

## HISTORIA DEL DERECHO

### PROYECTO DE LEY DE AMPARO DE DUBLAN DE 1861

Tal vez sea, después del intento de Pérez Fernández, el segundo proyecto de ley reglamentaria de los artículos 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:

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

b) la segunda sección (artículos 18-24) para cuando se vulnere o se invada la soberanía de los Estados;

c) la tercera sección (artículos 25-28) para cuando se vulnere o invada la esfera soberana de la federación;

d) y la cuarta parte o sección recoge algunos principios generales, como lo relativo a la naturaleza de la sentencia (artículo 29); sobre la publicidad en los periódicos de dicha sentencia (artículo 30); el de la supremacía de la constitución (artículo 31); y el del beneficio de pobreza (artículo 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.<sup>1</sup> 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 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.<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Este Proyecto puede verse en Buenrostro, Felipe, *Historia del primero y segundo congresos constitucionales de la República mexicana*, México, 1881, t. III, pp. 637 y ss.

<sup>2</sup>*Idem*, sesión del día 9 de julio de 1861, pp. 176 y 177.

Según apreciamos, Dublán menciona las diferencias graves, por ser ruidosas y vehementes, entre la Unión y los Estados, suscitadas con motivo a 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 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 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 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.<sup>3</sup> Y con estos prolegómenos, Dublán da paso al articulado.

<sup>3</sup>Véase el Voto Particular de Mariano Otero de 1847 en Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-1976*, 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 superior

## 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 recurso 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 sólo la parcela de garantía 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 reglamentar, como este de Dublán. El propósito es uno solo: amparar y proteger al particular, cuyas garantías hubieren sido violadas o lesionadas por las leyes o actos de cualquier autoridad. Está por demás, o

res 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.

resulta irrelevante absolutamente para el sistema de amparo, el que dichas leyes o actos sean, por otro lado, atentatorias 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 e 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.<sup>4</sup>

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 otro efecto sino el ya señalado de amparar al individuo en el preciso asunto sobre que verse su queja.<sup>5</sup>

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

<sup>4</sup>*Op. cit.*, *supra* nota 1, p. 177.

<sup>5</sup>*Idem*, p. 178.

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.<sup>6</sup>

### *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.<sup>7</sup>

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.<sup>8</sup>

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 (artículo 3); al juez de distrito de su demarcación (artículo 19); al

<sup>6</sup>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.

<sup>7</sup>*Op. cit. supra*, nota 1, p. 178.

<sup>8</sup>*Ibidem.*

juez de distrito respectivo (artículo 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.

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 solo 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,<sup>9</sup> 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 excepción, 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.

<sup>9</sup>Véase este Proyecto en Buenrostro, Felipe, *op. cit.*, *supra*, nota 1, t. I. p. 207, sesión del día 16 de noviembre de 1857. Por nuestra parte le hemos dedicado también un comentario a dicho Proyecto, mismo que ha sido publicado en el número 23 de esta Gaceta.

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 solo 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.<sup>10</sup>

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.<sup>11</sup> 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 el 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.<sup>12</sup>

#### *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:

<sup>10</sup>*Op. cit., supra*, nota 1, p. 177.

<sup>11</sup>*Ibidem.*

<sup>12</sup>Barragán Barragán, José, *op. cit., supra*, nota 6.

Entretanto el señor Dublán presentaba a esta asamblea el fruto de sus trabajos personales en tan importante materia, y habiéndolo examinado atentamente, comprendimos desde luego que el señor 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 señor 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<sup>13</sup>.

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*.

<sup>13</sup>*Op. cit., supra*, nota 1, pp. 709 y ss.

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 de derecho 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.

JOSE BARRAGAN BARRAGAN