

PROYECTO DEL GOBIERNO

SESIÓN DEL 30 DE OCTUBRE DE 1868 *

El C. Macín, secretario.—Se suspende esta discusión para dar lectura a la siguiente iniciativa, que, con el carácter de urgente, acaba de remitir el ministerio de justicia.

«Ministerio de justicia e instrucción pública.—Sección 1a. Por acuerdo del ciudadano presidente, tengo la honra de remitir a ustedes el adjunto proyectó de ley reglamentaria de los artículos 101 y 102 de la constitución, para que se sirvan dar cuenta de él y de esta nota al congreso nacional. Dicho proyecto, con la exposición que lo acompaña, estaba reservado para enviarse, en unión de otras iniciativas de este ministerio; pero la urgencia, cada día mayor, de reformar la ley vigente sobre juicios de amparo, me obliga a elevarlo sin más dilación al congreso, temiendo el inevitable retardo que pudiera sufrir con las otras iniciativas. Un hecho de ayer mismo, demuestra cuáles son los abusos que se cometen a la sombra de la ley citada. D. Benigno Canto ha obtenido, con una incomprensible petición de amparo, que se suspenda su traslado a Durango por orden del juez de distrito residente en esta capital. Se pretende que el ejecutivo ha debido resolver por sí y espontáneamente, que el presunto reo debe ser juzgado militarmente en esta ciudad, y que el ministro que suscribe ha violado una garantía individual al acordar con el presidente la remisión de Canto a Durango, donde se halla el único juez que está conociendo de la causa sobre el asesinato de Patoni, y el solo a quien correspondería fallar sobre la declinatoria de jurisdicción que interpusiese uno de los acusados de ese delito; siendo, por otra parte, la misma ciudad de Durango donde aún el tribunal militar, si fuere el competente, deberá continuar la averiguación, porque allí fue cometido el crimen.

El ejecutivo, absteniéndose de toda declaración sobre competencia, pues no le corresponde, devuelve el acusado al tribunal que conoce el hecho, y que no ha procedido hasta ahora contra Canto por una sola excepción que éste le opuso, la de disfrutar como diputado la inmunidad que expresa el Artículo 103 de la Constitución. Allana esta dificultad con la declaración del gran jurado, el juez de la causa es, a todas luces, a quien toca

* *Cfr.* Tovar, Pantaleón, *Historia parlamentaria del cuarto congreso constitucional*. Imprenta de Cumplido. México, 1874. T. III, p. 435-446.

decidir sobre cualquier nueva excepción, y no al ejecutivo, que se excedería de sus atribuciones si lo hiciera. Sin embargo de ser esto tan claro, y de que ni siquiera puede considerarse como garantía individual el fuero de guerra, pues antes bien constituye una limitación de las garantías, establecida en obsequio del orden administrativo y no en reconocimiento de los derechos del hombre; sin embargo de todo esto, y de que no se comprende cuál pueda llegar a ser el efecto legal de un juicio de amparo sobre competencia, el juzgado de distrito le ha dado entrada, como desafiando el sentimiento público que se pronuncia en este caso, lo mismo que en todos los de un delito escandaloso o alarmante, por la pronta terminación de la causa y la más expedita acción de la justicia. Era preciso tropezar ahora como en otras ocasiones con los obstáculos que inventa la chicana movida por el espíritu incalificable de ciertos abogados, que en vez de apresurarse a presentar noblemente los descargos de sus defendidos, se complacen en burlar la justa impaciencia del público, embarazando la marcha del proceso, indiferentes, cuando no parciales, al descrédito que esto arroja sobre nuestras instituciones.

Si bien en estos males no siempre tiene parte la ley vigente, con mucha frecuencia sirve ella de pretexto para ocasionarlos. Por lo mismo, cree el ministro que suscribe, que se evitarían en multitud de ocasiones tan graves motivos de escándalo, con solo que el congreso reformase dicha ley del modo conveniente. Tal es el objeto del proyecto adjunto, que si algún mérito contiene, es debido solamente a que se funda en una imitación, llevada hasta donde es posible, de la que se observa en la nación vecina, que es de quien podemos tomar ideas prácticas en tan importante materia. Por estas consideraciones, el ciudadano presidente espera que el congreso de la Unión tendrá a bien ocuparse de preferencia en el proyecto mencionado.

Independencia y libertad. México, octubre 30 de 1868. *Mariscal*. Ciudadanos secretarios del congreso de la Unión. Presentes.»

“Ministerio de justicia e instrucción pública. Nada hay quizá en nuestras nuevas instituciones que esté llamando tanto la atención, como los juicios de amparo. Todos convienen en su inmensa utilidad para reprimir ciertas infracciones de la constitución que antes no podían evitarse fácilmente, y si solía encontrárseles remedio, era sólo exigiendo la responsabilidad a un funcionario, u obteniendo la derogación de una ley, medios por lo común rodeados de dificultades e inconvenientes. Al mismo tiempo, todos los que de cerca han observado esos juicios, están ya de acuerdo en que la reglamentación imperfecta que como primer ensayo tuvo que dárselos en 1861, ha ocasionado abusos verdaderamente escandalosos, que hacen de semejantes recursos el tropiezo constante de la administración y de la justicia. Hoy los juicios de amparo amenazan volverse una cuarta instancia, inevitable en cada pleito civil o criminal, no sólo para revisar la sentencia principal o ejecutoria, sino hasta las decisiones incidentales, porque se quiere convertir-

los en la panacea para toda infracción de ley verdadera o imaginada. Como es muy difícil figurarse una ilegalidad, que en último análisis no parezca un ataque a las garantías consignadas en la constitución, el resultado es que en lugar de cualquier recurso ordinario, y tal vez sin perjuicio del mismo, se intenta desde luego un juicio de amparo, y lo que hubiera podido remediarse con una revocación por contrario imperio, una apelación, o un litigio del orden común ante los jueces locales, se lleva ante el de distrito mediante una petición de amparo, con el fin de aprovechar lo extraordinario y expeditivo del procedimiento que suspende la providencia reclamada.

Tales abusos, que no pudo prever fácilmente el legislador, se están deslizando a la sombra de sus disposiciones, y se hacen cada día más notables por las interpretaciones que en los juicios recibe la ley de 30 de noviembre de 1861. Esas interpretaciones contradictorias, la multitud de consultas y aún algunos conflictos sin salida que ha producido ya la mencionada ley, demuestran la necesidad de reformarla en términos más claros y precisos, llenando en ella algunos huecos, y ateniéndose sobre todo a la experiencia del país, donde la legislación en esa materia, tan nueva para nosotros, lleva muchos años de estar bien fijada y comprendida. De no hacerlo así, llegará a desquiciarse por completo nuestra administración de justicia, que aun sin el abuso de los juicios de amparo era ya de por sí bastante lenta y embarazosa. Hoy sucede con frecuencia que no pueden hacerse efectivas las garantías por alguna omisión u oscuridad de la ley, y al mismo tiempo abundan en defensas irregulares los procesados, careciendo la sociedad aun de las más indispensables.

Bien sabido es que la idea cardinal de los juicios de amparo fue tomada de los Estados Unidos; pero lo que no se sabe con tanta generalidad, es, que la formulamos en la constitución de un modo algo diverso, y sobre todo, la hemos puesto en práctica con muy notables diferencias. El principio de que la constitución es la ley suprema para la república, y que debe ser antepuesta a todas las demás, con mayor razón a cualquiera providencia de una autoridad, sea quien fuere, es el mismo en ambas naciones, y lo es también la regla de que a los tribunales corresponde declarar esa supremacía en cada caso litigioso. Pero en los Estados Unidos la facultad a que aludimos no se considera exclusiva de los tribunales federales, de modo que todas las controversias sobre esa materia, sean desde un principio de su competencia, como sucede entre nosotros por la inteligencia que se ha dado al artículo 101 de la constitución. Por el contrario, cualquier tribunal de Estado, lo mismo que los federales, es competente para decretar, *verbi gratia*, el mandamiento de *habeas corpus*, que, como es sabido, tiene por objeto hacer efectiva la garantía de la libertad en casos de detención arbitraria, siendo uno de los derechos expresamente consignados en la constitución de aquel país. Esto importa una diferencia sustancial, pues que en multitud de casos la controversia termina dentro del Estado y se evita el cho-

que ingeniosamente disimulado o suavizado, si se quiere, pero que siempre se hace sentir entre los poderes de un Estado y los de la federación, cuando se ocurre al juez de distrito con motivo de una providencia de los primeros.

Hay otra diferencia entre lo determinado en este punto por nuestra constitución, y la interpretación que han dado a la suya los Estados Unidos. La nuestra evidentemente establece los que hemos llamado juicios de amparo, para sólo las controversias de que habla su artículo 101, a saber: los relativos a violación de garantías individuales, que, según parece, están comprendidas en el título 1º de la sección 1ª, y para las invasiones del poder federal en el de un Estado o *vice versa*; es decir, que esos juicios no deben aplicarse a todas las demás infracciones de la constitución que pueden ocurrir. No sucede así en los Estados Unidos, donde la suprema corte es competente para todas las quejas de ataque a la constitución, que se entablen después de haber terminado un juicio ante los tribunales de un Estado.

Estas son las diferencias que se han deducido de nuestra constitución misma. Otras han sido establecidas por la ley orgánica de los artículos 101 y 102, ya como consecuencia de aquellas, o en virtud de una apreciación más o menos libre. La principal de todas se acaba de indicar, y es de una trascendencia incalculable. No se interrumpe en la república vecina la acción de los tribunales de un Estado, por medio de un recurso a los de la federación, sino que se sigue el juicio ante los primeros en todas sus instancias, ventilándose ante ellos cualquier controversia que ocurre, sobre si un hecho es o no conforme a la constitución federal, como se cuestiona si lo es a las demás leyes; y si al pronunciarse la sentencia ejecutoria, se cree que la ley fundamental ha sido violada, se ocurre a la suprema corte de los Estados Unidos en solicitud del remedio. Con esto no puede haber más que un recurso de amparo en un negocio que se siga ante los tribunales comunes, en vez de una multitud que hoy puede haber entre nosotros, complicándose con los ordinarios y dilatando indefinidamente la terminación de los litigios. Ese único recurso extraordinario, se evitará las más veces al revisarse la sentencia de primera instancia, pues debe suponerse que los tribunales superiores darán menos ocasión o pretexto para el que llamamos juicio de amparo.

Ya se ha indicado también que en los Estados Unidos no se ocurre a un juez federal cualquiera, para enmendar, por medio del amparo, lo que haya sentenciado tal vez el tribunal superior de un Estado en segunda o tercera instancia; se ocurre precisamente a la suprema corte de la Unión. Desde luego se percibe cuán diferente debe ser el efecto que produzca la intervención del primer tribunal del país, respecto de la impresión que causa entre nosotros la de un juez de distrito en casos semejantes. Y no es sólo la justa delicadeza de cada uno de los Estados la que se hiera con nuestro sistema, sino también los intereses de la Unión misma, que exigen la esta-

bilidad de los principios constitucionales, basada en la uniformidad de su interpretación, y la seguridad de que el pacto federal no sea desnaturalizado por la menor aptitud o la poca independencia de los jueces de distrito. Aun cuando las sentencias sobre amparo, no deban tener para otros juicios toda la fuerza de ejecutorias, no hay duda que servirán para ir fijando la inteligencia de la constitución, como lo dice la misma ley de 30 de noviembre, toda la vez que el objeto principal, aunque indirecto, de esos recursos, es comprometer al legislador a reformar su ley, o a las autoridades a abstenerse de ciertas providencias, por la repetición de las sentencias que las nulifiquen en casos determinados. Pero esa repetición no podrá darse, ni uniformarse la inteligencia de las disposiciones constitucionales, si su interpretación corresponde a tribunales aislados, como lo son los de distrito y los de circuito, sus superiores. Natural es que estos discrepen en muchos puntos, por diferencia de opiniones y por las diversas influencias a que están sujetos, mucho más cuando su independencia debe ser muy imperfecta, por el modo de su nombramiento y las diferentes atmósferas que los rodean en cada uno de los Estados de la república. Mas una carta política, cuya interpretación es varia, insegura y mudable, según los lugares y los tiempos, apenas merece el nombre de constitución, porque no es el depósito sagrado de la voluntad nacional, no es el espejo en donde se ven fielmente reflejados los derechos, las garantías y obligaciones de todo hombre, sino a lo más un caleidoscopio que presenta sin cesar, nuevas imágenes hermosas, ilusorias y funestas, para quien las confunde con la realidad.

La suprema corte de los Estados Unidos, en una resolución citada por Story, se expresa en estos términos:

«Jueces de la misma instrucción y de la misma integridad en diversos Estados, podrían interpretar de diverso modo un estatuto o un tratado de los Estados Unidos y aun la propia constitución. Si no hubiere una autoridad revisora que se sobrepone a esos juicios opuestos o discordantes, armonizándolos con perfecta uniformidad, las leyes, los trabajos y la constitución de los Estados Unidos, serían diferentes en los diferentes Estados, pudiendo no tener la misma inteligencia, y de consiguiente, surtiendo efectos distintos en cada uno de aquéllos. Los males públicos que resultarían de ese estado de cosas, serían verdaderamente deplorables.» (Comentarios de Story a la constitución de los Estados Unidos, Lib. 3º, Cap. 38, Nº 1,937).

Marcadas las principales diferencias de lo que en esta materia se observa entre nosotros y los Estados Unidos, es tiempo de indicar los fundamentos de las modificaciones a la ley de 30 de noviembre ya citada, que se proponen en el adjunto proyecto. Desde luego se advertirá, que aun en las pocas disposiciones que no se modifican, se consulta otra redacción, que parece más clara y menos sujeta a las dudas que ya ocurren o podrán ocurrir con la primera. La nueva redacción es, en parte, la que ha propuesto el ciudadano procurador de la nación en un proyecto que comunicó a este minis-

terio y se dio a luz en los diarios de la capital. En él, a mas de ese acertado cambio en el modo de expresar las disposiciones vigentes, propone el distinguido y hábil funcionario de que se trata, ciertas adiciones que constituyen una extensión de los juicios de amparo a casos no comprendidos en la ley. De ellas se tratará más adelante, exponiendo las razones por qué no se han creído arregladas a nuestros principios constitucionales, no obstante que se han examinado con la prevención favorable que inspira el mérito de su autor.

La primera variación de entidad que ahora se consulta, es que los jueces de distrito sean sólo jueces de instrucción en los recursos de amparo; y luego que terminen sus procedimientos como tales, remitan los autos para la decisión del recurso a la suprema corte de justicia. Así se logrará que las sentencias tengan, no sólo la respetabilidad, sino también la uniformidad de espíritu que, según se ha demostrado, son tan esenciales para el bien público. Conviene, sin embargo, que la resolución sobre si se suspende o no la providencia reclamada, la pronuncie el juez de distrito, que es el que se encuentra siempre en el territorio de un Estado; pues si desde el primer ocurso tuviera que presentarse al superior, se dificultaría muchas veces el remedio del amparo, haciéndose imposible en casos urgentes, la suspensión de una providencia que interesase la vida del quejoso. Para esta suspensión se necesita del juez federal más próximo, que es generalmente el de distrito, y no así para la decisión del recurso, que sin inconveniente, y con las ventajas antes explicadas, puede reservarse al primer tribunal de la federación.

La simple apertura del juicio no producirá, según ahora se consulta, el efecto de suspenderse la ejecución de la providencia reclamada; ni puede decretar el juez esta suspensión, sino en los casos en que se interese la vida del quejoso, o no quepa una indemnización pecuniaria. En cualquier otro caso, el mal que se ocasiona es sin duda reparable, y si se decreta después el amparo, puede indemnizarse al ofendido, ora con los fondos públicos, como cuando se ocupe o destruya una propiedad para un objeto de utilidad común, faltando solamente el requisito de la previa indemnización, ora a costa de la autoridad que dictó la providencia, como debe ser en los casos de prisión arbitraria. Suspender siempre, como se hace ahora en virtud de la ley, una providencia cualquiera, dictada tal vez con justicia y por motivos de conveniencia pública, sin oír a quien la dictó, y sólo en vista de la relación que hace el quejoso, que puede ser enteramente falsa, cuando más oyendo al promotor, que no está obligado a saber los hechos, es llevar muy lejos el espíritu de favorecer a todo el que se querrela, presumiendo, antes de toda prueba, que la autoridad ha de haber abusado de sus facultades. Los males que resultan de semejante sistema, son verdaderamente incalculables, pues no se pueden prever las consecuencias que tendrá la suspensión inmotivada de una providencia, ora en materias judiciales, ora

en las administrativas, tal vez en el ramo de guerra, o en lo que más afecte la justicia, el orden y la tranquilidad pública. Para formarse alguna idea de los abusos a que en este punto se presta la ley, basta figurarse el caso de un criminal fugitivo que evite su aprehensión, contando, verbi gratia, que se le va a aprehender por deudas civiles. Indudablemente el juez, con solo la relación del quejoso y cuando más el pedimento del promotor, debe decretar la suspensión de la providencia mientras se ventila el juicio. Entretanto, el criminal tendrá sobrado tiempo para evadirse, riéndose del juez y de la autoridad que quiso prenderlo. No es este, sin embargo, el supuesto en que se sigan a la sociedad mayores males por detenerse la acción de la autoridad, de un modo inconsiderado.

En los Estados Unidos, lo mismo que en Inglaterra, no se pone en libertad a un quejoso, no se suspende por el *habeas corpus* la ejecución de una providencia que limita la libertad, sin oír primero a la autoridad que la ha dictado; y no se decreta judicialmente un interdicto prohibitorio [*injunction*], reservando para después el juicio correspondiente, sino cuando el hecho que motivó la queja no es susceptible de remediarse con dinero. Así es, que si la autoridad ha dispuesto, por ejemplo, que pase un ferrocarril por la finca de un particular, y aun no se ha hecho la indemnización que corresponde, el agraviado no puede obtener desde luego una orden de suspensión de la providencia, sino en caso de que la finca por destruirse fuese algún monumento histórico, o tenga algún mérito especialísimo, por el cual su pérdida no pueda indemnizarse con dinero. Tal es el principio que se ha adoptado en el proyecto: siempre que el hecho que motive la queja fuere susceptible de repararse con una indemnización pecunaria, la providencia no se suspende, sino que continúa ejecutándose hasta que se resuelva sobre ella en la sentencia definitiva. Bastante breves son los términos del juicio (y el extralimitarlos es caso de responsabilidad) para que sea necesario desde el antejuicio, sin pruebas ni averiguación, suspender una providencia susceptible de remedio, cuando se averigüe que en efecto se ataca la ley fundamental. El peligro de la vida y los casos extraordinarios de que antes se ha dado idea, son los únicos motivos que pueden autorizar un procedimiento tan acelerado.

Contra los actos de un tribunal de la federación, no hay recurso de amparo, sino sólo el de responsabilidad, cuando se agoten los demás que franquean las leyes. Así lo consulta el proyecto, y esta es una consecuencia natural de los principios adoptados. Los juicios de amparo se han establecido con el solo objeto de que los tribunales de la federación conozcan de ciertas controversias relativas a la constitución, y cuya resolución les corresponde conforme al artículo 101. Si, pues, una de esas controversias ocurre ante un juez federal por uno de sus actos, lo natural es que él mismo la decida, sin necesidad de un juicio aparte ante otro juez de la propia línea, sino quedando solamente sujeto a la revisión de sus superiores conforme a

las leyes. De otra manera, se incurrirá inútilmente en la inconsecuencia de establecer juicios de amparo hasta de tres instancias, según el sistema actual, contra los jueces de distrito, y de sólo dos contra los de circuito, al paso que no habrá ninguno contra la suprema corte, a menos que se atacara la natural jerarquía de estos tribunales. La ley vigente establece amparo contra un acto del juez de distrito ante su respectivo suplente y nada dice del amparo contra éste o contra un tribunal de circuito o bien contra la suprema corte. Sin embargo, la posibilidad mas o menos remota de infringir la constitución, cabe en todos estos tribunales. La verdad es que no hay razón para proceder en juicio de amparo por un acto de un tribunal de la federación, y no por los de otros del mismo género, ni la hay tampoco para seguir ese procedimiento especial, cuando la controversia está ya incidentalmente sometida al tribunal que la constitución designa.

Propone el gobierno otra novedad, y es la siguiente:

«Los juicios de amparo tendrán lugar, cuando la providencia de que se trata no pueda suspenderse o remediarse por alguno de los medios judiciales que franqueen las leyes».

Esta reforma es muy interesante. Ya hemos visto que en los Estados Unidos no se ocurre a la suprema corte por ataque a la constitución, sino cuando se ha concluido el pleito ante los respectivos tribunales de un Estado. Se ha hecho antes notar cuán necesario es proceder de esta manera para no interrumpir a cada paso la acción de la justicia en los Estados, hiriendo la justa delicadeza de éstos y causando graves trastornos a las partes. Un juicio de amparo es siempre un acontecimiento nada común, pues que importa una queja en materia muy grave, la violación de preceptos constitucionales; y no puede menos de conmover algún tanto a la sociedad, cuando arranca un negocio de la jurisdicción de un Estado (estorbando cuando menos la prosecución de un incidente sustancial) para someter desde luego la cuestión a uno de los jueces federales. Siempre que se comprenda que esto es necesario, se podrán evitar los choques y resistencias; más no es comprensible esa necesidad cuando la consumación de una medida inconstitucional aun puede evitarse con un recurso judicial, conforme a las leyes de un Estado. ¿Y por qué no han de poder los jueces de los Estados evitar que se consume un acto contra la constitución de la república, oyendo a las partes sobre este punto? ¿No se hallan también sujetos a ella y obligados a aplicarla de preferencia a todas las demás leyes? Luego tiene jurisdicción para conocer al menos de las controversias incidentales sobre aplicación de la carta fundamental.

La constitución, como toda ley, debe entenderse combinando sus disposiciones. Si por una parte, la resolución de las controversias de que habla el artículo 101, corresponde a los jueces federales, y por otra, toca a los de los Estados aplicar la constitución de preferencia a todo precepto legal en los litigios que sentenciaren, quiere decir, que el conocimiento de dichas

controversias puede corresponder a unos y otros jueces. ¿En qué caso tocará a los unos y en cuáles a los otros? La distinción natural es la que se ha indicado. Cuando la controversia fuere original y aisladamente sobre uno de los puntos que expresa el artículo 101, toca desde luego conocer de ella a los tribunales de la federación. Cuando ocurra incidentalmente un negocio, que por su naturaleza debe ventilarse ante un tribunal de Estado, es de la competencia de éste, al menos de pronto y mientras concluye el litigio en el Estado conforme a sus leyes, pues una vez concluido, si la controversia sobre el punto constitucional subsiste, porque aun la quiera sostener una de las partes, es competente para decidirla el poder judicial de la federación, único que tiene la facultad de interpretar definitivamente la constitución en cada caso contencioso.

Esta no es una distinción nueva, ni arbitraria; es la misma que se ha hecho en los Estados Unidos, donde los preceptos de la constitución sobre esta materia son equivalentes a los de nuestra carta política. En la sección 2ª, artículo 3º de aquella, se dice: “el poder judicial (de la federación) se extenderá a todos los litigios sobre cumplimiento de esta constitución, leyes de los Estados Unidos y tratados hechos o que se hicieren bajo su autoridad, etc.,” y en el artículo 6º, sección 2ª, se previene (como en nuestro artículo 126) que la constitución será la ley suprema, y que los jueces de todos los Estados estarán sometidos a ella, a pesar de cualquier disposición en contrario. Estos dos preceptos se han combinado en aquel país del modo explicado anteriormente, y el punto quedó resuelto desde la primera ley sobre administración de justicia federal, que allí se dio el 24 de Septiembre de 1789. Disputada la constitucionalidad de esa ley, en su sección 25, por la corte de apelaciones de Virginia, la suprema corte resolvió para siempre la cuestión, pues aunque lo hizo en un caso particular no ha vuelto aquella a suscitarse. Las palabras más conducentes de su sabia y extensa resolución, son las que siguen: “Se previó que en el ejercicio de su jurisdicción, los tribunales de Estado conocerían incidentalmente de litigios en que se interesen la constitución, las leyes y los tratados de los Estados Unidos. Sin embargo, a todos estos casos debe extenderse el poder judicial (el federal) por los términos mismos de la constitución. No puede extenderse con jurisdicción original (o de primera instancia), si ésta se ha radicado legal y exclusivamente en los tribunales de un Estado; lo que, según se ha demostrado, puede muy bien suceder; debe, pues, extenderse a esos litigios, con jurisdicción de última instancia [*apellate*], o de ninguna manera.” Véase esta resolución en la citada obra de Story, libro 3, capítulo 38, número 1,372). Lo mismo se explica en el *Federalista* n. 82, tratándose del poder judicial, y en los comentarios de Kent, disertación XV, part. 2, n. 396.

Se ve, por tanto, que la interpretación en que se funda el proyecto, es la misma que se ha dado a la constitución de los Estados Unidos, a pesar de que no es más terminante en ella el artículo que extiende el poder de los

tribunales federales a *todos* los litigios sobre la constitución, que el 101 de la nuestra, que declara corresponderles la decisión de ciertas controversias. Aun parece más natural esa interpretación entre nosotros, pues que el artículo 101 comete a los jueces federales la *resolución* (tal es la palabra que usa) y no precisamente la sustanciación de las controversias que él determine. De consiguiente, el conocimiento de esas controversias, que no importe su resolución propiamente dicha, es decir, la sentencia final acerca de ellos, puede corresponder a los tribunales de los Estados. No hay por lo mismo dificultad alguna constitucional, y sí grandes ventajas en hacer lo que se hace en la nación vecina, de donde tomamos la idea matriz de nuestros juicios de amparo, negando la entrada a estos mientras haya un remedio legal que interponer ante los tribunales de un Estado o territorio.

Las otras novedades que se consultan en la adjunta iniciativa no necesitan ser explicadas desde ahora, sirviendo las mas de ellas para llenar ciertos vacíos conforme al espíritu de la ley, o para aclarar algunas de sus disposiciones. Resta sólo analizar con la brevedad posible, las adiciones a la ley vigente que ha consultado el procurador de la nación. Se reducen a que el presidente de la república y los gobernadores de los Estados pueden ser amparados por los jueces federales para no publicar, cumplir, ni hacer cumplir las leyes del congreso, cuando se las considere comprendidas en uno de los casos del artículo 101 de la constitución, y que los demás funcionarios de la federación y de los Estados tengan el mismo derecho para no cumplir dichas leyes; pudiendo usarlo todos ellos, incluso los gobernadores, para no publicar o cumplir respectivamente los decretos de un Estado. Consideremos primeramente el caso del presidente de la república. Este funcionario está directamente obligado por el artículo 85 (fracción 1^a), de la constitución, a «promulgar y ejecutar las leyes que expida el congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia». No tiene, por lo mismo, ni podrá tener en su carácter de poder ejecutivo, libertad alguna para calificar la constitucionalidad de una ley y suspender su publicación o ejecución, ocurriendo a un tribunal a fin de que lo exonere de una obligación tan incuestionable.

Permitir semejante conducta al presidente, sería darle un veto suspensivo que la constitución no le ha dado; y dejar que un tribunal pronuncie sobre si debe promulgarse la ley, sería darle a éste el veto absoluto sobre las leyes, privilegio que nuestra carta política no concede a autoridad alguna. En hora buena que los tribunales de la federación puedan amparar a un individuo, para que en un caso determinado no se aplique alguna ley del congreso; pero si con el pretexto de amparar al presidente, evitan que ella se promulgue como sin este requisito no puede cumplirse, es evidente que los tribunales la nulifican para todos los casos. No aviniéndose esto con nuestras instituciones políticas en general, ni con la de juicios de amparo en particular, sería inútil detenerse a probar su inconveniencia.

En cuanto a los gobernadores de los Estados, se hallan en un caso igual al del presidente, pues tienen la misma obligación directa e incuestionable, por el artículo 114 de la constitución, de publicar y hacer cumplir las leyes federales. Son, como el primer magistrado, ejecutores obligados, de consiguiente irresponsables, de las leyes que expide el congreso nacional. Se dirá que tienen el deber de cumplir la constitución en todos sus preceptos, y de consiguiente no pueden obsequiar una ley secundaria que se oponga a cualquiera de ellos. Es verdad que tienen esa obligación; pero cuando se encuentra un precepto claro, absoluto y sin limitación alguna, como es el de publicar y hacer cumplir las leyes federales, en frente de una duda, de una cuestión sobre el modo de combinar una de esas leyes con el texto constitucional, el presidente de la república o el gobernador de un Estado, no deben ni pueden vacilar un momento en dar la preferencia al precepto claro y directo de publicar y hacer cumplir la ley. Sólo en casos rarísimos y excepcionales en que sea obvia, de toda evidencia, la inconstitucionalidad de una ley, deberán abstenerse de llevarla adelante, pues entonces la claridad del ataque a la constitución podrá equipararse con la de su deber de ejecutar las leyes; más no cuando ese ataque se descubriese por medio de algunas comparaciones o racionios, es decir, mediante una interpretación, la cual no corresponde ciertamente al poder ejecutivo. La interpretación de las leyes a la hora de aplicarlas y cuando envuelven contradicciones o antinomias, toca exclusivamente al poder judicial, llamado a darla por queja de un particular que se sienta agraviado, y no por la querrela de una autoridad que no sufre perjuicio alguno. Si se concediera a los gobernadores el amparo a fin de no publicar una ley del congreso, ésta no quedaría nulificada para toda la república, como en el caso del presidente; pero sí para una gran parte de ella, para todos los casos que ocurrieran en esa porción del territorio, en vez de quedarlo para uno solo, como lo exige el espíritu de la institución.

Al presidente de la república y los gobernadores de los Estados, corresponderá promover, por los medios que están a su alcance, la derogación de una ley inconstitucional; más no litigar en un juicio de amparo, a fin de que la ley no llegue a estar vigente; pues ni son ellos los agraviados, supuesto que ejecutándola no incurren en responsabilidad, ni puede una autoridad ser parte en esos juicios, en los que sólo debe informar sobre los hechos cuando sea la inmediata ejecutora de la providencia reclamada. Esto último se halla reconocido por el mismo procurador de la nación en la comunicación antes citada.

No cabe, pues, conceder al presidente y los gobernadores el recurso de amparo contra las leyes federales. ¿Será posible concederlo a estos últimos para no publicar o ejecutar los decretos de su respectivo Estado? Aquí no hay la misma imposibilidad que al tratarse de leyes de la Unión, pues que la obligación de un gobernador, de publicar y hacer cumplir esos decre-

tos, emana solamente de la constitución de su Estado, y de consiguiente está subordinada a la que tiene el mismo funcionario, como tal y como ciudadano, de cumplir la constitución de la república. Deben, pues, los gobernadores u otros funcionarios de un Estado, abstenerse de obsequiar un decreto de la respectiva legislatura, cuando pugne de un modo claro e incuestionable con la constitución federal u otra ley de ella emanada, pues que protestan solemnemente llevarlas al cabo, y su deber en este punto no puede relegarse por ninguna disposición del Estado a que pertenezcan.

Si no lo hacen así y llevan adelante el decreto abiertamente contrario a la constitución, no hay duda en que se hacen responsables de infracción de la carta federal, y quedan sometidos a las consecuencias de semejante delito. Más como no ejecutando el decreto, se exponen al castigo que determine la legislación de su Estado, es indudable que les puede sobrevenir un mal personalmente; si bien este mal de pronto está sólo en perspectiva, y el amparo no debe pedirse sino por un agravio presente. Deberá por lo mismo reservarse para cuando el gobernador o funcionario estuviere a punto de sufrir el castigo. Más supongamos que en principio no haya una verdadera imposibilidad para admitirlo desde luego, ¿sería conveniente establecerlo de ese modo?

Esta es otra cuestión, en la cual claramente conviene adoptar una resolución negativa. En efecto, a más de que en tal caso figuraría como parte una autoridad, contra los principios reconocidos, a más de que en el juicio tendría que informar la legislatura (y esto encierra mil inconvenientes), si se abre la puerta a que un gobernador litigue desde luego sobre la constitucionalidad de actos de la referida asamblea, serán muy frecuentes los litigios de esta especie, por las rivalidades que tan a menudo se suscitan entre dos poderes de un Estado, y aun cuando se moderen los males de este choque con los remedios que ahora se consultan, siempre serán muy graves los que se produzcan, y profundo el disgusto que ocasione la enervación del poder legislativo por un medio semejante. Cuando es un particular el que se queja, no hay los mismos motivos de alarmar que si pidiera amparo un gobernador, el cual pondría en movimiento influencias e intereses políticos de todo género, suscitándose en contraposición los de la legislatura para hacer del terreno judicial un campo de agramante. Por eso seguramente no se conoce en los Estados Unidos un recurso judicial para semejantes casos. Allí no ejercen su acción los tribunales para rectificar una medida inconstitucional, sino cuando da lugar a que se queje un individuo privado, y el juicio tiene en lo posible el carácter tranquilo y oscuro de un litigio del orden común. «Es verdad que de este modo (dice Tocqueville) la censura judicial que ejercen los tribunales en la legislación, no puede extenderse indistintamente a todas las leyes (ni conviene en todos los casos, podemos agregar nosotros), porque hay algunas que no pueden dar margen a esa especie de contestación arreglada de un modo exacto que se llama proceso,

y puede también concebirse que no haya nadie que quiera dar conocimiento de ella a los tribunales. Los americanos han conocido con frecuencia este inconveniente; más han dejado incompleto el remedio, por temor de darle en todos los casos una eficacia peligrosa.» (Democracia en la América del Norte, capítulo 6º, sección 1ª, al fin.)

No por esto el gobernador a quien la legislatura de un Estado ecomiende la ejecución de un decreto abiertamente inconstitucional, carece de medios de defensa. Ya hemos dicho que debe abstenerse de esa ejecución, y ahora añadiremos que si por ello se le encausa en el Estado, cuando concluya su proceso y trate de ejecutarse en él la sentencia penal, podrá evitarlo promoviendo un juicio de amparo ante el inmediato juez de distrito. En ese juicio ya no ha de presentarse como autoridad, el informe no será rendido por la legislatura, sino por el ejecutor de la sentencia, y el recurso tendrá lugar naturalmente, pues se tratará de una providencia que debe hallarse comprendida en la 1ª o 3ª fracción del citado artículo 101. Con este motivo se discutirá la constitucionalidad del decreto; pero será sin atacarlo directamente y desde luego, sino antes bien de un modo indirecto y como un último recurso. Aun por el tiempo de su prisión preventiva, si la injusticia cometida contra él fuese clara, podría el gobernador o funcionario de un Estado obtener reparación, exigiendo al que le impusiera aquella, la responsabilidad por la infracción de la ley primaria.

Tal es el modo con que debiera procederse conforme a las reglas más seguras, sin establecer nuevos juicios de amparo doblemente peligrosos, pues que serían una novedad desconocida en todas partes.

El ministerio que suscribe teme haber fatigado la atención del congreso con esta larga exposición. Sírvale de disculpa la importancia del asunto, aún muy poco estudiado entre nosotros; y los deseos que tiene el gobierno, de llamar eficazmente la atención del poder legislativo hacia la reforma de una de las leyes orgánicas más trascendentales. A fin de que esa reforma se facilite algún tanto, presenta el siguiente proyecto, cuyas imperfecciones espera sean enmendadas con el juicio prudente y lleno de ilustración que distingue a la asamblea.

México, octubre 30 de 1868.—*Mariscal*.

LEY REGLAMENTARIA DE LOS ARTÍCULOS 101 Y 102 DE LA CONSTITUCIÓN

CAPÍTULO I

Introducción del recurso de amparo y suspensión de la providencia reclamada

Artículo 1º Solamente los tribunales de la federación son competentes para conocer de los recursos de amparo a que se refiere el artículo 101 de la constitución.

Artículo 2º Todo individuo puede pedir amparo, con uno de los tres objetos siguientes:

I. Impedir que se viole en su persona una de las garantías individuales consignadas en el título 1º fracción 1ª de la constitución:

II. Dispensarse de cumplir un acto o providencia de autoridad federal que restrinja indebidamente la soberanía de los Estados;

III. Dispensarse de cumplir un acto o providencia de autoridad de un Estado, que invada las atribuciones de los poderes federales.

Artículo 3º Conocerá de las peticiones de amparo, como simple juez de instrucción, el juez de distrito de la demarcación donde se ejecute o trate de ejecutar la providencia que motive la queja.

Artículo 4º El individuo que solicite amparo presentará ante dicho juez un ocurso, en el que exprese cuál de las fracciones del artículo 101 de la constitución 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 indebidamente 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 quejoso pidiere que se suspenda desde luego la ejecución de la providencia que lo agravia, el juez correrá traslado sobre este punto al promotor fiscal, quien tiene obligación de evacuarlo dentro de veinticuatro horas.

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

Artículo 6º Decretará la suspensión de la providencia en materia criminal solamente cuando en ella se interese la vida del hombre, y en materia civil, solamente cuando se cause algún mal que no sea susceptible de remediarse con indemnización pecuniaria.

Su resolución sobre este punto no admite más recurso que el de responsabilidad.

Artículo 7º Si notificada la suspensión de la providencia a la autoridad que inmediatamente esté encargada de ejecutarla, no se contuviere ésta en su ejecución, se procederá como lo determinan los artículos 18, 19, 20 y 21 para el caso de no cumplir la sentencia definitiva.

CAPÍTULO II

Sustanciación del recurso

Artículo 8º Resuelto el punto sobre suspensión inmediata de la providencia, o desde luego si el quejoso no lo hubiere promovido, se correrá

traslado del ocurso de éste al promotor fiscal, quien deberá pedir sobre lo principal dentro del tercer día.

En seguida se correrá traslado por igual tiempo a la autoridad que inmediatamente ejecutare, o tratase de ejecutar, la providencia reclamada. Dicha autoridad no es parte en estos recursos, y sólo tiene derecho de informar sobre los hechos y las cuestiones de ley que se versaren. Podrá también rendir pruebas por conducto del promotor fiscal, quien tiene obligación de presentar las que al efecto se le ministraren.

Artículo 9º Evacuados los traslados, si el juez creyere necesario esclarecer algún punto de hecho, mandará abrir el negocio a prueba por un término común que no exceda de ocho días.

Artículo 10. Si las pruebas hubieren 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 11. Toda autoridad o funcionario tiene obligación de proporcionar, con la oportunidad necesaria, al quejoso, su abogado o agente, las constancias que pidieren para presentarlas como pruebas en estos recursos.

Artículo 12. Concluido el término de prueba, se citará de oficio a las partes para hacer publicación de probanzas, y se dejarán los autos por seis días comunes en la secretaría del juzgado, a fin de que todos los interesados 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 13. Si algún interesado no presentare su alegato dentro de los seis días después de la publicación de probanzas, le quedará el recurso de enviarlo directamente a la suprema corte para que lo tome en consideración en caso de que llegase con oportunidad.

CAPÍTULO III

Sentencia y su ejecución

Artículo 14. 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 por infracción de esta ley, mandándolo suspender y consignándolo al tribunal de circuito correspondiente.

Artículo 15. 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 o a su abogado, a una multa que no baje de cien pesos, salvo el caso de notoria insolvencia.

Artículo 16. Contra dicha sentencia no hay recurso alguno, y con motivo de ella solamente podrá exigirse la responsabilidad a los magistrados por cohecho o soborno, o por haber excedido sin causa grave los plazos de que habla el artículo 14.

Artículo 17. Luego que se pronuncie la sentencia, se devolverán con testimonio de ella los autos al juez de distrito, para que cuide de que se lleve adelante.

Artículo 18. El juez de distrito le hará saber sin demora a la autoridad inmediata encargada de ejecutar la providencia 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 19. Cuando a pesar de este requerimiento, no empezare a cumplirse la sentencia, o no se cumpliera del todo si el caso lo permite, dentro de seis días, el juez dará aviso al ejecutivo de la Unión, quien ejercerá la atribución que le confiere el artículo 85 de la constitución federal.

El ejecutivo, si lo creyere conveniente, consultará con la suprema corte sobre el modo de ejercer la citada atribución, y se someterá en este punto a lo que dicho tribunal le indicare.

Artículo 20. Si no obstante la notificación hecha a la autoridad, la providencia reclamada quedara consumada de un modo irremediable, el juez de distrito encausará desde luego al inmediato ejecutor de dicha providencia, o, si no tuviere jurisdicción sobre él, dará cuenta al tribunal que debe juzgarlo.

Artículo 21. Si ya estaba hecho el requerimiento de que habla el artículo 17, y a pesar de él se consumó la providencia, el encausado será el superior de la autoridad que hubiere ejecutado aquella.

Artículo 22. 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 fracción 1ª, 3ª, 4ª y 5ª del artículo 20 de la constitución.

CAPÍTULO IV

Amparo en negocios judiciales

Artículo 23. Contra los actos de un tribunal de la federación no habrá recurso de amparo, sino solamente el de responsabilidad, cuando se hayan agotado los demás que franqueen las leyes.

Artículo 24. Sólo se podrá entablar un recurso de amparo, cuando la consumación de la providencia de que se trata no pueda evitarse por alguno de los medios judiciales que las leyes autoricen.

Artículo 25. Dicho recurso no tendrá lugar en ningún litigio, sino después de pronunciada la sentencia principal que cause ejecutoria; y sólo se admitirá por una de las violaciones de la constitución a que se refiere el artículo 4º, cuando semejante violación haya ocurrido en la última instancia.

Artículo 26. Cuando, pendiente un litigio, o en el caso de tener que promoverlo, se entablare un recurso de amparo contra lo ordenado en los dos artículos anteriores, el juez de distrito lo desechará desde luego y sin formar artículo; y si ya le hubiese 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 artículo sobre este punto.

Artículo 27. Contra la providencia del juez negando entrada al recurso, o sobreseyendo 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 V

Disposiciones generales

Artículo 28. El juez de distrito es recusable conforme a las leyes, pero solamente antes de pronunciar su fallo sobre suspensión inmediata de la providencia, 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 29. 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 30. Tanto el dar entrada al recurso de amparo como el negársela o sobreseer en él, contravieniendo a las disposiciones de esta ley, es motivo

de responsabilidad y lo es también el decretar o negar la suspensión de una providencia contra las disposiciones mencionadas.

Artículo 31. Las sentencias que se pronuncien en recursos de esta naturaleza, sólo favorecen a los que hayan litigado. En consecuencia, nunca podrán alegarse por otros como ejecutorias, para dejar de cumplir las leyes o providencias que las motivaron.

Artículo 32. 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 33. 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 34. En los juicios de amparo los notoriamente pobres podrán usar de papel común para los ocurso y actuaciones.

Artículo 35. Las disposiciones penales que se apliquen a los jueces de distrito por infracción de esta ley, y a los magistrados de la suprema corte en los casos de que habla el artículo 16, serán las que designa el decreto expedido por las cortes españolas el 24 de marzo de 1813 en la parte que fuera 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 36. Se deroga la ley de 30 de Noviembre de 1861 sobre juicios de amparo.»

A las comisiones de puntos constitucionales y primera de justicia, de toda preferencia.