

II. 1919: LEY REGLAMENTARIA DE LOS ARTÍCULOS 103 Y 104 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL

Secretaría de Estado, Negocios del Interior

LEY DE AMPARO

Exposición de Motivos

“El juicio de amparo, esa institución que tanto honra a la legislación mexicana y sin la cual todos los *Bill of Rights* que se han escrito, desde el sancionado en Inglaterra en 1689, desde el mismo que la Constituyente francesa proclamó en 1789, hasta el que nuestra Constitución contiene, no son, en último análisis, más que palabras pomposas, más que promesas que sólo sirven a los ambiciosos para escalar el poder, más que compromisos sin sanciones que quebrantan siempre los gobiernos arbitrarios; esa institución que tanto debe enorgullecernos, ha pasado entre nosotros por todas las vicisitudes que las instituciones autóctonas que tienen que formarse por sí solas, que nada tienen que copiar de lo hecho en el extranjero y que deben sus modificaciones más que al estudio sistemático de ellas, a las necesidades de los pueblos, ya verdaderas, ya falsas; ya perdurables o ya transitorias, y aún los caprichos de los mismos despotas. Por eso no es extraño que el juicio de amparo, durante su evolución, haya dado lugar a veces a multitud de abusos que, asustando a los espíritus débiles, los haya hecho creer que dicha institución era el principal escollo de la consolidación de los Gobiernos, no obstante las brillantísimas defensas que de aquel juicio hicieran jurisconsultos tan distinguidos como don Ignacio Vallarta y don José María Lozano.

“Esta institución, que parece tener sus orígenes en la segunda Ley Constitucional de 1836, y en el artículo 25 de la Acta de Reformas del 18 de mayo de 1847, encontró base definitiva y sólida en los artículos 101 y 102 de la Constitución de 1857, y se desarrolló en la práctica mediante la Ley de 10 de noviembre de 1861, la de 19 de enero de 1869, la Ley de Amparo de 1884, el capítulo VI del título II del Código Federal de Procedimientos Civiles de 6 de octubre de 1897, y el capítulo VI del título II del Código Federal de Procedimientos Civiles de 26 de diciembre de 1908. Tanta variedad de leyes reglamentarias para una sola institución, demuestra a todas luces la excelencia de ella, ya que a tantas vicisitudes ha podido resistir, pero también nos enseña que como todas las obras humanas, ha nacido débil e incapaz de llenar su misión, y que los tanteos y la experiencia son los que han venido paulatinamente perfeccionándola. Muchos son los errores en que se han incurrido las diversas leyes reglamentarias del juicio de amparo; pero muchas son también las conquistas que se han hecho, y como quiera que la historia de dicha institución, aunque

muy interesante desde el punto de vista técnico, no entra en la naturaleza de esta breve exposición, debo limitarme a hacer constar que en el proyecto de ley que ahora se consulta a esa H. Cámara, se ha procurado conservar todo lo bueno de la legislación anterior, corregir los defectos que se encontraron y adaptar los antiguos en nuevos elementos a las disposiciones consignadas en los artículos 103 y 104 de la Constitución de 1917 y a las bases que la misma establece en el artículo 107, las cuales, especificando con toda claridad los caracteres que por su naturaleza debe tener el juicio de amparo, y acogiendo todos los adelantos que la experiencia de más de medio siglo y el estudio concienzudo de tan importante institución, ha logrado, constituyen un legítimo timbre de gloria para los Constituyentes de Querétaro.

“Desde luego es de observarse que el juicio de amparo, tal como estaba establecido entre nosotros, aunque de bastante eficacia para hacer respetar las garantías individuales, no bastaba para fijar la interpretación de las leyes federales en los casos en que éstas debían ser aplicadas por los Tribunales del orden común, ya que la sentencia de amparo no podía modificar la dictada por dichos Tribunales. Por tanto, eran tantas las interpretaciones de las leyes federales, como Tribunales Superiores había en los diversos Estados de la República, lo cual redundaba en mengua de la administración de justicia y de los derechos de la Federación, ya que ella es la única que por medio de sus Tribunales tiene facultad de interpretar sus propias leyes.

“A remediar este mal vino el artículo 104 de la Constitución de 1917 que, para el caso de que los Tribunales locales tengan que aplicar leyes federales, establece el recurso de súplica para ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a fin de que se trata solamente de evitar la violación de una garantía individual, pueda la Corte lograrlo por medio del amparo; pero si se trata de fijar la interpretación de una ley federal, pueda dicho alto Tribunal hacerlo desde luego de una manera efectiva, por medio de una sentencia que confirme, modifique o revoque la dictada por los Tribunales locales, así pues, la sentencia de amparo sólo evitará la violación de garantías individuales, dejando que los Tribunales de los Estados en uso de sus derechos corrijan el mal que iban a causar; la sentencia de súplica decidirá desde luego la controversia suscitada, aplicando la ley federal en la forma en que la Federación determine que debe aplicarse.

“Tan trascendental innovación hace que la ley reglamentaria de los artículos 103 y 104 de la Constitución, que antes sólo se ocupaban del amparo, tenga hoy que ocuparse también de la súplica y de aquí que el proyecto de ley adjunto se divida en dos títulos; el primero relativo al amparo, y el segundo que es completamente nuevo, referente a la súplica.

“En la primera parte, es decir, en el título primero como antes se dijo, se ha procurado conservar todo lo bueno de la legislación anterior y corregir aquello que sólo serviría para dar demasiada influencia al Ejecutivo

en las decisiones de la Corte, adaptar los elementos anteriores a la nueva organización de los Tribunales y sentar lo prevenido en las reglas que establece el artículo 107 de la Constitución. Así, pues, me limitaré a indicar los motivos de las reformas principales que se consultan pasando por alto las que fundan las disposiciones que se conservan sustancialmente, ya que son perfectamente conocidas por todos los miembros de esa H. Cámara.

“En el Capítulo I del proyecto de ley que se consulta y que corresponde a la sección I del capítulo VI del título II del Código Federal de Procedimientos Civiles, se acata lo prevenido en la regla primera del artículo 107 de la Constitución y se conservan sustancialmente las disposiciones de la citada sección primera, sin más variaciones que prevé en el artículo 4º que la mujer casada puede no necesitar la representación legal de su marido, pues ya lo determina así la Ley sobre Relaciones Familiares del Distrito Federal y es muy posible que algunos Estados la adopten; pero es también oportuno prever el caso de que sea necesaria dicha representación pues habrá Estados que conserven la legislación anterior y es indispensable respetar su soberanía. En el artículo 11, no se considera, como antes, que sea también autoridad responsable la que haya mandado a otra inferior ejecutar el acto reclamado, pues además de que la última no debe obedecer órdenes anticonstitucionales, so pena de incurrir en responsabilidades propias, hacer intervenir a las autoridades superiores era el medio de encontrar subordinados incondicionales y de que los gobernadores de los Estados y los secretarios del Despacho ejercieran influencias perniciosas y desmoralizadoras en la Corte Suprema de Justicia. En el artículo 17 se establece que la queja sea al juez y no a la Suprema Corte, porque aquél es quien va a nombrar a los empleados notificadores y para hacer más expedito el castigo de la infracción a que dicho artículo se refiere. En el artículo 20, correspondiente al 680 del Código Federal de Procedimientos Civiles, se suprime el sobreseimiento por falta de promoción por 20 días, porque dada la tramitación que adelante se establece se hace innecesaria esta disposición. En el artículo 22, concordante del 684 de la ley anterior, se concreta con más exactitud la disposición original y se quita, la Suprema Corte, una función que resultaría inútil, al haber responsabilidades efectivas.

“Por lo que se refiere al Capítulo II del proyecto correspondiente a la sección 2ª del capítulo y título citado del Código Federal de Procedimientos Civiles, el artículo 26 se refiere a la competencia únicamente a los casos en que sean los jueces de Distrito los que deban conocer del amparo, pues como se recordará la regla VIII del artículo 107 de la Constitución establece que el amparo contra sentencias definitivas debe interponerse directamente ante la Suprema Corte; el artículo 29 concordante con el 692 del código citado, cambia un poco, a fin de que aquél quede de acuerdo con el proyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y el 31 concede derecho al Ministerio Público y a las partes para

intervenir en la substanciación de las competencias ante la Suprema Corte, cosa que no hacía el artículo 694 de la ley anterior, mejorando, por tanto la condición de aquélla.

“El Capítulo III correspondiente a la sección de igual número del Código Federal de Procedimientos Civiles hace extensivos los impedimentos de los magistrados y jueces al caso de que tengan amistad estrecha o manifiesta con alguna de las partes, su abogado o representante, garantizando mejor la imparcialidad de la justicia; en el 35 en vez de concederse término probatorio como lo hacía el código anterior, que señala una audiencia para recibir las pruebas relativas al impedimento y se previene que en la misma audiencia se dicte la resolución a fin de evitar las demoras inútiles y perjudiciales que muchas veces se iniciaron con toda mala fe, y por último, se previene expresamente en el artículo 38 que es causa de responsabilidad para los ministros y jueces, no declararse forzosamente impedidos en el caso de que estén...”

“En el artículo relativo a los casos de improcedencia como la Constitución establece que unos amparos se pidan ante el juez de Distrito y otros ante la Corte, se determina como caso de improcedencia, el pedir amparo ante el juez, debiendo hacerlo ante la Corte o viceversa.

“Por razones expuestas ya con anterioridad, en el capítulo relativo a la demanda de amparo, artículo 40, se previene que ésta debe intentarse contra la autoridad que ejecute o trate de ejecutar el acto y contra quien lo haya ordenado para evitar, como antes se dijo, que la injerencia de las autoridades superiores haga a las inferiores casi responsables y que aquéllas pongan en juego medios ilícitos para torcer la justicia.

“El Capítulo VI, relativo a la suspensión del acto reclamado, en debido acatamiento a las reglas V y VI del artículo 107 de la Constitución, se establecen en los artículos 45 y 46 los preceptos generales para que proceda la suspensión de la ejecución de las sentencias definitivas pronunciadas en juicios civiles o penales, estableciéndose en el 47 que las disposiciones que siguen, relativas a la suspensión, se refieren a los casos previstos en la regla IX. Esta distinción se hace necesaria, no sólo para acatar los preceptos constitucionales, sino también por las diferencias naturales que existen entre los casos previstos por dichas reglas. Se establece, para el caso de consignación de armas, la responsabilidad de la Secretaría de Guerra, en caso de que el militar responsable directo y contra quien se pida el amparo no atienda la orden, obedeciendo ese precepto al deseo de asegurar lo mejor que sea posible la ejecución de las órdenes sobre suspensión. Por lo demás, las únicas diferencias dignas de mencionar que se observan en este capítulo, consisten en que en los artículos 52 y 53, se detallan mejor los procedimientos que garantizan los derechos de las partes, que en sus concordantes del código anterior.

“El Capítulo VII se refiere a la substanciación del juicio de amparo que conforme a la regla IX del artículo 107 de la Constitución, debe pedirse

ante los jueces de Distrito y dicha substanciación sí tiene que diferir considerablemente de la establecida en el Código Federal de Procedimientos Civiles; ya que, en la regla de referencia, se establece que se recibirá la prueba, se oirán los alegatos y se pronunciará la sentencia en una misma audiencia. Así, pues, se ha necesitado conciliar la rapidez ordenada por la Constitución, con los intereses legítimos de las partes, estableciéndose, por tanto, una tramitación cuyos riesgos principales son los siguientes: se acata en todo lo prevenido en el artículo 107, regla IX constitucional; pero se prevén los casos en que las autoridades no hayan expedido las copias necesarias para el amparo, o que la autoridad que haya ordenado el acto motivo del amparo, quiera comunicarle a la ejecutora las pruebas que den a aquél valor legal, y para uno u otro, se establece la publicidad de las pruebas, como garantía para los intereses de las partes; se determina qué pruebas puedan recibirse; se fijan reglas, hasta ahora nuevas en nuestro procedimiento, para en los casos en que un documento sea objeto de falso; se dictan reglas para que las sentencias sean breves, claras y concisas y se establece la forma de interponer y substanciar el recurso de revisión, exigiendo, como es natural, en acatamiento a lo dispuesto en la regla IX del artículo 107 de la Constitución, que este recurso sólo proceda a petición de parte legítima, lo cual, dándole el carácter de una doble apelación, obliga a exigir que se expresen los agravios causados por la sentencia de primera instancia. Por último, adoptada una forma para la revisión de las sentencias, se determina que se siga la misma para la revisión de los autos de sobreesimiento o de improcedencia, dictados por los jueces de Distrito.

“En cuanto a los juicios de amparo que, según lo prevenido en la regla VIII del artículo 107, debe iniciarse, ante la Suprema Corte, el capítulo VIII del proyecto de ley acata lo prevenido en dicha fracción y en las II, III, IV, V, VI y VII del artículo, determinándose con exactitud qué debe entenderse por sentencia definitiva, la manera de reclamar ante las autoridades locales la violación de garantías individuales, a fin de que, en su oportunidad, pueda prosperar el amparo; en el artículo 90 se establece la necesidad de agotar sobre el punto materia de amparo, los recursos ante los tribunales locales, y esto, que a primera vista pudiera interpretarse en el sentido de que dilatará los juicios, por la interposición de recursos que no tengan otro fin que preparar la interposición del amparo, debe considerarse bajo el punto de vista de que esta Ley de Amparo es para observarse de acuerdo con las leyes de procedimientos, que luego se someterán al Congreso, y en las cuales se tendrá como una norma constante disminuir la procedencia de los recursos en los negocios del orden común. En el artículo 94 se establece que, en los casos en que uno de los litigantes llama la atención del juez del orden común, sobre una violación de garantías cometida por el propio funcionario, éste, sin tramitación ulterior y para precisar, tanto su responsabilidad, como la pro-

cedencia del amparo, dicte una resolución sosteniendo o revocando la providencia, los derechos del acusador en un juicio criminal, respecto de las resoluciones contra las cuales pueda pedir amparo, la forma en que debe interponerse, los requisitos de la demanda, las sanciones por omisión de alguno de ellos, cuáles son los casos en que se reputa que la violación de las leyes de procedimientos, deja sin defensa al quejoso, con expresión de los derechos que en él tienen todas las partes, las reglas para votar y resolver el negocio, así como la manera de redactar las sentencias; por último, la manera de computar el término para interponer el amparo en el caso de que el quejoso esté ausente del lugar del juicio. En todo se ha procurado conciliar la brevedad que debe tener el juicio de amparo, para que sea eficaz, con el ejercicio de los derechos legítimos de las partes y con el respeto a la soberanía de los Estados.

“El Capítulo I del título II se refiere al recurso de súplica, recurso que se establece en debido acatamiento a lo preceptuado en el artículo 104 de la Constitución Federal, y que está destinado a desempeñar la importantísima función de fijar la interpretación de las leyes federales y de los tratados celebrados con las potencias extranjeras. Como es natural, el uso de este recurso excluye el del amparo, supuesto que la Suprema Corte, guardián de las garantías individuales y de los demás preceptos de la Constitución, al conocer en súplica de cualquier negocio, tendrá que corregir las violaciones de garantías que se hubieren cometido en contra de alguna de las partes, cuando dichas violaciones hayan sido invocadas por el perjudicado.

“Dada la naturaleza del recurso, se da a la Suprema Corte, cuando conozca de él, la plenitud de jurisdicción que el tribunal de segunda instancia tuvo respecto al negocio; y, en este concepto, aunque no se conceda a las partes el derecho para solicitar nuevas pruebas, lo que entorpecería considerablemente a la administración de justicia, sí se concede facultad a la Suprema Corte a fin de que, para mejor proveer, pueda mandar practicar determinadas diligencias que, en muchos casos, serán necesarias para la mejor solución del negocio.

“Por lo demás, se establece una tramitación breve y rápida del recurso de que se trata, determinándose con precisión el tiempo y forma en que debe interponerse la súplica, los trámites que deben seguirse ante la Suprema Corte, las reglas a que deban sujetarse las sentencias, el modo en que éstas deben ejecutarse, y, por último, se concede facultad a la Suprema Corte, para que pueda condenar en costas. De la misma manera se establece el procedimiento contra las resoluciones que indebidamente desechen un recurso de súplica o que ilegalmente lo admitan.

“El Capítulo II determina el valor que debe concederse a la jurisprudencia de la Suprema Corte y el modo como dicha jurisprudencia haya de formarse y alegarse, conservándose substancialmente las disposiciones que sobre el

particular contenía el Código Federal de Procedimientos Civiles; pero haciéndolas extensivas a las sentencias que se pronuncien en súplica.

“El Capítulo III fija los casos de responsabilidad oficial que pueden presentarse en materia de amparo, y de súplica, y sus disposiciones están de acuerdo con las establecidas en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, ya que en ésta y en aquélla se trata de conseguir por medio de penas severas y de responsabilidades efectivas, el mejoramiento de la administración de justicia.

“Por último, en los artículos transitorios se procura no lastimar ni vulnerar en manera alguna, los derechos de aquellas personas que, por haberse sometido en alguna instancia a la jurisdicción de determinada autoridad, deben ser juzgados en esa misma instancia, de conformidad con lo prevenido en la legislación anterior.

“Tales son las principales consideraciones que tuvo presentes el Ejecutivo al formular el siguiente proyecto de LEY REGLAMENTARIA DE LOS ARTÍCULOS 103 Y 104 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL (...)

“Constitución y Reformas.- México, 6-Agosto-1917.- El Subsecretario de Estado, encargado del Despacho del Interior, Aguirre Berlanga”.

Fuente: *Diario de Debates de la Cámara de Senadores* (Año I.- Período Extraordinario. XXVII Legislatura, Tomo I, Núm. 52, pp. 9-12), 8-agosto-1917.