

## V. 1882: LEY ORGÁNICA DE LOS ARTÍCULOS 101 Y 102 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL

En 21 de mayo de 1847 se promulgó en esta Capital el Acta de Reformas a la Constitución de 4 de octubre de 1824; el artículo 25 de la primera está concebido en estos términos: “Los Tribunales de la Federación ampararán a cualquier 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 del acto que lo motivare”. No habiéndose expedido la ley reglamentaria de este artículo, los habitantes de la República no le debimos otra cosa que una promesa, que no tuvo cumplimiento.

La Constitución de 5 de febrero de 1857 mejora la promesa del Acta de Reformas de 1847; ésta limitaba el amparo de la justicia federal a los ataques de los Poderes Legislativo y Ejecutivo contra los derechos constitucionales; aquélla lo extendió a las *leyes o actos de cualquiera autoridad* que violen las garantías individuales; que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados; y que invadan la esfera de la autoridad federal; esta medida no se hizo efectiva, sino hasta el 30 de noviembre de 1861, en que se promulgó la Ley Orgánica prometida en el artículo 102 de nuestro Código Político.

La práctica de nuestros tribunales demostró los defectos de que adolecía esta ley; y en 30 de octubre de 1868, mi respetable e ilustrado predecesor en la Secretaría de Justicia, Lic. D. Ignacio Mariscal inició la Ley Orgánica del artículo mencionado poco antes, el capítulo IV al *amparo en negocios judiciales* de conformidad con el pensamiento que él expresa con estas palabras: “actos de cualquiera autoridad”; y las Comisiones de Puntos Constitucionales y de Justicia acogieron la iniciativa en este punto, como lo demuestra el capítulo II de su dictamen; pero por una de esas anomalías que se registran en la historia de nuestros parlamentos, después de haberse declarado con lugar a votar en lo general el proyecto de ley de las Comisiones; se desechó en lo particular el capítulo II; la ley quedó trunca; y no deben extrañarse los malos efectos que ha producido en la práctica, porque la Corte Suprema de Justicia, cumpliendo con sus deberes de intérprete y custodio de la Ley Fundamental, prefirió la letra y el espíritu de su artículo 101 al artículo 8º de la Ley vigente sobre Amparo.

En un periodo de doce años se han palpado los huecos de esta ley, y queriendo llenarlos el Secretario que suscribe, ha ocurrido a la clara inteligencia y a la reconocida práctica de nuestro derecho constitucional, que distinguen al honorable Presidente de nuestra Corte Suprema de Justicia, para que como epílogo de su obra titulada: *El juicio de amparo y*

el writ of habeas corpus, formara un proyecto de ley orgánica de los artículos 101 y 102 de la Constitución federal, llamando su respetable atención sobre los graves defectos que la práctica ha patentizado en la ley de 20 de enero de 1869. El presidente del primer tribunal de la Nación ha correspondido de una manera tan satisfactoria al llamamiento, que el Secretario de Justicia hizo a su indisputable ilustración y a su amor a nuestras instituciones, que el actual Secretario de Relaciones Exteriores, autoridad muy competente en derecho constitucional por su larga residencia en los Estados Unidos de América, donde ha tenido frecuentes ocasiones de estudiar teórica y prácticamente el derecho constitucional americano, origen del nuestro, como lo demuestran su mencionada iniciativa de 30 de octubre de 1868 y su opúsculo titulado *Algunas reflexiones sobre el juicio de amparo*, el Sr. Mariscal, vuelvo a decir, no ha encontrado defecto alguno en el trabajo del Sr. Vallarta; por consiguiente he pedido al Supremo Poder Ejecutivo su autorización para dirigir al Senado, en el que está pendiente de revisión un acuerdo de la Cámara de Diputados sobre esta materia, la adjunta iniciativa. El Presidente de la República, deseoso de que bajo su administración se conviertan en realidad las promesas progresistas y humanitarias, contenidas en la primera de nuestras leyes, de muy buen grado acordó conmigo la presentación de dicha iniciativa.

La experiencia que el digno Presidente de la Corte y el Secretario que suscribe, han adquirido en la práctica judicial de la Federación, los fuerza a sostener que privar del conocimiento de los juicios de amparo al Tribunal Pleno de la Corte de Justicia, es lo mismo que destruir tan benéfica institución. ¿Carecerá el Poder Ejecutivo de los medios necesarios para conseguir dos votos, en favor de su política, en una Sala de tres magistrados? Litigando un hombre poderoso con individuo pobre y desvalido ¿no se palpa el peligro de que el buen derecho del segundo sucumba a la influencia pecuniaria del primero? ¿Y no se siente, por otra parte, el inevitable riesgo de que las ejecutorias de la Corte fueran completamente contradictorias? Si el Supremo Poder Legislativo quiere conservar la protección federal, que nuestro Código Político promete a los habitantes de la Federación, es necesario que la Corte Suprema de Justicia, en tribunal pleno, imparta esa protección.

Réstame someter a la deliberación del Poder Legislativo los fundamentos de las reformas que sobre la ley vigente de amparo contiene el proyecto de ley que dará fin a esta exposición: aceptar las prescripciones de la ley vigente en tanto que apremiantes necesidades no reclamen su reforma, es el pensamiento que domina en la adjunta iniciativa. La ley actual tiene ya su jurisprudencia: materia ha sido de concienzudos estudios, tanto por parte de nuestros publicistas, como de los jueces y magistrados; modificarla sin poderosa razón, cediendo a exclusivo impulso de innovación; sería hacer estériles aquellos trabajos y crear la necesidad de nuevos estudios. Estas razones inspiraron la adopción en el proyecto de muchas prescripciones hoy vigentes. Pudo limitarse éste a consultar simplemente las mo-

dificaciones convenientes a la ley; pero este sistema nos apartaría del objeto que el legislador debe siempre procurar: la reunión en un cuerpo de ley de todos los preceptos relativos a una materia. En la iniciativa que tengo la honra de remitiros se han reunido todas las prescripciones que se refieren al juicio de amparo, sin dejar más referencias que las relativas al Código Penal, y a la ley común.

Puedo señalar como las materias principales que han sido adicionadas o reformadas, las siguientes: competencia de los jueces, designación de las partes en el juicio, recusaciones y excusas, suspensión del acto reclamado, ejecución de las sentencias, sobreseimientos y responsabilidad de funcionarios.

Tres son las adiciones principales en punto a competencia: una tomada de la ley que hoy rige; otra establecida por la jurisprudencia; y la última reclamada por la necesidad de libertar al quejoso de atentados que le impidan el ejercicio de sus derechos o que tiendan a hacerlo víctima de venganzas.

La Ley de 22 de mayo de 1834 autoriza a los jueces locales para formar las primeras diligencias sobre negocios, que correspondan a los jueces de Distrito. Con apoyo de esta ley los jueces de los Estados reciben escritos de queja, en materia de amparo, y dan curso al juicio relativo, sin pronunciar jamás sentencia definitiva. Esta prescripción se ha incluido en el adjunto proyecto, porque así lo reclama el necesario objeto del amparo y porque no sólo no hay razón alguna constitucional que prohíba investir a los funcionarios locales con el carácter de auxiliares de la justicia federal, sino que del artículo 1º de la Ley Suprema bien se deduce la obligación que ellos tienen de sostener las garantías individuales. La imposibilidad de tener jueces de Distrito donde quiera que una autoridad pueda violar garantías, funda la necesidad de imponer a los jueces locales la obligación de auxiliar a los jueces de Distrito.

Decidido por repetidas ejecutorias que el artículo 101 de la Constitución, que prescribe el juicio de amparo contra toda autoridad que viole garantías individuales o invada atribuciones federales o locales respectivamente, no tiene más limitaciones que las que fija la imposibilidad de sentenciar el juicio, por falta de autoridad final; ha sido reconocido como consecuencia forzosa que el amparo contra actos de un juez de Distrito o magistrado de Circuito es procedente, (si no se trata de amparos) y que para conocer de este juicio tienen competencia los jueces suplentes, en el orden de sus nombramientos. Esta consecuencia, apoyada en los buenos principios de interpretación y reconocida por la jurisprudencia, ha sido incluida en el proyecto.

Tiempo ha que nuestros publicistas deploran el que la ley vigente haya negado la audiencia, en el juicio de amparo, a los individuos a quienes la sentencia tenga que afectar. El proyecto da a éstos el carácter de parte, puesto que materia del juicio son sus intereses y sus derechos.

A la autoridad responsable se le faculta para presentar pruebas y alegar. Esto exige la necesidad de que la justicia, al pronunciar su fallo, lo haga con pleno conocimiento de los hechos, y teniendo ciencia de las razones que impulsaron a la autoridad responsable, para verificar el acto reclamado.

Las resoluciones dadas por la Corte Suprema de Justicia sobre anti-constitucionalidad del Art. 8º de la ley vigente, y sobre la improcedencia del amparo contra actos de la misma Corte Suprema, ha determinado la supresión del Art. 8º y la limitación del amparo respecto de los actos de ese Supremo Tribunal.

La necesidad de evitar que a un preso se le impida la petición de amparo, o que por amenazas y castigos se le obligue a desistirse, o bien que sea víctima de atentados por parte de las autoridades contra quienes inicia el recurso de amparo, hace imprescindible la adopción del principio que con tan benéficos resultados han aceptado las legislaciones inglesa y americana. Todo hombre privado de su libertad que reclama contra su detención, queda desde luego, según el proyecto, bajo la exclusiva jurisdicción del juez de Distrito, quien lo pondrá en libertad o lo entregará a la autoridad de quien lo recibió, según que el resultado del juicio sea favorable o adverso al promovente.

La falta de regla en la ley actual que determine cuando los actos reclamados deben suspenderse, ha sumido la jurisprudencia constitucional en un verdadero caos, estableciéndose casi tantos criterios, cuantos jueces hay en la República. La grande importancia de la suspensión del acto reclamado, los trascendentales efectos de la resolución judicial sobre esta materia, hacen incluídible el establecer preceptos claros y terminantes que arranquen de la arbitrariedad que produce la falta de regla, el auto que recaiga a la suspensión solicitada.

La iniciativa que sujeto a vuestra inteligente deliberación, consulta la división en tres grupos de los actos reclamados. Al primero corresponden los relativos a la privación o restricción de la libertad individual; al segundo, el pago de impuestos, multas y demás exacciones de dinero; al tercero, todos los demás actos. Para el primer grupo se establece que la suspensión no procede, que el quejoso queda bajo la exclusiva jurisdicción del juez de Distrito. Para el segundo se previene que la suspensión no se decrete, y que la suma a que se refiere el acto reclamado sea puesta en depósito, a disposición del juez federal. Para el tercero se fija la regla del gravamen irreparable.

La necesidad de dar efecto práctico a la sentencia de amparo, de impedir que sólo por el auto de suspensión se realicen irrevocablemente los efectos de un fallo favorable al quejoso, dejando nugatoria la sentencia adversa que pudiera pronunciarse, son las razones en que se inspiraron los artículos que consulto a vuestra sabiduría.

La revocabilidad por la Corte Suprema del auto de suspensión ha sido objeto de interminables disputas y toca a la ley ponerles fin. La experien-

cia enseña que ciertos graves abusos cometidos por algunos jueces federales no tienen otro correctivo que la facultad dada a la Corte de revisar ese auto. A estas razones obedece el artículo que previene la revisión del auto sobre suspensión.

Fijado el gravamen irreparable como regla para resolver sobre la suspensión, y estando la apreciación de ese gravamen subordinada a las circunstancias que rodean al caso concreto; preciso fue dejar en aptitud al juez de Distrito para reformar su auto sobre la suspensión, si las circunstancias al modificarse determinan distinta apreciación sobre el gravamen.

Suprimir las recusaciones, dejando en pie los impedimentos, es una exigencia ineludible del juicio de amparo que por su naturaleza, que por su alto objeto debe ser muy breve; es el interdicto de recuperar el goce de las garantías violadas. Mas como faltaría el necesario requisito de justificación en los jueces, si se les obligara a fallar en negocios que los afecten personalmente, ha sido preciso cohonestar la necesidad de procedimientos rápidos con las condiciones de imparcialidad en el juez. A este objeto responden los impedimentos que mediante las nuevas reglas detalladas en el proyecto, apartarán del conocimiento del juicio a la autoridad cuyo interés le inspire con energía determinada resolución.

El objeto del recurso de amparo determina ante la razón como motivos para ponerle término, la imposibilidad de llenar su fin. Consumado el acto que se reclama, realizados todos los efectos de éste de una manera irreparable, como la ejecución de una sentencia de muerte; sería inútil la continuación del juicio. Este fin, esta resolución de no continuar, es lo que expresa el auto de sobreseimiento. Tal es el motivo que inspiró la fracción que os consulto para que el sobreseimiento se decrete cuando muere el quejoso, si la garantía violada afecta sólo a su persona y no a sus intereses, y cuando la violación se ha consumado de un modo irreparable en sus efectos. Una razón semejante determina que cuando hubieren cesado los efectos del acto reclamado, o se hubiere revocado el acto material del recurso, restituyéndose las cosas al estado anterior a la violación de garantía, el sobreseimiento sea ineludible. Esto no significa que se otorga a la autoridad responsable patente de impunidad. El juicio criminal en que se persigue la responsabilidad, difiere del de amparo por su naturaleza, por sus procedimientos y por su fin. Si el sobreseimiento es el auto que pone término a un juicio que ha quedado sin objeto, sin materia, él deja en pie todos los derechos que se deben convertir en el de responsabilidad.

El artículo 102 de la Constitución obliga a fijar como caso de sobreseimiento el desistimiento del quejoso. Si el juicio de amparo no puede continuarse sino a petición de la parte agraviada; retirada esa petición, desistido el promovente del juicio es ya imposible continuarlo en frente del texto constitucional.

El último caso fijado para el sobreseimiento es el consentimiento prestado por el quejoso al acto reclamado, si éste no versa sobre materia

criminal. El consentimiento del quejoso debe quitar al acto reclamado, todo carácter de nulidad, puesto que la protección constitucional es renunciable cuando se trata de materias que no afecten más que el interés individual. Mas si la garantía se inspira en principios más altos, como sucede en materia criminal, entonces la violación del precepto, consignado para la protección y desarrollo de los intereses sociales, no pierde su carácter de atentatoria, por más que el interés individual del quejoso, revelado en su consentimiento, pretenda sacrificar los intereses comunales. La materia a que corresponde la garantía violada fija la regla que consulta el proyecto para determinar cuándo el consentimiento del quejoso pone fin al juicio, y determina el sobreseimiento.

Con el fin de que las ejecutorias de la Corte Suprema fijen nuestro derecho constitucional, consulta la iniciativa que ellas no sólo sean fundadas resolviendo las cuestiones constitucionales que en cada caso se presente, sino que en el caso de disidencia de opiniones la minoría exponga y razone las suyas, publicándose todo en el periódico de los tribunales para que así puedan conocerse e ilustrarse las difíciles materias que son objeto de los juicios de amparo.

Tratando de la ejecución de las sentencias de la Corte, la iniciativa propone una reforma importante a la ley actual. Dispone ésta que en todo caso de resistencia al cumplimiento de la ejecutoria por parte de la autoridad responsable, el juez pide el auxilio de la fuerza pública, y que no encause a esa autoridad y a su inmediato superior sino cuando el acto quedare consumado de un modo irremediable. Llamar en todos casos a la fuerza pública aun cuando ella sea impotente para vencer los obstáculos morales para la ejecución de la sentencia, es inconveniente, como se comprende luego, y hacer depender el delito de resistencia a la justicia federal de la consumación irreparable del acto reclamado, es cuando menos dar aliento y estímulo a la autoridad desobediente para insistir impunemente en su resistencia. La iniciativa reforma en estos puntos la ley actual consultando disposiciones que hacen positivo el beneficio del amparo.

Los publicistas han proclamado, y la Constitución implícitamente previene que la Suprema Corte de Justicia es el supremo intérprete constitucional. Llevar esa verdad del campo de la teoría al terreno de la realidad se os consulta en el proyecto al fijar en él como criterio de decisión la jurisprudencia establecida por cinco ejecutorias conformes en los principios que consagren.

Consecuente con el carácter que tiene la Corte Suprema de Justicia, consulta el proyecto que los magistrados de este respectable cuerpo no son enjuiciables por sus opiniones y votos pronunciados al interpretar la Constitución; salvo el caso de que un delito haya determinado esa opinión o ese voto. Aceptar el principio contrario equivaldría a sujetar las resoluciones de la Corte, llamada por la Constitución a pronunciar la

última palabra sobre la interpretación constitucional, al juicio del Poder Legislativo, el que de hecho, por su fallo vendría a fijar el sentido de la Carta Fundamental. Tal no es en verdad el espíritu de la Constitución.

Al facultar a la Corte Suprema sobre la constitucionalidad de los actos del Congreso, no quiso erigir a éste en juez de las calificaciones que de sus propios actos hiciera aquella parte del Poder Judicial.

Dos especies de responsabilidades registra el proyecto: una relativa a los jueces de Distrito y magistrados por infracción de este ley y de la Constitución; y otra que se refiere a las autoridades responsables del acto reclamado.

El objeto de la primera es asegurar el imperio del precepto legal, combatiendo la arbitrariedad, el descuido y la ignorancia de los funcionarios encargados de fallar los juicios de amparo. Esas responsabilidades han sido estimadas bajo la doble faz que pueden tener: infracción de la ley de amparo y perpetración de otro delito penado en el Código. Para las de primera clase, no sólo las ha determinado con toda precisión la iniciativa, sino que ha procurado hacer una graduación justa y proporcional de las penas con que las castiga. Si algunas se encuentran severas, nunca se las reputará injustas, si se toman en consideración los graves y trascendentales abusos a que pudiera dar lugar que el mal de la pena fuera con mucho inferior al beneficio que pudiera obtenerse del delito.

La energía con que pretende la iniciativa castigar toda infracción de ley cometida por los jueces federales se detiene, como debía, ante los simples errores de opinión. Las resoluciones que no estén marcadas por la Constitución, por la ley, por las ejecutorias de la Corte Suprema, o por la opinión de los publicistas, escapan a toda sanción penal por más erróneas que sean.

Los motivos de responsabilidad de las autoridades contra quienes se interpone el recurso, quedan detalladas en el proyecto y definidas las penas que corresponden. Hacer respetables a las autoridades federales del orden judicial, obligar al acatamiento de sus decisiones, es uno de los objetos de esa responsabilidad. Trabajo inútil habría sido instituir el Poder Judicial, atribuirle facultades para pronunciar resoluciones, si éstas por medios más o menos directos pudieran ser resistidas o despreciadas. Asegurar el imperio de la ley interpretada y aplicada por los jueces, es un elemento necesario para el progreso y moralidad de los pueblos.

La violación de las garantías individuales preocupa con razón a los que observan el creciente aumento que de año en año van teniendo los casos de amparo y la facilidad con que la autoridad que ha violado una garantía, reitera esa violación, a pesar de las ejecutorias de la Corte. La impunidad en que hasta hoy han quedado las autoridades violadoras de las garantías, no puede más tolerarse si el amparo ha de producir los efectos que la Constitución le da. Para que esa sabia institución sea no sólo el escudo de los derechos naturales del hombre, sino que aun una garantía de la

paz, puesto que ésta en mucha parte depende del respeto de esos derechos, es preciso que sea castigado el que se atreva a violarlos, siempre que la violación de la garantía importe un delito según la ley penal. En estos principios se inspira la iniciativa, llenando este hueco de la ley actual.

Fundarla extensamente en cada una de las reformas que propone, sería tema largo e inoportuno hoy. En ella he procurado reunir en un solo cuerpo de ley los puntos ya definidos por nuestra jurisprudencia constitucional, las doctrinas más aceptadas de nuestros publicistas y aún las reglas establecidas por legislaciones extranjeras que debemos imitar, procurando con todo ello satisfacer las necesidades de la administración de justicia en este importante ramo, y perfeccionar la práctica de la más benéfica y liberal de nuestras instituciones.

“Nunca se dice bastante, según la respetable autoridad de uno de los más célebres filósofos de la escuela estoica, lo que nunca se dice demasiado”. Aunque el artículo 43 autoriza a la Corte Suprema de Justicia para consignar la autoridad responsable de la violación de garantía, castigada por la ley penal como delito, al juez competente; el Secretario que suscribe ha creído justo conceder al amparado dos acciones contra la autoridad violadora de las garantías: una criminal para pedir su castigo; y otra civil para demandarle daños y perjuicios. Pudiera suceder que el amparado no hiciera uso de la acción penal; y en este caso, el Promotor Fiscal debe promover de oficio el castigo del responsable. Omitir esta parte de la ley, sería dejarla sin sanción.

Libertad y Constitución. México, octubre 4 de 1881.- E. MONTES. Ciudadanos Secretarios del Senado.- Presentes.