

EL PROYECTO DE LEY DE AMPARO DE 1857 DE DOMINGO MARÍA PÉREZ FERNÁNDEZ

El juicio de amparo responde a la constante del derecho constitucional por arbitrar el mejor instituto de protección 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.¹ 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 1857.² 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.*³

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 solo 23 artículos.

¹ Cfr. Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México 1809-1976*, México, 1976, p. 462. Decía 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.

² Cfr. Buenrostro, Felipe, *Historia del primero y segundo Congresos Constitucionales de la República Mexicana*, México, 1874-83, t. I., p. 207.

³ *Idem*, p. 207, t. I. Para facilitar nuestras observaciones, conviene tener presente la letra del artículo 101:

"Artículo 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".

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 este breve trabajo 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 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 provinieran 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:

Artículo 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, 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:

Artículo 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 de 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.⁴ En cuanto a la intervención de las en-

⁴Barragán, José, *El juicio de responsabilidad en la Constitución de 1824 (El antecedente inmediato del juicio de amparo)*, en prensa. Será editado por la Coordinación de Humanidades de la UNAM. 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 "Facultades 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.

tidades 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 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 cualquiera otra autoridad, sin especificación, ya fueran federales, estatales, municipales o las del ejército o militares.

Dan lugar al juicio de amparo las 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 sobe-

ranía 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.⁵

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.

⁵ 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.

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:

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

Artículo 18. 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 alcaldes 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, este 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:

Artículo 20. 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 en otro lugar.⁶

Queda, pues, siempre expedito el recurso de responsabilidad a favor del 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 gacitanas. 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, 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. Sustanciación 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,

⁶ Cfr. lo expuesto en nota 4.

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 Jefe 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..."⁷

José BARRAGÁN

⁷ Cfr. *Semanario Judicial de la Federación*, Segunda Época, t. I., México, 1881, p. 67.