸

b) Efectos propios de la sentencia

Dice el artículo 20 que la sentencia del juez de distrito, en caso de ser favorable al quejoso, tendrá por objeto reponerle en su persona o en sus intereses, en el estado en que se hallaban antes del acto de que se queja, o hacer efectiva la responsabilidad civil, para el reintegro de la indemnización por parte de la autoridad que atentó, en caso de haber destruido o consumado los bienes que fueron ocupados, o irreparable el daño del hecho consumado en la persona.⁶⁹

Estupenda previsión la de este artículo 20, que señala las directrices sobre que transcurrirá el Juicio de Amparo en materia de reposición en su persona o en sus intereses, y reparación de daños y perjuicios. Máxime, cuando el mismo artículo 20, dejaba a salvo la acción de proseguir el juicio de responsabilidad *ante quien y por la vía que corresponda*, contra los responsables, sin perjuicio de la obligación que pesaba sobre el propio juez para comunicar su sentencia al gobierno del Estado, o al supremo nacional, o a la Suprema Corte para los mismos efectos de hacer efectiva la responsabilidad a que hubiere lugar.

La sentencia del juez de distrito admite apelación y, en su lugar, la súplica. La apelación se interpone ante los tribunales de circuito, cuya resolución si fuere conforme, causará ejecutoria. En otro caso, tendrá lugar la súplica ante una Sala de la Suprema Corte, contra cuya resolución no habrá ulterior recurso salvo el de responsabilidad, conforme a las leyes, precisa el artículo 22.

Por otro lado, el artículo 29 indica que ninguna sentencia de pena corporal o que pase de una multa de cien pesos, o prisión de seis meses, podrá ejecutarse por los jueces de distrito, sin la revisión del tribunal de circuito, aún cuando el sentenciado no apele: y si la pena fuere capital, sin la revisión de la Suprema Corte.⁷⁰ Por último, esta clase de sen-

⁶⁷ *Ibidem.*

⁶⁸ *Ibidem.* Se trata del artículo 16.

⁶⁹ *Ibidem.* p. 654.

⁷⁰ *Ibidem.* p. 655, Cfr. artículo 25.

INTRODUCCIÓN

57

tencias sólo beneficiarán o perjudicarán a los que litigan, según el artículo 25.

El propio juez de distrito cuidará de la ejecución de su fallo, intimando sus órdenes e impetrando el auxilio de quien corresponda a nombre de la Unión, y en caso de no darse cumplimiento, dará aviso a la Suprema Corte por conducto del presidente del tribunal de circuito, la cual requerirá al Supremo Gobierno, o procederá a lo que haya lugar, según los términos del artículo 19.

3) Consideraciones finales

Se ha podido comprobar la gran comprensión del articulado. Más parece una especie de ley orgánica o reglamentaria de todas las atribuciones encomendadas a la justicia federal. Desborda con mucho el objetivo preciso del artículo 101 constitucional. Es abundante en observaciones y detalles de interés. Aquí se ha procurado dar sólo una visión más aproximada a los aspectos del amparo.

Ahora bien, la amplitud de la materia tratada, como materia de exclusiva competencia de la justicia federal, da pie no sólo a poder diferenciar los procedimientos implícitos en la interposición de los correspondientes recursos, de acuerdo a la naturaleza de la materia (por ejemplo, el de responsabilidad), sino que también da pie para interpretar que la protección y amparo debía abarcar todos los supuestos de violación de garantías, así como de daños y perjuicios causados en su persona e intereses por las autoridades que quedan mencionadas y en los casos igualmente ya enumerados, así fueran civiles, penales, administrativos, de derecho marítimo, etcétera, incluso de carácter judicial. El tenor de los artículos 9, 10 y 11 en relación con los que describen los procedimientos de amparo y protección lo prueban suficientemente.

Desde otra perspectiva, podemos resumir en dos los objetivos esenciales del amparo: reponer al quejoso, en su persona e intereses, en el estado en que se hallaban antes del acto, o en todo caso resarcirle de daños y perjuicios por actos irreparables o consumados; y el objetivo de hacer efectiva la responsabilidad de la autoridad que resultare culpable. He aquí, al igual que en el Proyecto de 1857, en el Dublán mismo de 1861, cómo amparo y juicio de responsabilidad caminan juntos: incluso, allí donde no cabe más recurso, se admite siempre el juicio de responsabilidad. El juez de amparo tiene, a este respecto, la obligación de hacer el correspondiente pronunciamiento sobre este extremo, comunicando lo obrado a quien corresponda conocer de dicha responsabilidad, de acuerdo a las leyes en vigor, que son sin lugar a dudas las gaditanas, singularmente la de 24 de marzo de 1813.

Tampoco en el articulado, como apreciábamos en la exposición de motivos, se incluye el pronunciamiento meramente contencioso implícito en

el fondo de todo acto o ley inconstitucional. Se repite que las sentencias que se ocupen en los juicios de esta naturaleza (sobre los términos del 101 y 102 constitucionales) sólo favorecen o perjudican a los que litigan.⁷¹

Pacheco, finalmente, ha encontrado formulaciones felices: habla de demanda de protección y amparo; de quejoso, de autoridad responsable, y de esa fórmula tan clásica, pero no exclusiva del Juicio de Amparo, de que la Unión ampara y protege al individuo cuyas garantías han sido violadas, y libre de cumplir la ley o acto de que se queja.⁷²

Proyecto de Ley Orgánica de 1861 materia de amparo

A breves días de la presentación del proyecto de Dublán, para reglamentar el artículo 101 y 102 de la Constitución de 1857, se leyó éste sobre una *Ley Orgánica de los tribunales de Distrito y de Circuito, presentado por la comisión de justicia*, según reza su título original. Lleva la fecha de 30 de julio de 1861 y la rúbrica de Ruiz.—Castro.—Fernández.⁷³

El propósito del proyecto es amplio y omnicomprehenso. Trata de reglamentar la competencia reservada por la Constitución a la justicia federal, en particular, a los tribunales de Circuito y a los juzgados de Distrito. Con todo, para nosotros resulta de enorme interés este proyecto, porque, como era de esperarse, habla también de la materia que hoy denominamos como de Amparo. Estaba en el ambiente, y se respiraba en el seno del congreso la necesidad de la ley reglamentaria del amparo: ahí tenemos el Proyecto de Pacheco,⁷⁴ el Proyecto de Dublán,⁷⁵ y el Proyecto que sirvió de base a la primera Ley de Amparo, todos del mes de julio de 1861.⁷⁶

Por lo previsto en dichos proyectos, incluido el de Pérez Fernández de 1857, parece que había un común consenso en la idea general de atribuir las principales funciones de amparo a estos juzgados y tribunales federales. No extraña, pues, el que ahora la propia comisión de justicia hable de tal competencia.

Consta el proyecto de la acostumbrada exposición de motivos y 48 artículos, lo cual procuraremos analizar en dos capítulos: uno dedicado a subrayar los principios generales del proyecto; y el otro, al estudio particular de la materia de amparo.

⁷¹ *Ibidem*, p. 654. Cfr. artículo 16.

⁷² *Ibidem*.

⁷³ Véase en BUENROSTRO, Felipe, *Historia del primero y segundo Congresos constitucionales de la República mexicana*, México, 1874-1883. La referencia en t. I, pp. 360-365.

⁷⁴ *Ibidem*, t. III, p. 637 y ss.

⁷⁵ *Ibidem*, t. I, p. 176 y ss.

⁷⁶ *Ibidem*, t. I, pp. 239-242.

INTRODUCCIÓN

59

1) Ideas generales

La comisión, para empezar, tiene la firme conciencia de no introducir nada nuevo: se ha servido —dice— de la consulta de las leyes relativas a tan importante materia; ha estimado las costumbres y considerado las necesidades de la época con cuanta diligencia le ha sido posible,⁷⁷ todo lo cual cae dentro de la notoria ilustración del soberano congreso. De ahí, que se disculpe la comisión de entrar en la exégesis pormenorizada de cada uno de los artículos de que consta.⁷⁸

Se intenta, pues, satisfacer la necesidad de que la justicia fuera pronta y eficazmente administrada, encomendando a cada esfera el haz de atribuciones contenidas en la Constitución y otras leyes; señalando las correspondientes dotaciones a todos los empleados, conciliando la decencia y el decoro con la situación escasa del erario público.

Después de hacer las anteriores consideraciones en la exposición de motivos, la comisión entra a enunciar el articulado, refiriéndose al principio de la división territorial, la cual se prevé en ocho circunscripciones de Circuito y veinticinco de Distrito, en los términos del artículo primero. Los tribunales de Circuito se integraban uno:

I. Que comprende los Estados de Chiapas, Tabasco y Yucatán.

II. El que comprende los Estados de Veracruz, Puebla, Tlaxcala y Oaxaca.

III. El que comprende los Estados de México, Distrito Federal y Guerrero.

IV. El que comprende los Estados de Michoacán, Querétaro y Guanajuato.

V. El que comprende los Estados de Jalisco, Colima, Zacatecas y Aguascalientes.

VI. El que comprende los Estados de Sonora, Sinaloa y el territorio de la Baja California.

VII. El que comprende los Estados de San Luis Potosí, Tamaulipas, Nuevo León y Coahuila.

VIII. El que comprende los Estados de Nuevo León y Chihuahua.⁷⁹

Mientras que los juzgados de Distrito se hacía uno por cada Estado de la Unión, Distrito Federal y Territorio de Baja California, como disponía el artículo tercero.⁸⁰

Luego se refiere a la composición de los tribunales de Circuito, los cuales constarán de un juez letrado, de un promotor fiscal letrado, de un

⁷⁷ *Ibidem*, t. I, p. 360.

⁷⁸ *Ibidem*, p. 361.

⁷⁹ *Ibidem*.

⁸⁰ *Ibidem*.

escribano, de un defensor titular letrado, de un ministro ejecutor y un escribiente. Tendrán como sede el lugar más céntrico de su respectivo circuito, mismo que será designado por el gobierno previos los informes que estime convenientes. El tribunal superior del Distrito de México ejercerá las funciones de tribunal de Circuito del Estado de México, según lo disponía la ley de 23 de noviembre de 1855.⁸¹

Los juzgados de Distrito, en cambio, se formarán de un juez letrado, de un promotor fiscal letrado, de un escribano, de un defensor titular letrado y de un escribiente que a la vez servirá de ministro ejecutor. Residirán en las capitales de los Estados que formen sus respectivos distritos, menos cuando el Estado tenga litoral, en cuyo caso residirán en el puerto principal que tenga habilitado para el comercio de cabotaje y altura.⁸²

Como vemos, la composición es prácticamente la misma. Varía en que en los juzgados el escribiente hará también funciones de ministro ejecutor, pero no en el número de jueces o magistrados, lo cual nos parece un poco o un mucho raro, pues realmente no se lograba componer un verdadero tribunal de Circuito con sólo un juez.

El gobierno podía variar el número de escribientes, según los requerimientos, tanto en los llamados tribunales de Circuito como en los juzgados. Para los supuestos de excusa, podía suplir al juez el primeramente nombrado de una lista de tres, o más, suplentes nombrados según las necesidades del buen servicio público.⁸³ De igual forma se procederá en los supuestos de responsabilidad de dichos jueces.⁸⁴ No se podía, en cambio, variar la residencia de estos tribunales y juzgados, a menos que concurrieran causas de perturbación del orden, pero luego que cese el motivo de la variación, los restituirá el gobierno a sus respectivos territorios.⁸⁵

El cargo de juez o magistrado, dice el artículo 13, durará seis años. Se establece el mismo plazo para los suplentes, según el artículo 15. En caso de enfermedad de dichos jueces o magistrados, éstos podrán gozar del sueldo íntegro durante seis meses, y si se prolongase más su enfermedad, deberán solicitar su licencia sin goce de sueldo. Los suplentes, serán remunerados de acuerdo con los trabajos que se les encomienden, a menos que desempeñen el cargo del propietario, en cuyo caso percibirá el sueldo íntegro que hubiera estado recibiendo aquél. Los promotores fiscales serán substituídos por los jefes de la hacienda federal.⁸⁶

Se prevén otras medidas, como la de que para ser magistrado del tribunal de circuito se requiere ser ciudadano mexicano, abogado y mayor

⁸¹ *Ibidem.*

⁸² *Ibidem.*

⁸³ *Ibidem*, p. 362.

⁸⁴ *Ibidem.*

⁸⁵ *Ibidem.*

⁸⁶ *Ibidem.*

INTRODUCCIÓN

61

de 30 años; mientras que para ser juez de distrito la edad era de tan sólo 25 años. Así como las prohibiciones de cobrar costas y demás medidas complementarias a las excusas legales.

Respecto de sus facultades, se distribuían de la siguiente manera:

A) Los tribunales de circuito conocerán en primera instancia:

I. De todas las disputas que se susciten sobre contratos o negocios celebrados por los jefes superiores de hacienda sin orden expresa del gobierno supremo.

II. De todas las causas criminales que se promuevan contra los jefes superiores de hacienda por delitos cometidos en el ejercicio de sus empleos.

III. De todas las causas criminales y asuntos de responsabilidad que se susciten contra los jueces de distrito en el desempeño de sus funciones.⁸⁷

Mientras que en segunda instancia, siempre que sea legalmente admisible, de todas las causas y negocios de que conozcan en primera instancia los juzgados de distrito.⁸⁸

Por otro lado, debían igualmente los tribunales de circuito hacer las visitas generales y semanarias de cárceles, remitiendo mensualmente al gobierno general y a la Suprema Corte de Justicia el correspondiente certificado del cumplimiento de esta obligación. Y, junto con este certificado, enviarán el correspondiente certificado elevado por los juzgados de distrito con un informe sobre el mismo.⁸⁹

Cabe mencionar todavía la facultad de supervisión que corresponde ejercer a dichos tribunales de circuito sobre la actividad de los juzgados de distrito, por lo cual deberán exigirles cada mes una lista pormenorizada de las causas criminales y asuntos civiles que se hubieren seguido en sus juzgados, con expresión de la naturaleza del asunto, fecha en que comenzó, estado que guarda y fecha de la última diligencia del juzgado. Con presencia de este documento dictará las providencias que estime convenientes para que la administración de justicia no sufra demora. De esta lista con anotación de las providencias dictadas, remitirán un tanto a la Suprema Corte de Justicia, y otro tanto al gobierno general.⁹⁰

En los mismos términos dichos tribunales de circuito debían formular la lista de asuntos y de las causas civiles y criminales que hubieren conocido, elevándola a la Suprema Corte, para los mismos efectos de vigilancia y responsabilidad.⁹¹

⁸⁷ *Ibidem*, p. 365.

⁸⁸ *Ibidem*.

⁸⁹ *Ibidem*.

⁹⁰ *Ibidem*.

⁹¹ *Ibidem*.

B) Los tribunales de distrito conocerán:

I. De todas las controversias que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales.

II. De las que se versen sobre derecho marítimo.

III. De aquellas en que tenga interés el tesoro general.

IV. De las que se susciten entre dos o más Estados.

V. De las que se susciten entre un Estado y uno o más vecinos de otro.

VI. De las del orden civil y criminal que se susciten a consecuencia de los tratados celebrados con las potencias extranjeras.

VII. De los casos concernientes a los agentes diplomáticos y cónsules.

VIII. De las causas de contrabando, almirantazgo y presas de mar o tierra.

IX. De las causas criminales que se promuevan contra los empleados de hacienda que no sean jefes superiores de ella, por delitos o faltas cometidas en el desempeño de sus funciones.

X. De las causas criminales que se sigan por delitos contra el orden y la paz pública de que trata la ley de 6 de diciembre de 1856.

XI. De las controversias que se susciten por las leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales; por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados; por leyes o actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal.⁹²

Dichos jueces, además como ya adelantamos, deberán hacer las correspondientes visitas de cárceles, remitiendo los oportunos certificados a los tribunales de circuito, junto con el informe de los negocios y demás causas de que hayan conocido.⁹³

Finalmente, se disponía que los jueces de distrito pudieran comisionar a los jueces de primera instancia o a los alcaldes de los pueblos para que practiquen las primeras diligencias de todos aquellos asuntos, criminales o civiles, de su competencia y las continúen bajo su dirección hasta ponerlas en estado de sentencia; la cual debía ser pronunciada en todo caso, por los juzgados de distrito, con las solemnidades legales.

Pasando al punto de los promotores legales, éstos serán oídos en todos los negocios criminales o civiles que se sigan en los tribunales federales, y promoverán por escrito o de palabra cuanto crean conducente a la recta y pronta administración de justicia.

Para hacer efectiva la responsabilidad de los magistrados, jueces, y demás empleados, se observará lo dispuesto en la ley de 24 de marzo de 1813, indica el artículo 43.

En materia de competencia se observará lo dispuesto en el artículo 99

⁹² *Ibidem.*

⁹³ *Ibidem.*

INTRODUCCIÓN

63

de la Constitución federal, y se sustanciarán las causas con arreglo a los artículos 11 y 12 de la ley de 19 de abril de 1831.⁹⁴ En materia de procedimientos se observarán las leyes que regían a la nación hasta el 17 de diciembre de 1757 y las expedidas por el gobierno constitucional que residió en Veracruz.⁹⁵ Se dejan insubsistentes las promulgadas por los jefes de la reacción.⁹⁶

Todas las autoridades de la federación en los Estados deberán auxiliar a los magistrados de circuito y jueces de distrito, siendo requeridas para el cumplimiento de sus providencias y ejecución de sus sentencias. Toda resistencia es caso de responsabilidad que se hará efectiva por la autoridad que corresponda.⁹⁷

Por último en esta rápida caracterización del proyecto, los artículos 47 y 48 establecían las normas relativas a los sueldos.⁹⁸

2) La competencia de amparo

La importancia del proyecto que comentamos no depende de la suerte que haya corrido durante su proceso legislativo, es decir, si llegó o no llegó a promulgarse como ley, sino en la glosa que nos ofrece sobre ciertos temas, que se harán clásicos en el juicio de amparo, o que se abandonarán definitivamente por negligencia o falta de celo de las propias autoridades judiciales federales. . .

Por ejemplo y pese a los claros términos de los proyectos anteriores, no aparece la voz amparo, ni se menciona para nada aquí, como ya lo había hecho Pérez Fernández en 1857, o el proyecto de Dublán de 1861 e incluso alguno de los llamados padres del amparo. Sin embargo, sí se glosa y se reglamenta dicho artículo clave, el 101 de la Constitución de 1857, de los supuestos típicos del amparo. Cabría tan sólo que preguntarse, sobre el particular, si el conocimiento de que habla este proyecto era sólo a efectos de proteger al particular, o si por el contrario era en un sentido contencioso más amplio, al estilo de la tesis de Mariano Otero. Conviene, pues, hacer algunas observaciones sobre tan importante materia.

A) El inciso XI del artículo 30

Ya hemos transcrito dicho inciso, que conviene recordar otra vez a la letra en este momento:

⁹⁴ *Ibidem*, p. 364.

⁹⁵ *Ibidem*.

⁹⁶ *Ibidem*.

⁹⁷ *Ibidem*.

⁹⁸ *Ibidem*, p. 365.

XI. De las controversias que se susciten por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales; por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados; por leyes o actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal.

Pues bien, comparando esta redacción con la del artículo 101 constitucional (de 1857) vemos que es exactamente la misma a excepción de la forma de redacción (aquí se hace en un solo párrafo corrido; allá en incisos) y que dicho artículo 101, inciso I, dice de *cualquier* autoridad, mientras que en el proyecto que comentamos se suprime el adjetivo indefinido.

En cuanto a la interpretación que cabría darle a dicho artículo 30, inciso XI, lógicamente es la que se le dio al propio artículo 101 constitucional, el cual debía aplicarse en el sentido de que se amparaba sólo al quejoso, sin hacer mención alguna respecto de la constitucionalidad general de la ley o acto en cuestión. Así se interpretó en 1857, rechazándose la tesis de Mariano Otero, y así debería interpretarse ahora lógicamente, al tratar de reglamentarlo.

Con todo, es preciso destacar algunos indicios que nos hacen formular otra posible interpretación, no obstante la clara tesis del constituyente de 1857. Interpretación que se basaría en las primeras leyes de 1826 y la propia tradición recogida por Mariano Otero, por ejemplo, y por la doctrina del constituyente español respecto al Tribunal Supremo, también español, en materia contenciosa. Veamos.

El Tribunal Supremo español, de origen gaditano, cuyo reglamento se manda que sea observado interinamente por nuestra Suprema Corte,⁹⁹ conocía evidentemente de los supuestos netamente contenciosos. La Constitución de 1812 así lo prescribe; y así lo prescribió nuestra Constitución de 1824 y dichas leyes de 1826. Sin embargo, es de todos conocido el hecho de que la justicia federal mexicana se vino especializando en juicios de amparo, tan intensamente como se fueran desentendiendo de lo netamente contencioso, así como del problema de la declaración general sobre la constitucionalidad del acto o ley impugnado, y de la misma responsabilidad de la autoridad llamada —valga la repetición— responsable.

Sin embargo, volviendo a leer los incisos, ya transcritos, del artículo 30 de este proyecto, comprobamos cómo el legislador insiste en que dicha justicia federal debe conocer de los conflictos o controversias netamente contenciosas, y debe conocer y hacer efectiva su posible responsabilidad por violación de derechos y del orden mismo constitucional. De esto no hay duda: las seis primeras fracciones son terminantes al respecto; por otro lado, la expresa indicación de atenerse a la ley gaditana de 24 de

⁹⁹ Véase "Las Bases para el Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de 14 de febrero de 1826", en DUBLÁN Y LOZANO, *Colección de leyes...* t. I, p. 773.

marzo de 1813 en materia de responsabilidad avala también nuestra afirmación en este campo.

Pero si la justicia federal debe conocer de tales controversias netamente contenciosas, y debe aplicar y hacer efectiva la responsabilidad, tanto por violación de garantías, como por delitos y faltas en el desempeño de sus funciones, respecto de cualesquiera autoridad, ¿no podría interpretarse dicha fracción XI en el sentido de que, además de proteger al quejoso, el juez podía y debía conocer de cualesquiera otras implicaciones contenciosas del acto o ley impugnada y, desde luego, procurar hacer la consignación de la autoridad responsable a quién correspondiera? El atisbo allí está. La inclinación por esta otra vertiente, distinta a la consagrada por la Constitución de 1857, allí está también. Lo que no hay duda es acerca de las funciones netamente de responsabilidad y contenciosas que debería desempeñar la justicia federal en todos los supuestos descritos en el mencionado artículo 30, que glosa lo prevenido en 1824 y 1826 sobre todo, y se atiene a la doctrina de la ley de 24 de marzo de 1813, la cual con absoluta independencia de la suerte de este proyecto, sabemos que estuvo aplicándose en juicios de amparo incluso hasta finales del siglo pasado.¹⁰⁰

Es preciso recordar ahora que tal ley gaditana de la responsabilidad sólo contemplaba dos partes del esquema total ideado por aquellas Cortes para hacer efectiva la responsabilidad de todas las autoridades y empleados, y defender el mismo orden constitucional. Pues bien, la primera parte de ese esquema era la relativa a la responsabilidad de los magistrados y jueces. Basta, pues, releer esta ley para comprender justamente el por qué los actos judiciales quedan en este Proyecto, lo mismo que en el de Dublán y los restantes proyectos de amparo de 1861 fuera de la propia vía del amparo. Porque tenían su propia vía para ser deducida dicha responsabilidad o reclamación a que hubiera lugar. No se olvide esta verdad a la hora de tomar parte en la clásica disputa de finales del siglo pasado entre los amparistas en esta precisa materia.

B) Encuadramiento general del proyecto

Por lo que hemos expuesto, vemos cómo no parece haber ninguna conciencia de la creación del amparo, ni de quienes se nombran como sus creadores. Tampoco se aprecia ninguna influencia, o ninguna referencia expresa y terminante, como era corriente en otros proyectos de la materia, del ejemplo norteamericano. No se glosa para nada el precepto del 102 de la Constitución de 1857 respecto de los efectos o alcances de las sentencias relativas a los supuestos del inciso XI (art. 101 constitucional).

¹⁰⁰ Cfr. BARRAGÁN, José, *El Juicio de Responsabilidad en la Constitución de 1824. Antecedente inmediato del Amparo*. Edición de la Coordinación de Humanidades de la UNAM, Imprenta de la UNAM, 1978.

La fracción XI del artículo 30 de este proyecto bien puede encuadrarse de lleno entre los artículos de las famosas Bases de 1826. Por sí sola, esta fracción y máxime integrada en el contexto de las restantes diez fracciones y de todo el proyecto, no daría pie para ver aquí una imitación del modelo estadounidense, recomendado por los demás proyectos de 1861 al hablar de esta misma materia del 101. Doctrinalmente hablando cae todo el proyecto en el contexto legal doceañista y en el contencioso de 1826. Ni creación ni imitación intempestiva, sino contexto nacional, soporte indispensable de lo que será llamado amparo, Juicio de Amparo.

La ley orgánica del artículo 101 constitucional de 1861

Pese a los esfuerzos tanto del ejecutivo como del congreso por reglamentar el artículo 101 de la Constitución de 1857,¹⁰¹ no fue sino hasta noviembre de 1861 cuando el voluntarioso Benito Juárez promulgó la ley correspondiente, cuyo encabezado era:

Ley Orgánica de procedimientos de los Tribunales de la Federación, que exige el art. 102 de la Constitución federal, para todos los juicios de que habla el art. 101 de la misma.¹⁰²

Tampoco se le llama ley de amparo, aunque ciertamente se trata de la primera ley de amparo. Como los proyectos que la precedieron, trae ya toda la terminología característica de esta institución protectora de derechos. Tampoco se alude para nada a los llamados padres del amparo: nadie los ha tomado en cuenta, ni en esta ley, ni en el seno del congreso por el que pasó como proyecto, ni por los restantes proyectos de la época (el de Pérez Fernández de 1857; el de Dublán; el de Pacheco y otros dos firmados por comisiones del congreso, del año de 1861). No obstante, repetimos, estamos ante la primera ley de amparo, la cual dará paso a una modalidad procesal muy especial, la de los juicios de amparo.

Su importancia exegética es enorme, no sólo por la obvia circunstancia de ser la primera entre las leyes reglamentarias del amparo, sino, además, porque se refiere ya a toda esa gama de puntos, que serán apasiona-

¹⁰¹ Cfr. entre otros intentos, el Proyecto de Ley de J. R. Pacheco de 1861, en BUENROSTRO, Felipe, *Historia del primero y segundo congresos constitucionales de la República mexicana*, México, 1874-1883. El Proyecto en t. III, pp. 637-657; el Proyecto de Ley Orgánica de 1861 también, en BUENROSTRO, Felipe, o. c., t. I, p. 360 y ss; el Proyecto de Dublán de 1861, en BUENROSTRO, Felipe, o. c., t. I, p. 176 y ss; el Proyecto de Pérez Domínguez de 1857, en BUENROSTRO, Felipe, o. c., p. 207.

¹⁰² Cfr. BUENROSTRO, Felipe, o. c., t. I, p. 239.

INTRODUCCIÓN

67

damente controvertidos desde la vigencia de la misma (hasta 1869). Por supuesto, aquí no pretendemos estudiar dicha ley para tomar lugar en la contienda, ni para rebatir tal o cual tesis de las expuestas en torno a los orígenes del amparo, en torno a la materia y demás aspectos de la polémica, en la que han participado tan respetables autoridades.

Tan sólo queremos mostrar los puntos que más llaman la atención de la ley, valorar éstos y ponerlos en concordancia con los proyectos mencionados que la anteceden, procurando aportar nuevas sugerencias, no reconsideradas suficientemente por quienes han participado en dicha polémica. En particular, procuramos poner de relieve el factor responsabilidad, que nos ha parecido siempre, no sólo generador en parte del amparo, sino su más perfecto complemento, por más que la práctica actual de la justicia de amparo no lo tome en cuenta para nada.

Pues bien, para guardar el orden, primero haremos mención del proyecto previo, base del texto definitivo de la ley; en segundo lugar, hablaremos sobre su articulado; luego, en tercer lugar, tratamos de encuadrar esta ley entre los proyectos citados de la época, también en materia del 101 constitucional; y, finalmente, sobre la responsabilidad y el amparo, según esta misma ley.

1) Sobre el proyecto

Proyecto de ley orgánica sobre el art. 102 de la Constitución, presentado al Congreso por la comisión especial respectiva, reza el texto que trae Buenrostro.¹⁰³ Se advierte incluso un error de imprenta, ya que en vez de consignar el artículo 102, dice artículo 192. Fue obra de Riva Palacio.—Linares.—Mariscal. Lleva la fecha de julio 27 de 1861, tres días antes de que se firmara otro proyecto sobre el mismo tema por la comisión de justicia ¹⁰⁴ (Ruiz.—Castro.—Fernández.—); y cuatro días antes del proyecto de Pacheco,¹⁰⁵ y posterior al de Dublán, que era del día 9 de julio.¹⁰⁶ Todos estos proyectos hablan de la materia de amparo; todos, en su orden, se han auxiliado o tenido presente.

A) Exposición de motivos

El proyecto que estamos estudiando ha tomado en cuenta el anterior proyecto de Pérez Fernández de 1857 y el de Dublán de 9 de julio de 1861, los dos anteriores en el tiempo. Así lo afirman, por lo demás, sus autores en la exposición de motivos:

¹⁰³ *Ibidem.*

¹⁰⁴ *Ibidem*, p. 242.

¹⁰⁵ *Cfr.* nota 1, *supra*.

¹⁰⁶ *Cfr.* nota 1, *supra*.

Discutíamos vagamente en el seno de la comisión acerca de las bases principales en que debiera descansar nuestro proyecto, y sabiendo que llegó a formarse uno sobre el mismo artículo constitucional por algún diputado del congreso de 1857, lo hicimos buscar con empeño en el archivo hasta llegar a persuadirnos de que no existía. Posteriormente lo hemos visto publicado en un periódico de aquella época. Entretanto el Sr. Dublán presentaba a esta asamblea el fruto de sus trabajos personales en tan importante materia, y habiéndolo examinado atentamente, comprendimos desde luego que el Sr. Dublán había acertado con la verdadera inteligencia de la constitución en los artículos 101 y 102.¹⁰⁷

Como se ve, les satisfizo más el proyecto de Dublán. Adoptan su técnica y su sistema, al articular el suyo en las mismas cuatro secciones que trae el de Dublán. También repiten los fundamentos doctrinales y jurídicos que expuso aquél, después de subrayar la novedad de la materia:

Es enteramente nueva la materia en nuestro país —dicen, en efecto—, aunque no lo sea del todo la disposición constitucional que reviste a los tribunales de la Federación de una especie de poder conservador, o sea moderador de los poderes públicos. En consecuencia nada teníamos que imitar o adoptar siquiera, como punto de partida en la legislación mexicana. De todas las demás legislaciones, sólo la de los Estados Unidos, de cuya Constitución se tomó el artículo que nos ocupa, pudo servirnos de guía; pero las leyes americanas son poco conocidas entre nosotros, y no hemos podido haber a las manos el texto de las que reglamentan este punto en la República mexicana.¹⁰⁸

Debe haber otro error de imprenta al final del texto transcrito, ya que ha de ser República americana, no mexicana. Pero lo importante es el señalamiento de las fuentes de donde, según los firmantes del proyecto, se tomó el 101 y el modelo para su reglamentación. Nada han tomado de la legislación mexicana, afirman. Tal vez sólo están recordando al discutido Poder Conservador del año de 1836. No parece que quisieran tomar en consideración el proyecto de 1842, ni la Acta de Reformas de 1847, considerados como el origen del amparo mexicano. Es difícil suponer que Dublán, a quien invitan a colaborar durante las sesiones de trabajo, no conociera bien dichos documentos.

Como quiera que sea, los autores de este proyecto, del que nacerá la primera ley de amparo, han querido derivar el artículo 101 constitucional y la institución protectora de la fuente misma original, el ejemplo norteamericano. Acabamos de transcribir su aceveración tajante. Más adelante, para mayor firmeza doctrinal, citarán a Tocqueville (tomo I, cap. VI, precisan). Evidentemente no tienen la más remota voluntad de crear

¹⁰⁷ Cfr. BUENROSTRO, Felipe, o. c., p. 240.

¹⁰⁸ *Ibidem*, pp. 239 y 240.

INTRODUCCIÓN

69

una institución *ex novo*, mexicanísima; ni siquiera piensan en que sólo la están reglamentando, por haberse creado como tal en 1840 (Constitución de Yucatán); 1842 ó 1847. Por eso no aluden a los nombres de Rejón y Otero.

Tal vez no estén creando nada nuevo realmente. Tal vez sólo tratan de adaptar a México algo que funcionaba bien en Norteamérica. ¿Que toman algo del modelo estadounidense? No hay duda. ¿Qué la adaptación ha sido enteramente original, y por ello ha merecido la atribución de mexicanísima, como se ha dicho del amparo? Este es un problema que todavía tienen que discutir los amparistas. En todo caso, una cosa es cierta, según arrojan nuestras personales investigaciones realizadas hasta el momento, que todos esos documentos considerados como origen del amparo (desde 1847) tienen de común el propósito de imitar el ejemplo estadounidense en esta materia. Y, salva esta nota común, en casi nada se parecen al sistema descrito en la Acta de Reformas de 1847, la Constitución de 1857 y cada uno de los proyectos mencionados (de 1857-1861).

La nota en común, es la idea de protección y amparo que deben desempeñar los tribunales federales frente a las diversas hipótesis de violación previsats en el 101 (Constitución de 1857) o en el 19 del Voto Particular de Otero de 1847. Idea tomada, siempre en opinión de sus respectivos autores, del modelo norteamericano. Varían respecto de la solución que ofrecen al problema contencioso, ínsito en muchísimos casos de los comprendidos en dichos artículos 101 constitucional o 19 del Voto de Otero. La solución propuesta por Mariano Otero en 1847 fue rechazada en 1857, y jamás se ha vuelto a considerar tal y como él la propuso. La Constitución de 1857, y con ella todos los proyectos mencionados, sencillamente eluden el conflicto, y prohíben su planteamiento de modo directo. ¿Quiénes son los verdaderos creadores del amparo mexicano? ¿Dónde radica, en puridad, la originalidad o la mexicanidad de esta institución?

Nosotros, después de repasar las fuentes de tales planteamientos, guardamos profunda reserva en este punto. Máxime, cuando la vena más cercana a nosotros, la más original y recia, es la materia de la responsabilidad por infracciones a la Constitución, a las leyes y a las garantías personales. Se trata de la responsabilidad fincada en los viejos juicios de residencia, en los juicios de responsabilidad, que es como se les denominó en tiempo de las Cortes de Cádiz, y por nuestros primeros congresos constituyentes. Sistema de responsabilidad gaditano que se aplicará aún después de 1880, en juicios de amparo incluso. Sistema que, por cierto, se encuentra presente en cada uno de los proyectos de amparo mexicano mencionados.

Así pues, lo más original, en nuestra opinión, sería la fuerza y la presencia de este sistema de responsabilidad, que todavía está por estu-

diarse, motivo por el cual nosotros le venimos prestando atención y cariño desde hace tiempo. Al hablar de esta ley de 1861, claro está, resaltaremos también la modalidad de la responsabilidad, tal como lo hemos estado haciendo en los restantes estudios o capítulos de nuestra investigación.¹⁰⁹

Volviendo al tema, los firmantes confiesan luego, en su exposición de motivos, su preferencia por el proyecto de Dublán frente al de Pérez Fernández. Más aún, han llamado a colaborar al propio interesado:

Una vez adoptado en lo general el último proyecto, procedió la comisión a revisar cada uno de sus artículos; y discutidos éstos con el Sr. Dublán, cuyas observaciones no podíamos menos que tomar en cuenta, quedaron aprobados casi en su totalidad, siendo muy pocos los aumentos y alteraciones que nos pareció conveniente hacerles.¹¹⁰

De ahí que se adopte la misma división cuatripartita que empleara Dublán, distribuyendo el articulado en dichas cuatro secciones: tres relativas a las hipótesis del 101, y la cuarta para glosar el precepto 102.

En la exposición de motivos se hace hincapié en la idea de enervar los actos y leyes inconstitucionales, aún cuando no reporten violación de garantías, según preveía el proyecto de Pérez Fernández:

En esta parte diferían sustancialmente el antiguo proyecto de que hemos hablado, y el Sr. Dublán: el uno nada establecía para remediar las mutuas invasiones que pudiera haber entre los poderes federales y los de los Estados, a no ser en el caso de que ellas importaran la violación expresa de una garantía individual consignada en la Constitución, al paso que en el nuevo proyecto se marca el modo fácil y expedito de evitar, en casos particulares, la ejecución de las leyes o actos de una autoridad que extralimita sus atribuciones constitucionales, sin que por eso pueda decirse que viola una garantía individual en el sentido de la fracción primera.¹¹¹

Sin embargo, se mantiene la prohibición de entrar en el fondo contencioso. En el articulado, en efecto, puede extenderse la protección a supuestos no comprendidos por el inciso primero del 101, al hablarse de otras obligaciones, contra las cuales se puede oponer el recurso por considerarlas injustas, o de intereses, etcétera, pero se sigue sin entrar al problema contencioso:

La base cardinal que el Sr. Dublán adopta en su proyecto, consiste en evitar que se pongan en frente unas de otras las autoridades federales y las de los

¹⁰⁹ Este capítulo forma parte de un proyecto de investigación sobre los orígenes formales del Juicio de Amparo, el cual está listo para entrar a prensa.

¹¹⁰ BUENROSTRO, Felipe. o. c., p. 240.

¹¹¹ *Ibidem*.

INTRODUCCIÓN

71

Estados; más aún, que ni siquiera llegue a litigar directamente alguna de ellas en las controversias a que nos referimos.¹¹²

Así lo ordenaba la Constitución de 1857, y así lo había concebido el propio Dublán, rechazando, por tanto, la práctica seguida durante la década de 1847-1857 en que se aplicó la tesis de Mariano Otero en su Voto Particular y luego Acta de Reformas de 1847. No obstante, y a pesar de que no litigan las autoridades responsables, sí se les toma como partes, y son verdaderamente enjuiciables por la responsabilidad que les incumba.

B) Su articulado. Observaciones del ejecutivo

De conformidad con las ideas desarrolladas en la exposición de motivos, la comisión propone un proyecto de ley orgánica del mencionado artículo 102 respecto de las hipótesis del 101. Consta de tan sólo 34 artículos, divididos en cuatro secciones, como queda indicado.

La comparación entre el texto del proyecto y texto definitivo de la ley prueba que no hubo sino muy ligeras modificaciones, y éstas fueron debidas a unas observaciones que hizo el ejecutivo sobre el articulado del proyecto. Todo lo demás se conserva tal cual, como aprobados sin discusión.

Tres fueron las variantes introducidas a instancia del ejecutivo, relativas al artículo 33, al 7 y al 12:

Sin discusión se declaran con lugar a votar las siguientes reformas presentadas por la comisión especial, al proyecto de ley reglamentaria de los artículos 101 y 102 de la Constitución, con motivo de las observaciones hechas por el Ejecutivo:

- 1o. El artículo 33 se adicionará con estas palabras del 126 de la Constitución: “los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en Constituciones o leyes de los Estados.
- 2o. Se suprimirán en el artículo 7o. las palabras “si lo pudiese”.
- 3o. Se modificará la parte final del artículo 12 en estos términos: “Si la autoridad responsable es federal, se pasará testimonio a su superior inmediato para lo que hubiere lugar”.¹¹³

Por esta circunstancia de haber sido aprobado sin más modificaciones que las reseñadas, pasamos a estudiar directamente el contenido y significado del articulado del texto definitivo de la ley.

¹¹² *Ibidem.*

¹¹³ *Ibidem*, t. II. p. 56.

2) La primera ley de amparo

Ya conocemos el encabezado de la ley. La sección primera (art. 1-19) a excepción del artículo primero, se ocupa en reglamentar el recurso de amparo y protección por violación de garantías, que es el primer inciso del artículo 101 constitucional. El mencionado artículo primero contiene un principio general, el de que los tribunales de la Federación son exclusivamente competentes siempre que se trate de rebatir las leyes de la Unión o de invocarlas para defender algún derecho en los términos de esta ley. El principio, con todo, resulta incompleto, ya que según dicha ley son igualmente rebatibles ante los mismos tribunales federales los actos y las leyes de los Estados, por ejemplo.

A) Amparo de garantías

Todo habitante —leemos en el artículo 2— de la República que en su persona e intereses crea violadas las garantías que le otorga la constitución o sus leyes orgánicas, tiene derecho de ocurrir a la justicia federal, en la forma que lo prescribe esta ley, solicitando amparo y protección.¹¹⁴ Se está pensando únicamente en la fracción primera del 101, o violación de garantías.

Junto al quejoso o agraviado, se menciona al fiscal, el cual representará al interés social, o la aplicación imparcial de la ley,¹¹⁵ y a la autoridad responsable, no sólo para el efecto de oírlo en relación con el acto impugnado, sino también para hacerle efectiva, en su caso, la responsabilidad a que hubiere lugar.

El ocurso se hará ante el juez de distrito del Estado en que resida la autoridad que motivare la queja; y si el que la motiva fuere el mismo juez, ante su respectivo suplente, según indica el artículo 3. Podrá formularse verbalmente o por escrito, haciendo constar, en todo caso, el hecho mismo del agravio y cuál sea la garantía lesionada.¹¹⁶

Se da traslado al promotor fiscal y, con su audiencia, el juez negará o acogerá dicha demanda de amparo. Supuesta la negación, cabe recurso de apelación ante el tribunal de circuito, quien resolverá sin ulterior recurso. Admitida la demanda, el juez se avocará al conocimiento y substanciación del juicio abriendo el periodo de prueba, si fuere necesario, hasta su ejecución, a través de plazos y términos sumamente breves; y mediante el impulso oficial.

En su fallo se limitará únicamente a declarar que la justicia de la Unión ampara y protege el individuo, cuyas garantías han sido violadas; o que no es el caso del artículo constitucional, en virtud de haber

¹¹⁴ *Ibidem*, p. 241

¹¹⁵ *Ibidem*.

¹¹⁶ *Ibidem*.

INTRODUCCIÓN

73

procedido la autoridad que dictó la providencia en el ejercicio de un derecho reconocido por la ley, en palabras del artículo 11.

El propio juez de distrito cuidará de la ejecución de la sentencia, requiriendo formalmente a nombre de la Unión, al superior de la autoridad responsable, siempre que éste, al tercer día de haber recibido el fallo, no lo hubiere acatado,¹¹⁷ en otro caso, el juez dará aviso al gobierno supremo. Dicho fallo sólo será apelable en el efecto devolutivo, y se ejecutará sin perjuicio del recurso interpuesto. Contra la resolución del tribunal de circuito, ante quien se apela, cabrá súplica, si revocare o modificare la primera sentencia. De lo contrario, causará ejecutoria.

Queda a salvo lo concerniente al juicio de responsabilidad, vía que se admite, incluso, contra la resolución de la Suprema Corte, en el único caso. dice el artículo 19, de infracción notoria de la constitución y de las leyes federales.¹¹⁸

Respecto a la suspensión del acto o providencia que haya motivado la queja, se deja al juez la facultad de resolver lo que mejor le pareciere. desde luego bajo su responsabilidad, comenta el artículo 4, sobre todo en supuestos de *urgencia notoria*.

B) Amparo contra actos de la autoridad federal que invadan la soberanía de los Estados

Tal es el segundo supuesto o hipótesis contemplada en la ley que comentamos, bajo la sección segunda (art. 20-26). Las leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados, pueden reclamarse por cualquier habitante de la República. según dice textualmente el artículo 20.

Ahora bien, parece que no basta, como precisa el artículo 21, el que se invada o restrinja la soberanía estatal, sino que deberá además sufrirse algún daño, perjuicio, o conminación a hacer o no hacer algo, pues habla este artículo 21:

Art. 21. Cualquiera, pues, que fuese impelido a ejecutar un acto o al cumplimiento de una obligación procedente de leyes o actos de la autoridad federal, que en su concepto invadan o restrinjan la independencia del Estado, puede ocurrir en defensa de su derecho al juez de distrito de su demarcación.¹¹⁹

Tiene que darse una afectación; tiene que gravitar dicha ley o acto sobre el particular, para poderse impugnar; de ahí que la reclamación no surtirá otro efecto que el de amparar al individuo en el caso especial en el que versare su queja. Podría concluirse que debe haber un agravio

¹¹⁷ *Ibidem*.

¹¹⁸ *Ibidem*.

¹¹⁹ *Ibidem*, p. 242.

o violación de derechos, o perjuicio en sus intereses. Realmente no se aprecia gran diferencia procesal respecto del primer supuesto, o violación de las garantías individuales. Sólo se diferencian en la distinción de las autoridades, federales o estatales, de quienes procedan los actos o leyes. Y esta observación es válida también para la tercera hipótesis, aquella en que los actos o leyes de los Estados invadan la esfera soberana federal, en perjuicio del quejoso. Como verdaderamente no se encomienda el conocimiento del fondo contencioso, única razón de los distinguos, las tres hipótesis, en última instancia se resumen en una sola: violación de garantías individuales o perjuicio de intereses reconocidos por la Constitución de 1857.

Como se ha podido apreciar, el artículo 20 habla de soberanía. Mientras que el 21, de independencia. Dos términos, por cierto, nada homologables o sinonímicos. De cualquier forma, por soberanía y por independencia debe entenderse aquello que previene dicha Constitución. Esto es, las leyes o actos que se extralimiten e invadan otras esferas soberanas, deben ser precisamente contrarios a la Constitución.

Este recurso, indica el artículo 22, se formulará por escrito, expresando la ley o acto de que proceda la obligación que considere injusta, y cuyo cumplimiento se le apremia; las razones en que funda la competencia de los tribunales federales para obrar en aquella materia, y el artículo constitucional o ley orgánica que favorezcan su pretensión.

Se ha mencionado, junto a la Constitución, a la ley orgánica, como queriendo dar a entender de que tales leyes orgánicas tenían que distinguirse con un carácter superior, con un rango superior a las demás leyes, algo así como postulaba Mariano Otero para estos mismos supuestos de amparo y el de la responsabilidad.¹²⁰ De otra manera, no parece viable hacer valer el precepto de una ley, que aquí se llama orgánica, contra la obligación impuesta por la aplicación de otra ley.

El fallo tendrá el mismo objeto que el previsto para los supuestos de la sección primera: amparar al reclamante, declarándolo libre de cumplir la ley o providencia de que se queja, o mandarle que los obedezca, declarando sin lugar su pretensión.¹²¹ Aquí, la sentencia será apelable en ambos efectos, sin duda porque se están considerando situaciones en que se afectan bienes patrimoniales o intereses económicos. Se guardan los mismos principios de celeridad, impulso oficial, etcétera, que para los casos de violación de la primera sección.

C) Amparo contra actos o leyes de las autoridades estatales que invadan la esfera soberana federal

Tenemos aquí la hipótesis inversa: en que se invade la esfera sove-

¹²⁰ *Cfr.* nota 28, *supra*.

¹²¹ BUENROSTRO, Felipe, o. c., p. 242.

INTRODUCCIÓN

75

rana de los poderes federales por leyes o actos de las autoridades de los Estados. La ley ordena que todo habitante de la República podrá oponerse a tales leyes o actos, ocurriendo al juez del distrito respectivo. Esto es, todo el que considere que no debe sujetarse a cualquiera ley, o a un acto de las autoridades de los Estados porque obran en materias que no son de su competencia, podrá solicitar demanda de amparo, y ser declarado libre de sujetarse a la ley o acto de que se queja, o bien que está en el deber de acatarlos. El recurso se hará por escrito, exponiéndole al juez los motivos de su pretensión. Se admite apelación y súplica, y se procede como cuando se trata de violaciones de garantías.

D) Sección cuarta: sobre la sentencia. Publicidad de la sentencia. Supremacía de la Constitución. Beneficio de pobreza

La última sección de la ley, contempla el alcance de las sentencias de amparo. Ahora se repite, una vez más, que las sentencias que se pronuncien en todos estos juicios, sólo favorecerán a los que hayan litigado. En consecuencia, nunca podrán alegarse o invocarse por otros, como ejecutorias, para dejar de cumplir las leyes que las motivaron.

En esta misma sección se prescribe que las sentencias sean publicadas en todas las instancias en los periódicos; el principio de la supremacía de la Constitución en el orden de prelación de fuentes, tanto para los tribunales de la Federación, como para los de los Estados; y el beneficio de pobreza, de manera que los notoriamente pobres pudieran usar el papel común para la interposición de sus recursos.

Como hemos visto, la división en secciones de la ley apenas hace al caso. No tiene mayor importancia, toda vez que las diferentes hipótesis se pueden resumir o reducir a una sola: violación de garantías, entendidas éstas en su amplia acepción, por leyes o actos de cualesquiera autoridad. No importa nada el fondo contencioso. Y si se hace distinción de autoridades, es sólo a efectos de hacerles efectiva la responsabilidad ínsita en el acto que se reclama, por ser contrario a derecho.

Por otro lado, el artículo 33, que fue uno de los que sufrieron modificación a instancias del ejecutivo, pese a su apariencia de obviedad, venía a complicar las cosas, ya que tácitamente, mejor dicho, expresamente se les estaba facultando para amparar también a los particulares frente y ante los tribunales estatales, mediante la técnica de invocar la supremacía de la Constitución, leyes y tratados federales, a pesar de las disposiciones en contrario de las constituciones y leyes de los Estados.

Bien, para matizar mejor algunos de los puntos u observaciones hechas, vamos a procurar comparar la doctrina y el articulado de esta ley con la doctrina y articulado de los otros proyectos de ley que, en definitiva, le precedieron, dejando la materia de la responsabilidad para la última parte de este trabajo o capítulo.

3) Su relación con otros proyectos de amparo de la época

Hemos escuchado cómo la comisión tuvo especialmente en cuenta para elaborar su proyecto que sirvió de base a la primera ley de amparo, el proyecto de Pérez Fernández y el de Dublán, de 1857 y 1861 respectivamente. Con todo, para el tiempo en que se puso a discusión, y fue aprobada, sin apenas modificaciones, ya habían aparecido varios proyectos más, como ha quedado dicho, cuyo orden en el tiempo fue el siguiente:

Primero, se presentó el proyecto de Pérez Fernández de 16 de noviembre de 1857.¹²²

Segundo, se presentó el proyecto de Dublán en 9 de julio de 1861.¹²³

Tercero, vino el proyecto de la comisión especial de Riva Palacio.—Linares.—Mariscal, de 27 de julio de 1861, de donde surgió la primera ley de amparo promulgada en 30 de noviembre de 1861.¹²⁴

Cuarto, en el interín de la promulgación de dicha ley, apareció el proyecto de ley orgánica de los tribunales del distrito y de circuito, elaborado por la comisión de justicia, en 30 de julio de 1861, en cuyo articulado también se contempla la materia del 101 constitucional,¹²⁵ y

Quinto, se presentó el proyecto de Pacheco de 31 de julio de 1861, desarrollado a solicitud o encargo del poder ejecutivo federal.¹²⁶

Todos ellos tienen de común el tratar de reglamentar la materia del 101 constitucional y, sobra advertirlo, se han auxiliado unos a otros, según el orden en que fueron apareciendo. De manera que por esta mutua influencia, así como por las directrices marcadas por la propia naturaleza de la materia del 101 y 102 constitucionales, todos guardan una profunda simetría o semejanza que es preciso poner de relieve para entender mejor los puntos que, posteriormente, se han controvertido del Juicio de Amparo.

A) Respecto a la competencia

En todos los proyectos se repite el principio constitucional de la reserva de competencia en esta materia a favor de la justicia federal. Sólo la ley misma de 1861, al incluir la modificación propuesta por el ejecutivo en su artículo 33 introducía la confusión acerca de una posible intervención de amparo por parte de los tribunales de los Estados, toda vez que podían no aplicar las leyes o actos de las autoridades locales, incluso las mismas constituciones locales, cuando fueran contrarias a la Consti-

¹²² Cfr. nota 101, *supra*.

¹²³ Cfr. nota 101, *supra*.

¹²⁴ Cfr. nota 101, *supra*.

¹²⁵ Cfr. nota 101, *supra*.

¹²⁶ Cfr. nota 101, *supra*.

INTRODUCCIÓN

77

tución, leyes y tratados federales, amparando así al quejoso, digamos. El principio sentado en este artículo 33 valía tanto para los tribunales de la Federación como para los de los Estados, y en este principio venía a fundamentarse, en última instancia, el amparo que se impartía a los agraviados.

Varía de un proyecto a otro la técnica de distribuir dicha competencia. Pérez Fernández con mejor criterio, a nuestro parecer, distingue los actos de los altos funcionarios, que encomienda su conocimiento a la Suprema Corte; mientras que los actos de los restantes funcionarios, se impugnarían ante los jueces de distrito, con apelación ante los tribunales de circuito. Los demás proyectos, influenciados por el de Dublán, prefirieron separar las hipótesis de que habla el 101 constitucional, separación que, al final, resultaría ficticia, al no poder entrar a conocer del problema contencioso del fondo, encomendando su conocimiento a los jueces de distrito, la apelación a los tribunales de circuito, y la súplica a la Suprema.

Escaso papel se venía a encomendar a la Suprema Corte en todos estos proyectos influenciados por el de Dublán, ya que sólo conocería de las súplicas, de los juicios de responsabilidad a ella reservados; y de las instancias que, para la debida ejecución de las sentencias, se pudieran hacer llegar hasta esta Suprema Corte.

El proyecto de Pérez Fernández trae otra novedad o variante respecto a los restantes proyectos. Nos referimos a que se les concedía un papel de instrucción o de información sumaria de hechos a los jueces letrados de partido y a los alcaldes, bajo su estricta responsabilidad, en aquellos sitios en donde no hubiere autoridad judicial federal. Ningún otro proyecto incluye esta previsión.

B) En cuanto a los sujetos

Existe uniformidad en todos los proyectos al considerar como partes del juicio de amparo al quejoso o agraviado, al ministerio público o promotor fiscal y a la autoridad responsable. La terminología es la misma. El papel que debían desempeñar cada una de estas partes es el mismo en todos los proyectos. El proyecto de Pacheco era más generoso que los restantes al habilitar a parientes y amigos del agraviado para actuar en su nombre, por poder presunto de ley. Quizá esto mismo debía entenderse en los demás, pese a que no lo mencionan de manera directa, ya que las leyes en vigor, por ejemplo, las de origen gaditano, sí preveían esta posibilidad. Generalmente se admite abogado o representante legal. No se nos aclara sobre si otras instituciones, como la Iglesia, las Universidades, y los mismos Estados, podían reclamar en calidad de agraviados o quejosos por esta vía de amparo, sin entrar en materia contenciosa del conflicto de soberanías.

Por autoridad responsable se entiende a la autoridad cuyo acto se impugna por la vía de amparo. En el proyecto de Pérez Fernández sí se nos enumeran estas autoridades, entre las cuales se incluye a los altos mandos del ejército que tuvieran tropa a cargo.

C) En cuanto a la materia

Se sigue en todos los proyectos la norma del 101 constitucional (en estos momentos sólo estamos considerando la materia de amparo). Por tanto se comprenden:

- a) Los actos o leyes del congreso general que den lugar al juicio.
- b) Las leyes o actos de las legislaturas.
- c) Todas las disposiciones de las autoridades gubernativas, federales y locales.
- d) Todos los actos de cualesquiera otra autoridad, sin especificación, que viole garantías reconocidas en la Constitución.
- e) Ahora bien, en cuanto a los actos y disposiciones de las autoridades judiciales, cabe hacer la siguiente observación. El Proyecto de Pérez Fernández no los incluye, pues los menciona como objeto del juicio de responsabilidad netamente. El proyecto de Dublán nada resuelve de manera expresa, ateniéndose sin duda como lo hiciera Pérez Fernández a la vía de la responsabilidad. En cambio la ley, que en todo lo demás se había conducido según este proyecto de Dublán, sí los incluye en la vía de amparo, como queda explicado páginas atrás. El proyecto de Pacheco era omnicompreensivo, pues junto a la materia específica del 101, reglamentaba las atribuciones de la justicia federal en todas las demás ramas, penal, civil, administrativa, contenciosa, de responsabilidad.

Por otro lado, la materia de la responsabilidad, que va implícita en muchísimos supuestos del acto impugnado, tiene el mismo trato en todos los proyectos: se le considera vía complementaria y vía supletoria, ya que se ordena que se haga pronunciamiento sobre la culpabilidad de la autoridad responsable, a menos que se trate de leyes; y ya que se prevé como último recurso para allí en donde no hubiera ya lugar a otro recurso de los del juicio de amparo.

D) Respecto de los procedimientos

Los procedimientos están inspirados en unos mismos e idénticos principios: como son los de la celeridad, economía procesal, impulso oficial y, en general, la oralidad.

E) Sobre los efectos

En el proyecto de 1857 no se admitía la suspensión del acto impug-

INTRODUCCIÓN

79

nado, el cual subsistía en todo su vigor hasta que se hubiera pronunciado la ejecutoria. En los demás, se establece el principio de la libre apreciación del juez, sobre todo cuando se tratase de urgencia notoria como dice la ley de 1861, o de casos especiales, según el Proyecto de Pacheco (pena de muerte, y penas graves).

Tiene por objeto fundamental la sentencia de amparo, según todos los proyectos, proteger y amparar —valga la repetición— al quejoso única y exclusivamente, sin hacer declaración general respecto de la constitucionalidad del acto o ley reclamada. En el proyecto de Pacheco es en donde mejor se nos explican los efectos restitutorios, y de indemnización que deben corresponder de acuerdo con el agravio recibido. Todos admiten pronunciamiento en materia de responsabilidad, menos cuando se trate de leyes por regla general y, por esta vía, a la correspondiente pena a la autoridad culpable y la debida indemnización de daños y perjuicios a costa de dicha autoridad, como indicaban las leyes gaditanas.

4) Sobre la vía de la responsabilidad

Cuantas veces he hablado de responsabilidad del acto impugnado, o de la responsabilidad en que incurre la autoridad culpable, me he referido al sistema de responsabilidad de tipo gaditano, previsto sobre todo y principalmente en la ley de 24 de marzo de 1813, que es la normativa en vigor durante casi todo el siglo pasado; que es la ley que aplica la justicia federal en sentencias incluso de amparo de los años que van de 1861 a 1890, por citar las fechas que hemos estudiado en otro lugar. De manera que por este argumento, el de su efectiva aplicación en juicios de amparo ocurridos durante esas fechas, podemos inducir la prueba de que cuando se habla de responsabilidad en estos proyectos, se entiende ésta de tipo gaditano, salvo que expresamente se indique otra cosa, lo que no sucede.

Además, tenemos una perfecta homologación de esta materia en todos los proyectos. En efecto, en todos se admite como última instancia, el recurso al juicio de responsabilidad, incluso contra las mismas ejecutorias del amparo. Más aún, contra los actos y resoluciones judiciales normalmente se reserva el juicio de responsabilidad y no el amparo, salvo el texto de la ley de 1861, el cual texto tal vez deba interpretarse mejor si se piensa que el legislador estaba pensando más bien en dicho juicio de responsabilidad, y no en el amparo...

El fiscal debe hacer pronunciamiento acerca de esta responsabilidad; y el juez debe consignar al culpable ante quien corresponda. Este sentido tienen los mandatos contenidos en los artículos siguientes de la primera ley de amparo, que hemos venido glosando:

Art. 3. ... ante su respectivo suplente, si el que la motivare fuere dicho juez;

Art. 4. ... pues entonces lo declarará desde luego bajo su responsabilidad.

Art. 12. La sentencia se publicará en los periódicos y se comunicará oficialmente al gobierno del Estado, para que pueda exigirse la responsabilidad que haya, en la autoridad que dictó la providencia. Si la autoridad responsable es federal, se pasará testimonio a su superior inmediato, para lo que hubiere lugar.

Art. 14. El juez de Distrito cuidará de la ejecución de su fallo, requiriendo formalmente, a nombre de la Unión, al superior de la autoridad responsable, siempre que éste al tercer día de haberlo recibido no hubiere dado cumplimiento por su parte.

Contra la resolución de la Suprema Corte no puede usarse de otro recurso que el de responsabilidad, en el único caso de infracción notoria de la Constitución y leyes federales, según reza el artículo 19.

5) Consideraciones finales

Hemos visto cómo la primera ley de amparo, de 30 de noviembre de 1861 obedeció a una profunda preocupación tanto del poder legislativo como del ejecutivo de la época que va de 1857 a 1861, en que se promulgó dicha ley. Consecuencia de esta preocupación y propósito fueron los cinco proyectos que se llegaron a plantear antes de que el último, o el quinto terminara su proceso legislativo y se convirtiera en ley.

Todos estos proyectos guardan una mutua interrelación, o influencia recíproca, de acuerdo al orden cronológico en que aparecieron.

Esta influencia, admitida por sus respectivos autores, unida a la circunstancia de querer, en general, todos ellos reglamentar un mismo artículo y bajo unas directrices bien determinadas, como es el artículo 101 en función del 102, los hace aparecer bastante homólogos y semejantes, contribuyendo así a precisar mejor la naturaleza de la ley que, finalmente, se promulgó.

Pues bien, pasamos a enumerar brevemente las características fundamentales que les son comunes:

1) Se encuentra ya la terminología clásica, o que será clásica en el amparo: la parte agraviada, el quejoso; la autoridad responsable; la demanda de amparo; la solicitud de amparo y protección; la justicia federal ampara y protege, etcétera. Con todo, las cabezas de estos proyectos no aluden al juicio de amparo, o ley de amparo, como sucederá más tarde.

2) Se tiene expresa conciencia, y así lo exponen y glosan en sus respectivas exposiciones de motivos, de estar copiando el modelo estadounidense sobre este particular. No mencionan para nada a los llamados padres del amparo, ni siquiera a los documentos considerados como el origen de dicho amparo (Constitución yucateca de 1840; Proyecto de la Minoría de 1842; Acta de Reformas de 1847).

3) La práctica judicial que tratan de adaptar a México consiste, en

esencia, en atribuir al poder judicial federal la facultad de dejar insubistentes las leyes o actos que resulten contrarios a la constitución en aquel preciso supuesto que se reclame, sin hacer declaración alguna sobre el fondo contencioso o la constitucionalidad del acto o ley: los efectos de la sentencia —se dice— sólo benefician a los que hubieren litigado.

4) La instancia ante la justicia federal, a este respecto, recibe el nombre de juicio de amparo, recurso de amparo, demanda de amparo, o solicitud de amparo y protección. Por otro lado, la justicia federal deberá limitarse también a amparar y proteger al individuo reclamante, de donde muy probablemente, habida cuenta de que ya existía esta terminología entre los abogados y la misma jurisprudencia (como los amparos posesorios, etcétera), se toma el nombre que singularizará a esta práctica: Juicio de Amparo, o Amparo mexicano. Esto debe comprobarse todavía mediante el estudio de lo que serían las primeras sentencias de amparo.

5) Desde otro punto de vista, se aprecia la permanente y habitual referencia en todos los proyectos, incluso en los textos y constituciones precedentes, de la materia sobre responsabilidad, o del juicio de responsabilidad, como se le denomina: acompañando, complementando, o subsidiando a esta institución que procuran adaptar a México, al amparo. Esto es incuestionable. Este hecho hace que resulte imposible explicar o comprender a dicha institución que se intenta adaptar en nuestro país, sin tomar en cuenta este factor de la responsabilidad. En último término, no se comprenderá cabalmente ni el origen, ni la naturaleza del juicio de amparo, sin hacer la debida y justa referencia al juicio de responsabilidad.

Y sobre este particular, permítasenos recordar algunas conclusiones ya expuestas en otros trabajos nuestros:

A) Que no debe confundirse el sistema de responsabilidad a que se alude en los proyectos, ni el que se consagra en la Constitución de 1857, por ejemplo, con el llamado Juicio Político, ya que esta pretensión fue claramente rechazada por el constituyente de 1856-1857.

B) Se trata del sistema de responsabilidad de origen gaditano, basado fundamentalmente en la ley de 24 de marzo de 1813, que es la que aplica la justicia federal en juicios de amparo incluso durante casi todo el siglo pasado.

C) Finalmente, para entender la afinidad y la peculiaridad de este sistema, es preciso conocer no sólo el contenido de dicha ley de 24 de marzo de 1813, sino su mismo origen o proceso legislativo, ya que fue, como explicamos en otro lugar,¹²⁷ el resultado de una profunda actividad legislativa de las Cortes de Cádiz tendente a proteger la libertad indivi-

¹²⁷ Cfr. BARRAGÁN, José, *El Juicio de Responsabilidad en la Constitución de 1824. Antecedente inmediato del Amparo*. Edición de la Coordinación de Humanidades de la UNAM, Imprenta de la UNAM, México, 1978.

dual y demás derechos de la persona contra su violación, y contra cualesquiera violación de la Constitución. Es un sistema que mira por igual el amparo y protección del individuo; su desagravio e indemnización, así como el castigo y penalización de la autoridad responsable. Los dos ejemplos que paso a citar, dan exacta idea de la profunda afinidad entre amparo y juicio de responsabilidad gaditano.

El primer ejemplo se refiere a una ejecutoria de la Suprema Corte de 15 de enero de 1881 sobre Juicio de Amparo. Dice:

1o. Se confirma en todas sus partes la sentencia pronunciada.

2o. Se consigna al tribunal competente al Jefe Político del Centro y al alcaide de la cárcel de Querátaro, para que se averigüe la responsabilidad en que hubieren incurrido con motivo de los maltratamientos que ha sufrido Francisca Olvera en la prisión.¹²⁸

Y para que se aprecie la declaración primera he aquí el segundo pronunciamiento de la sentencia aludida:

Segundo: la misma Justicia de la Unión ampara y protege a Francisca Olvera contra el maltratamiento que recibe en la prisión, y consiente y tolera el C. Prefecto, por violarse con él las garantías otorgadas en el art. 21 y parte final del art. 19 de la Carta fundamental.¹²⁹

Como segundo ejemplo, véase la resolución del tribunal de circuito de México, de junio 20 de 1890, la cual resolución cita varias veces dicha ley de 24 de marzo de 1813, por estimarla en vigor. Dice:

... es de examinarse por cuál de estas irregularidades debe averiguar este tribunal la responsabilidad en que haya incurrido el juez de distrito y cuál está reservada para la calificación de la Suprema Corte de Justicia, al dar cumplimiento al artículo 34 de la ley de 14 de febrero de 1826: que si bien el decreto de 24 de marzo de 1813 al fijar en el cap. 1o., art. 7o., las penas en que incurre el magistrado o juez...¹³⁰

Sobre las primeras sentencias de amparo

Nos resta decir unas palabras sobre las primeras sentencias del juicio de amparo. Antes que nada, el propósito que se persigue al insertarlas aquí, junto a la discusión de la ley reglamentaria de 1861, es meramente documentario: esto es, procurar ofrecerle al lector, en la medida en que

¹²⁸ Cfr. BARRAGÁN, JOSÉ, "Las facultades de la Suprema Corte en materia de responsabilidad funcional", comunicación ya citada varias veces en esta introducción.

¹²⁹ *Ibidem*.

¹³⁰ *Ibidem*.

INTRODUCCIÓN

83

fue posible, el texto de los fallos sobre los amparos deducidos con fundamento en la mencionada ley, a fin de que no sólo tenga en la mano el proceso legislativo, bastante breve por cierto, sino que además pueda comprobar la práctica y el ejercicio que de ella hizo la justicia federal.

Nos ha parecido interesante asimismo porque no resulta fácil la tarea de consulta de dichas sentencias, ya que por la invasión francesa se hizo imposible continuar las labores de recopilación y publicación de las diversas resoluciones del poder judicial. Inclusive, el propio poder judicial se vio imposibilitado materialmente, en no pocos momentos, para cumplir con sus altas funciones. Esta última circunstancia explicaría el hecho de que realmente no empecemos a encontrar fallos sobre juicios de amparo sino hasta el año de 1868, al menos de manera regular.

En este intento nuestro, hemos procurado reunir el mayor número posible de fallos, tomados fundamentalmente del periódico *El Derecho*, y confrontados con los que iba publicando el mismo periódico oficial. Como decimos, prácticamente todas ellas corresponden al año de 1868 y primeros meses del de 1869. Se incluyen algunas de años anteriores, en buena parte, porque se refieren a supuestos de amparo, y por haber sido consideradas como las primeras sentencias de amparo, como ocurre con la que encabeza la selección o colección. Así mismo se han respetado los títulos que el periódico les dio.

De intento, tampoco entramos en su estudio pormenorizado en esta ocasión, ya que el trabajo que sobre este punto tenemos preparado, desbordaría bastante los límites impuestos a esta compilación. Para terminar, permítase expresar aquí mi cordial agradecimiento al profesor Margadant por la valiosa ayuda que me prestó su Seminario.

Dr. José Barragán.