

DICTAMEN DE LAS COMISIONES PRIMERA DE JUSTICIA Y DE PUNTOS CONSTITUCIONALES

SESIÓN DEL 19 DE NOVIEMBRE DE 1868 *

El C. Sánchez Azcona, Secretario. Siendo de mucha urgencia el negocio de la reforma de la ley de juicios de amparo, se pregunta a la cámara si se dará lectura al dictamen de las comisiones antes de entrar en sesión secreta. Sí se leerá.

El C. Montes leyó el siguiente dictamen de las comisiones 1ª de justicia y de puntos constitucionales, sobre la iniciativa de la ley orgánica del artículo 102 de la constitución, dirigida al congreso federal de 30 de octubre último por el ciudadano secretario de Estado y del despacho de justicia e instrucción pública.

«Los artículos 101 y 102 de la constitución de 5 de febrero de 1857, establecieron un sistema muy diverso del que había regido en nuestras leyes fundamentales anteriores, para calificar la constitucionalidad de las leyes o actos de cualquier autoridad de la república: el artículo 22 de la acta de reformas de 18 de mayo de 1847, daba al congreso federal la facultad de declarar nula toda ley de los Estados que atacara la constitución o las leyes generales, aunque tal declaración sólo podía ser iniciada en la cámara de senadores; el congreso constituyente de 1857, teniendo en consideración los inconvenientes que habían nacido de este sistema cometió a los tribunales federales la resolución de toda controversia que versara sobre leyes o actos contrarios a la constitución. La guerra civil no permitió a los habitantes de México hacer uso del nuevo derecho constitucional.

El 26 de noviembre de 1861 expidió el congreso de la Unión la ley reglamentaria del artículo 102 citado antes; pero la invasión extranjera no permitió la aplicación de esa ley hasta el año de 1867. De entonces a la fecha han podido experimentarse sus efectos en la práctica: los quejas de la prensa y la voz autorizada del poder ejecutivo no permiten dudar que ellos no han sido satisfactorios: algunos de los órganos de la publicidad ha dicho: que la ley del 30 de noviembre de 1861 ha venido a ser *un amparo contra la justicia y un ataque constante a la moralidad*.

* Cfr. Tovar, Pantaleón, o. c. t. III, p. 570-574.

El poder ejecutivo, que tiene la ciencia de los hechos, ha fijado su atención sobre los medios de corregir los efectos que ha producido la ley orgánica de noviembre del 61; el secretario de justicia, después de un estudio profundo de los antecedentes de esta materia, ha dirigido al congreso el 30 de octubre último la iniciativa que se ha sometido al examen de las comisiones primera de justicia y de puntos constitucionales: sus fundamentos han parecido sólidos a las comisiones, pero a pesar de esta calificación justa no las han convencido de que la iniciativa deba adoptarse en todas sus partes: comparada con la ley orgánica de noviembre del 61, se percibe fácilmente que introduce en ella enmiendas tan profundas y radicales, que no es posible aceptar en toda su extensión: las comisiones están conformes en que los jueces de distrito, sólo tengan jurisdicción para resolver sobre la suspensión inmediata de la ley o acto contrarios a la constitución en casos de urgencia notoria, y para instruir el expediente; pero no lo están con la limitación que hace la iniciativa a los casos en que se interese la vida del hombre, en que se cause algún mal que no sea susceptible de remediarse con indemnización pecuniaria; porque la libertad, la igualdad en la ley, la propiedad y la seguridad individual, tienen los mismos títulos que la vida del hombre al respeto de los poderes públicos; en consecuencia, las comisiones opinan que el juez de distrito es competente para decretar la suspensión de todo acto aun cuando sea judicial, con tal de que cause ejecutoria, que viole cualquiera de las garantías del hombre comprendidas en la sección 1ª del título 1º de la constitución federal.

Tampoco han podido aceptar las comisiones la idea de que el juez de distrito no pueda revocar la sentencia que pronunciare, declarando la suspensión del acto reclamado. ¿Qué sucederá, si completa la instrucción, se convence de que no debió dictar su sentencia? ¿Quedarán suspensa la providencia reclamada hasta que la suprema corte resuelva definitivamente sobre el punto principal? No lo creen conveniente las comisiones, y por tanto amplían la jurisdicción del juez de distrito a revocar su sentencia suspensiva del acto reclamado, si en la instrucción encuentra datos que le convenzan de que así debe hacerlo.

Las comisiones han querido determinar de una manera clara e indudable que la autoridad encargada de ejecutar la ley o acto reclamados, no es parte en los juicios de amparo; y por esta razón han modificado el artículo del proyecto en que se propone que se le corra traslado del escrito en que la parte actora promueve el recurso, y se le autoriza para rendir pruebas por medio del promotor fiscal; las comisiones proponen que se pida informe con justificación a la autoridad mencionada, y que sea oída antes que el promotor fiscal.

Las otras modificaciones que la iniciativa hace en la ley orgánica de 26 de noviembre de 1861, están tan bien fundadas en su parte expositiva, que a las comisiones ha parecido inútil darle mayor desarrollo en el presente

dictamen: la más importante de todas es la que declara que el recurso de amparo no tendrá lugar en ningún juicio, sino después de pronunciada la sentencia definitiva que cause ejecutoria; de este modo se obsequian los artículos 40 y 41 de la constitución, que consideran a los Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; y se evita el abuso de arrebatar a sus jueces y tribunales, las causas pendientes de sentencia definitiva que cause ejecutoria.

Verdad es que conforme a la iniciativa, las causas fenecidas en los Estados se someten a la revisión de la suprema corte de justicia federal en tribunal pleno; pero esta revisión está autorizada por los artículos 126 y 101 de la constitución de la república; porque algún tribunal ha de calificar si los jueces de los Estados se han arreglado en sus procedimientos a la constitución federal, a las leyes que de ella emanen y a los tratados hechos por el presidente de la república y aprobados por el congreso federal; y este tribunal debe ser la suprema corte de justicia: el origen popular de los magistrados, su instrucción en la ciencia del derecho, calificada por los electores, su experiencia y su número, son otras tantas garantías de acierto en la resolución de las controversias de que habla el artículo 101 de la constitución federal; en consecuencia, las comisiones han creído muy conveniente y provechosa la modificación que la iniciativa hace en la ley de noviembre del 61, declarando que la corte suprema de justicia pronunciará sentencia definitiva en los recursos de amparo.

En las conferencias que han tenido las comisiones sobre la iniciativa de que ahora se ocupan, se agitó la cuestión relativa a su conformidad con la constitución; por unanimidad resolvieron que la iniciativa está ajustada a los artículos 101 y 102 del código fundamental: ellos quieren que los tribunales federales y no los de los Estados, conozcan de este género de controversias. Y aun suponiendo que el artículo 101 dijera: que todos los tribunales de la federación resuelvan sobre las controversias que menciona, la voluntad del legislador quedaría obsequiada, porque el juzgado de distrito resuelve sobre la suspensión del acto reclamado, instruye el expediente, y puede en su vista revocar su resolución: el tribunal de circuito resuelve sobre la responsabilidad en que pueda incurrir el juez de distrito en los recursos de amparo; y finalmente, la corte suprema de justicia pronuncia sentencia definitiva sobre los mismos recursos; de esta manera los tribunales federales resuelven las controversias de que habla el artículo 101. Y por otra parte, el 102 autoriza al congreso de la Unión para determinar los procedimientos y formas del orden jurídico, por medio de los cuales se han de seguir todos los juicios de amparo; en consecuencia, las comisiones opinán que el congreso procede en la órbita de sus facultades, aprobando la iniciativa de 30 de octubre.

Las comisiones han dado otro orden y otra redacción a algunos de los artículos de la iniciativa; pero han conservado los pensamientos; y esto

lo han hecho procurando que la ley sea clara; juzgan innecesario por lo mismo detenerse más tiempo en esta parte de su dictamen.

En virtud de las consideraciones expuestas, que podrán ser ampliadas en el debate, las comisiones primera de justicia y de puntos constitucionales, someten a la deliberación del congreso el siguiente proyecto de ley orgánica del artículo 102 de la constitución.

CAPÍTULO I

Instrucción del recurso de amparo y suspensión de la ley o actos reclamados

Artículo 1º 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 estos que invaden la esfera de la autoridad federal.

Artículo 2º Todos los juicios de que habla el artículo anterior, se seguirán a petición de la parte agraviada por medio de los procedimientos y de las formas del orden jurídico que determina esta 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.

Artículo 3º El juez de distrito de la demarcación en que se ejecute o trate de ejecutar la ley o acto que motive el recurso de amparo, tiene jurisdicción: 1º, para suspender interinamente la ley o acto reclamados; 2º para instruir el expediente que se forme con motivo del recurso; y 3º para revocar el auto de suspensión de la ley o acto reclamados, si instruido el expediente hubiere mérito para ello.

Artículo 4º El individuo que solicite amparo presentará ante dicho juez un ocurso, en el que exprese cuál de las tres fracciones del artículo 1º sirve de fundamento a su queja.

Si ésta se fundare en la fracción primera, el solicitante explicará por menor el hecho que la motiva, y designará la garantía individual que considere violada. Si se fundare en la fracción segunda, designará la facultad del Estado vulnerada o restringida por la ley o acto de la autoridad federal. Si la queja se fundare en la fracción tercera, designará la invasión que la ley o acto de la autoridad de un Estado hace en la esfera del poder federal.

Artículo 5º Cuando el actor pidiera que se suspenda desde luego la ejecución de la ley o acto que lo agravia, el juez, previo informe de la autoridad ejecutora del acto reclamado, que rendirá dentro de veinticuatro horas, correrá traslado sobre este punto al promotor fiscal, que tiene obligación de evacuarlo dentro de igual término.

Si hubiere urgencia notoria, el juez resolverá sobre dicha suspensión a la mayor brevedad posible y con sólo el escrito del actor.

Artículo 6º Dictará la suspensión de la ley o acto reclamados, siempre que ellos violen cualquiera de los derechos del hombre, consignados en la sección primera del título primero de la constitución federal.

Su resolución sobre este punto no admite más recursos que el de revocación por contrario imperio, concluida la instrucción del expediente, y el de responsabilidad.

Artículo 7º Si notificada la suspensión de la ley o acto reclamados a la autoridad que inmediatamente está encargada de ejecutarlos, no se contuviere ésta en su ejecución, se procederá como lo determinan los artículos 21, 22, 23 y 24, para el caso de no cumplirse la sentencia definitiva.

CAPÍTULO II

Amparo en negocios judiciales

Artículo 8º No es admisible el recurso de amparo contra las sentencias de los tribunales de la federación. Tampoco lo es contra las sentencias interlocutorias y definitivas de los jueces y tribunales de los Estados, que no causen ejecutoria; en consecuencia, sólo se dará entrada al recurso, después de pronunciada la sentencia definitiva que cause ejecutoria.

Artículo 9º Cuando quede pendiente un juicio, o en el caso de tener que promoverlo, se entablare un recurso de amparo contra lo ordenado en el artículo anterior, el juez de distrito lo desechará desde luego y sin formar artículo; y si ya le hubiere dado entrada por no conocer los hechos, luego que éstos pongan de manifiesto que no era tiempo de admitir dicho recurso, sobreseerá en él de oficio y sin formar artículos sobre este punto.

Artículo 10. Contra la providencia del juez, negando entrada al recurso, o sobreuyendo en él por la razón expuesta en el artículo anterior, sólo queda a la parte el remedio de exigir a dicho juez la responsabilidad ante el tribunal de circuito.

CAPÍTULO III

Sustanciación del recurso

Artículo 11. Resuelto el punto sobre suspensión inmediata de la ley o acto reclamados, o desde luego si el actor no lo hubiere promovido, se pedirá

informe con justificación, por el término de tres días, a la autoridad que inmediatamente ejecutare o tratase de ejecutar la ley o acto reclamados, sobre el ocurso del actor que se le pasará en copia. Dicha autoridad no es parte en estos recursos, y sólo tiene derecho de informar con justificación sobre los hechos y las cuestiones de ley que se versaren.

Recibido el informe justificado de la autoridad, se correrá traslado de éste y del ocurso del actor al promotor fiscal, que deberá pedir sobre lo principal, dentro del tercer día.

Artículo 12. Evacuado el traslado, si el juez creyere necesario esclarecer algún punto del hecho, mandará recibir el negocio a prueba por un término común que no exceda de diez días.

Artículo 13. Si la prueba hubiere de rendirse en otro lugar distinto de la residencia del juez de distrito, se concederá un día más por cada diez leguas de camino de ida y vuelta.

Artículo 14. Toda autoridad o funcionario tiene obligación de proporcionar, con la oportunidad necesaria, al promotor fiscal, al actor, su abogado o procurador las constancias que pidiere, para presentarlas como prueba en estos recursos. Las pruebas no se recibirán en secreto; en consecuencia las partes tendrán facultad de conocer desde luego las escritas, y de asistir al acto en que los testigos rindan sus declaraciones, haciéndoles las preguntas que estimen conducentes a la defensa de sus respectivos derechos.

Artículo 15. Concluido el término de prueba, se citará de oficio al actor y al promotor fiscal, y se dejarán los autos por seis días comunes en la secretaría del juzgado, a fin de que las partes tomen los apuntes necesarios para formar sus alegatos escritos, que entregarán al juzgado dentro de dicho término, al cabo del cual se remitirán los autos, en todo caso y sin nueva citación, a la suprema corte de justicia.

Artículo 16. Si alguna de las partes no presentare su alegato dentro de los seis días de que habla el artículo anterior, le quedará el recurso de enviarlo directamente a la suprema corte para que lo tome en consideración en caso de que llegare con oportunidad.

CAPÍTULO IV

Sentencia y su ejecución

Artículo 17. La suprema corte, dentro de diez días de recibidos los autos, y sin nueva sustanciación ni citación, examinará el negocio en acuerdo pleno, y pronunciará su sentencia dentro de quince días contados de igual manera.

En ella se declarará siempre la responsabilidad en que haya incurrido el juez de distrito por infracción de esta ley, mandándolo suspender y consignándolo al tribunal de circuito correspondiente.

Artículo 18. Siempre que se niegue el amparo al sentenciar uno de estos recursos, por falta de motivo para decretarlo, se condenará a la parte que lo promovió a una multa que no baje de cien pesos, salvo el caso de notoria insolvencia.

Artículo 19. Contra dicha sentencia no hay recurso alguno, y con motivo de ella sólo podrá exigirse la responsabilidad a los magistrados, conforme al capítulo 1º del decreto de 24 de marzo de 1813.

Artículo 20. Luego que se pronuncie la sentencia, se devolverán al juez de distrito los autos con testimonio de ella, para que cuide de su ejecución.

Artículo 21. El juez de distrito hará saber la sentencia sin demora a la autoridad encargada inmediatamente de ejecutar la ley o acto que se hubiere reclamado; y si dentro de tres días esta autoridad no procede como es debido, en vista de la sentencia, ocurrirá a su superior inmediato, requiriéndolo en nombre de la Unión para que haga cumplir la sentencia de la suprema corte.

Artículo 22. Cuando a pesar de este requerimiento no empezare a cumplirse la sentencia, o no se cumpliese del todo, si el caso lo permite, dentro de seis días, el juez dará aviso al ejecutivo de la Unión, que cumplirá con la obligación que le impone la fracción 13 del artículo 85 de la constitución federal.

El ejecutivo acordará en junta de ministros, el modo de cumplir con la citada obligación.

Artículo 23. Si no obstante la notificación hecha a la autoridad, la ley o acto reclamados quedaren consumados de un modo irremediable, el juez de distrito encausará desde luego al inmediato ejecutor de dicha ley o acto, o si no tuviere jurisdicción sobre él, por gozar de la inmunidad de que trata el artículo 103 de la constitución, dará cuenta al congreso federal.

Artículo 24. Si ya estaba hecho el requerimiento de que habla el artículo 21, y a pesar de él se consumó la ley o acto reclamados, el encausado será el superior de la autoridad que los hubiere ejecutado.

Artículo 25. El efecto de una sentencia que concede amparo, es en el orden administrativo que se restituyan las cosas al estado que guardaban antes de violarse la constitución.

En el orden judicial, si dicha violación se cometió en la ejecutoria, el efecto será que ésta se reforme inmediatamente; y si la violación hubiese ocurrido en un procedimiento o fallo anterior, se repondrá lo actuado desde entonces siempre que el procedimiento o fallo inconstitucional haya podido desnaturalizar todo lo actuado posteriormente. En este caso se encuentra la violación de las fracciones 1ª, 3ª, 4ª y 5ª del artículo 20 de la constitución.

CAPÍTULO V

Disposiciones generales

Artículo 26. El juez de distrito es recusable conforme a las leyes, pero solamente antes de pronunciar su fallo sobre suspensión inmediata de la ley o acto reclamados, cuando se hubiese promovido este punto. No es recusable en los demás procedimientos, en que obra como juez de instrucción.

Los magistrados de la suprema corte no son recusables en los recursos de amparo.

Artículo 27. Los términos que establece esta ley son perentorios, y su simple lapso sin causa bastante y justificada constituye responsabilidad.

Al expirar el término de un traslado, el juez de oficio hará sacar los autos; y en todo el juicio procederá adelante sin detenerse porque no agiten las partes, hasta remitir los autos a la suprema corte.

Artículo 28. Son causas de responsabilidad la admisión o denegación del recurso de amparo, el sobreseimiento en él, el decretar o no decretar la suspensión de una ley o acto reclamados contra preceptos de esta ley.

Artículo 29. Las sentencias que se pronuncien en recursos de esta naturaleza, sólo favorecen a los que hayan litigado. En consecuencia, nunca podrán alegarse por otro como ejecutorias, para dejar de cumplir las leyes o providencias que las motivaron.

Artículo 30. Las sentencias sobre amparo que pronuncie la suprema corte, y las resoluciones de los jueces de distrito a que se refieren los artículos 5º y 6º se publicarán en los periódicos.

Artículo 31. Los tribunales para fijar el derecho público, tendrán como regla suprema de conducta la constitución federal, las leyes que de ella emanen y los tratados de la república con las naciones extranjeras.

Artículo 32. En los juicios de amparo los notoriamente pobres podrán usar de papel común para los recursos y actuaciones.

Artículo 33. Las penas que se aplicarán a los jueces de distrito y los magistrados de la suprema corte por infracciones de esta ley, serán las que designa el decreto citado en el artículo 19, en la parte que fuere aplicable; con la modificación de que un juez de distrito, por sólo infringir lo dispuesto en la presente ley, incurrirá en las penas que señala el artículo 7º del decreto mencionado.

Artículo 34. El recurso de amparo queda prescrito en materias civiles a los tres, y en materias criminales a los cinco días, contados desde la notificación de la sentencia definitiva que cause ejecutoria.

Artículo 35. Se deroga la ley del 30 de noviembre de 1861 sobre juicios de amparo.

Sala de comisiones del congreso de la Unión, noviembre 19 de 1868.
Montes, Zarco, Benitez, Dondé, Gaxiola.

El C. Guzmán Ramón, vice-presidente. Se levanta la sesión pública para entrar en secreta de reglamento.