

cionamiento sucesivo que en el transcurso de los tiempos, y mediante las lecciones siempre saludables de la experiencia, vino recibiendo la idea concebida por algunos publicistas europeos, aceptada por nuestros legisladores de 1836, y modificada después con vista de las doctrinas, de los publicistas Norte-Americanos, de crear un poder que reuniese todas las ventajas del Poder Conservador, y aun algunas que éste no tenía, sin ninguno de sus inconvenientes, por los legisladores de 1857.

El texto Constitucional que funda la existencia de los juicios de amparos en la forma en que hoy existe, es el siguiente:

«Art. 101. Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

I. Por leyes ó actos de cualquiera autoridad que violen las garantías individuales;

II. Por leyes ó actos de la autoridad federal que vulneren ó restrinjan la soberanía de los Estados;

III. Por leyes ó actos de las autoridades de éstos, que invadan la esfera de la autoridad federal.

Art. 102. Todos los juicios de que habla el artículo anterior, se seguirán á petición de la parte agraviada, por medio de procedimientos y formas del orden jurídico, que determinará una ley. La sentencia será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose á protegerlos y ampararlos en el caso especial sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley ó acto que la motivare.»

Después de haber señalado las fuentes de donde se deriva la moderna institución de los juicios de amparo, recordando los primeros ensayos hechos en nuestra patria para dar estabilidad y firmeza á las instituciones y seguridad y garantía á los derechos individuales reconocidos y proclamados en las constituciones escritas; y de haber estudiado, siquiera haya sido brevemente, las diferentes influencias á que estuvieron sujetos nuestros legisladores cuando trataron de resolver tan difícil como trascendental problema, hasta haber lle-

gado al punto en que hoy nos encontramos, parece razonable detenernos un momento á estudiar el desarrollo que han tenido los principios adoptados en la Constitución de 1857, por medio de las leyes que se han dado para ponerlos en práctica y que han tenido el carácter de leyes orgánicas reglamentarias de la Constitución, en este punto.

## CAPÍTULO II.

### EXAMEN DE LAS LEYES REGLAMENTARIAS DEL JUICIO DE AMPARO.

Como fácilmente se comprenderá, no nos hemos propuesto en esta parte de nuestro estudio, hacer el juicio crítico de las diversas leyes que se han expedido con el carácter de leyes orgánicas de los arts. 101 y 102 de la Constitución Federal, sino solamente hacer mención de ellas, llamando la atención de nuestros lectores acerca de los puntos que consideremos más importantes, con especialidad de aquellos que, á nuestro juicio, demuestren un grado mayor de perfección en la institución que se ha querido reglamentar.

En este punto de vista examinaremos las leyes á que nos hemos referido, comenzando por la de 3 de Noviembre de 1861; pero antes nos parece conveniente decir algunas breves palabras acerca de la denominación de *orgánicas* que se ha dado á éstas y otras leyes reglamentarias de varios artículos de la Constitución.

Se ha dicho con verdad que esta denominación no está autorizada en nuestro Derecho Constitucional, y que ha sido tomada del derecho francés, aplicándose á diferentes disposiciones del orden legislativo que no se relacionan con la Constitución. Esto es verdad, y tan es así, que en algunos Estados, como en el de Veracruz, por ejemplo, se han llamado leyes orgánicas las que comprenden todas las disposiciones relativas



á una materia, organizando en todos sus pormenores algunos de los ramos de la administración; y así, en la legislación de aquel Estado se enumeran la Ley Orgánica de Instrucción Pública, la Ley Orgánica del Ministerio Público y algunas otras.

Pero si es cierto que este nombre no es exclusivo del Derecho Constitucional, y que en cuanto á la forma en que se expiden, no hay diferencia entre estas y otras leyes, puesto que el art. 126 de la Constitución sólo reconoce tres categorías de leyes: la Constitución misma, los tratados y las leyes que de aquella emanen, no nos parece que por ese motivo, debamos considerar como impropia una denominación autorizada por el uso, y que en el caso concreto de que hablamos no carece de importancia práctica, puesto que, como después veremos, se ha dudado si los Estados pueden expedir leyes orgánicas reglamentarias de la Constitución. Por otra parte, tal nombre nos parece muy propio para demostrar la mayor importancia que tienen estas leyes comparadas con las demás.

Las palabras de un jurisconsulto francés, respecto de este particular son tan oportunas y vienen tan de molde á nuestros intentos, que no podemos menos de copiarlas aquí. «Una figura bastante exacta, tomada del lenguaje de las ciencias físicas, dice Beryat Saint Prix (Théorie du Droit Constitutionnel français), opone las leyes orgánicas á las leyes constitucionales. Una Constitución en general no contiene sino principios muy amplios, cuya redacción, vaga algunas veces, da origen en la aplicación á inmensas dificultades. La Constitución sería letra muerta si leyes secundarias no le imprimieran movimiento. Las leyes que procuran la ejecución de la ley constitucional, dándole los desenvolvimientos necesarios, son leyes orgánicas.»

Uno de nuestros más distinguidos publicistas se explica con igual ó mayor claridad acerca de este punto, por medio de las siguientes palabras: «Las leyes orgánicas son parte integrante de la Constitución, no en el sentido material de que deban unirse á ella; pero sí en el legal de que sus preceptos sean dictados para que la Constitución se cumpla. La naturaleza

de esas leyes es mera y rigurosamente expectativa y complementaria. Cuando son lo que deben ser, no hacen más que explicar los términos de la Constitución, y convertir la enunciación de principios generales de que aquella se forma, en disposiciones de aplicación concreta y determinada. No llena su objeto, ni merece el nombre de ley orgánica la que contiene un solo precepto que no se halle virtual y efectivamente contenido en la Constitución. Solamente que ésta trata de los derechos y obligaciones como *género*, mientras que las leyes orgánicas desentrañan y enumeran las especies que dentro de aquellos géneros se contienen.»<sup>1</sup>

Conservando pues, á las leyes que han reglamentado el juicio de amparo, la denominación de orgánicas, consagrado por el uso de los mismos legisladores, y refiriéndonos á la de 30 de Noviembre de 1861, lo primero que debe llamar nuestra atención es que en ella se hizo más accesible á todos los ciudadanos el saludable recurso del amparo.

En efecto, según la iniciativa presentada al Congreso de 1852, la queja debía presentarse ante la Suprema Corte de Justicia, en Tribunal Pleno, ante la primera Sala de la misma Corte ó ante el Tribunal de Circuito, según los casos, no pudiendo los Tribunales de Circuito otorgar, sino momentáneamente el amparo, y debiendo remitir por el primer correo el expediente á la Primera Sala de la Suprema Corte para su resolución definitiva. Reglamentado de esta manera este importantísimo recurso, estaba muy lejos de satisfacer la necesidad que se experimentaba de poner coto á los actos arbitrarios del Poder, tan frecuentes entre nosotros, por los hábitos adquiridos durante todo el tiempo del Gobierno Colonial, y robustecidos por las prácticas revolucionarias, seguidas casi sin interrupción desde que se consumó la independencia.

La ley á que nos referimos, comprendiendo la necesidad de hacer práctica y eficaz la protección dispensada á las garantías individuales, puso el remedio al alcance de todos los

<sup>1</sup> Gómez del Palacio, en un artículo publicado en «El Foro» núms. 138, 141 y 146, segundo semestre de 1875.



ciudadanos, ordenando que el juicio respectivo se siguiese ante los jueces de Distrito.

Procediendo, no obstante, con cierta timidez, lo cual es propio de todos los primeros ensayos, no se atrevió á dar desde luego entrada á la queja, sino que la sometió á una calificación previa, hecha por el Juzgado, ante el cual debía presentarse. «El Juez de Distrito, dice el art. 4º de la Ley de que venimos hablando, correrá traslado al Promotor Fiscal, y con su audiencia, declarará dentro de tercero día si debe ó no abrirse el juicio, conforme el art. 101 de la Constitución; excepto el caso en que sea urgente la suspensión del acto ó providencia que motive la queja, pues entonces la decretará desde luego bajo su responsabilidad.»

Como se ve, en este artículo, si por una parte se pone algún obstáculo á la entrada del juicio exigiéndose una declaración previa acerca de su procedencia, por otra, se reconoce la necesidad de la suspensión inmediata del acto reclamado, en casos de urgencia, sancionándose, por primera vez, el principio, de que la justicia federal puede interponer su autoridad, aun antes de tomar pleno conocimiento del negocio, para impedir, si fuere necesario, que se consume un acto violatorio de las garantías que la Constitución concede á todos los habitantes de la República.

Por lo demás, la ley de 30 de Noviembre, al dar á los preceptos contenidos en los arts. 101 y 102 de la Constitución el desenvolvimiento necesario á fin de hacerlos de fácil y práctica aplicación, no pudo prescindir del carácter jurídico de la institución que trataba de reglamentar, y olvidando que ésta tiene, como se ha reconocido después, un carácter político, ó si se quiere, anormal, por participar de ambos caracteres, organizó el juicio de amparo dándole tres instancias, con apelación ante los Tribunales de Circuito y súplica en ciertos casos, ante la Suprema Corte de Justicia, en la Sala correspondiente. Esta es también una diferencia notable respecto de lo dispuesto en las leyes posteriores.

Pero á pesar de estos defectos y de las deficiencias que en

ella se notan, tuvo la ley de 30 de Noviembre de 1861, la ventaja de comprender en las tres secciones en que fué dividida, los tres casos que la Constitución señala como de la competencia de los tribunales federales: las leyes que ataquen las garantías del individuo, las de la Federación que invadan ó restrinjan la soberanía de los Estados, y las leyes ó actos de las autoridades de éstos, que invadan la esfera de la Autoridad Federal, determinando la manera como debía procederse en cada uno de estos casos, siempre á petición de la parte agraviada, y para obtener una resolución limitada á la persona del promovente, y nunca general, procediendo en esto la citada ley en perfecta conformidad con lo que exige la naturaleza de la institución que trataba de reglamentar.

También se consignó por primera vez, en esta ley, el principio de la publicidad, ordenándose la publicación de las sentencias pronunciadas en los juicios de amparo; lo cual estuvo también muy de acuerdo con la naturaleza del recurso de amparo, que podemos considerar como de Derecho Público, porque todos estamos interesados en que se respeten las garantías que la ley otorga, pues como decía sabiamente Cicerón: nunca en una Ciudad libre se ejerce violencia contra los ciudadanos sin que se ofenda al Estado.<sup>1</sup>

Los preceptos de esta ley fueron aclarados por dos circulares de la Secretaría de Justicia, una de 8 de Junio de 1868, y otra de 22 de Agosto del mismo año. Por la primera se declaró que las autoridades contra cuyas providencias se pidiese amparo, si éste fuese concedido, estaban en la más estrecha obligación de respetar y cumplir dichas sentencias, pudiendo si se creían ofendidas, exigir la responsabilidad al juez que concedió el amparo ó emplear otros medios legales, sin poner obstáculo á la sentencia que hubiese causado ejecutoria. Y en la segunda se resolvió, que las facultades de los Jueces de Distrito en los juicios de garantías, debían limitarse á conceder ó negar el amparo, y una vez concedido á comunicar

<sup>1</sup> Quia nulla vis unquam est in libera civitate suscepta inter cives non contra rempublicam.—(Pro Mi ones 23).



su sentencia á la autoridad correspondiente y cuidar de su ejecución.

Se sospecha por estas circulares, cuáles fueron los tropiezos que encontraba la nueva institución, y tal vez, hasta la repugnancia con que era recibida por las autoridades cuyos actos arbitrarios se trataba de corregir. Demuestran también las circulares que hemos citado las vacilaciones que se advertían en la práctica de una institución que comenzaba á funcionar.

Y de seguro, estos tropiezos y estas vacilaciones se habrían hecho más patentes si la ley de 30 de Noviembre de 1861 hubiese continuado imperando en toda la República. Pero los sucesos políticos de aquella época no lo permitieron. Sabido es que por esos días, no sólo se interrumpió el régimen constitucional, sino que hasta la forma de Gobierno republicano, dejó de existir de hecho, en toda la extensión del territorio nacional. No podemos por lo mismo juzgar de los efectos de la ley que venimos estudiando sino en los tiempos que siguieron á la restauración de la República, esto es, desde mediados del año de 1867 hasta 20 de Enero de 1869 en que aquella fué derogada.<sup>1</sup>

Mas no por eso debemos juzgar que la citada ley fuese ineficaz para la salvaguardia de las garantías individuales, ni tampoco que la atención pública hubiese dejado de preocuparse de esta institución, nueva en sus aplicaciones prácticas, examinándola cual lo merecía, y procurando su perfeccionamiento.

Por el contrario, en el curso del año de 1868 se publicaron varios artículos, explicando el origen histórico y la verdadera naturaleza del juicio de amparo, en el periódico intitulado «El Derecho,» escritos por abogados respetables por su saber é ilustración, motivados principalmente por la iniciativa de la nueva ley de amparo presentada al Congreso por la Secretaría de Justicia. Y por lo que hace á los benéficos efectos de

<sup>1</sup> La capital de la República fué ocupada por el Sr. Juárez en unión de sus Ministros el 15 de Julio de 1867.

la institución del amparo, que comenzaron á ser conocidos y estimados en la práctica, tan sólo citaremos las siguientes ejecutorias, porque ellas demuestran hasta dónde llegaba la falta de respeto á las garantías individuales, antes de que se hubiese extendido y generalizado el uso del recurso de amparo.

Por ejecutoria del 6 de Octubre de 1868, dictada por la 1.<sup>a</sup> Sala del Tribunal Superior del Distrito Federal, desempeñando las funciones de Tribunal de Circuito, en grado de apelación, se concedió amparo al C. Bernabé Ayllón contra un embargo decretado por el Jefe superior de Hacienda de Toluca, por violación del art. 16 de la Constitución, por no ser este empleado autoridad competente para ordenar tal providencia.

De la misma manera, por sentencia de 19 del mismo mes y año, dictada por el Juez de Distrito de Toluca, se concedió amparo á varios vecinos de dicha Ciudad contra la orden de embargo decretada por el Jefe Político del Distrito de Tlalnepantla para hacer efectiva una contribución impuesta por un decreto, que, según se dice en la sentencia, estaba derogado, supuesta la publicación de la Constitución Política del Estado de México, que determinó la manera como debían decretarse las contribuciones y el tiempo de su duración, y del decreto de 25 de Abril de 1868 sobre presupuestos, en el cual no estaba comprendida la contribución que se trataba de hacer efectiva.

Es también digna de mencionarse la sentencia dictada por el Juez de Distrito de San Luis Potosí, con fecha 26 de Noviembre de 1868, en la cual, por tratarse de un punto que estaba sometido á la resolución de la Justicia ordinaria se negó el amparo. En ella encontramos los dos siguientes considerandos que marcan, en nuestro concepto, los límites hasta donde es lícito llegar á la justicia federal, aun conforme á la legislación vigente: «Considerando, dice la citada ejecutoria, que bien por la apelación ó por el juicio de responsabilidad ya entablado por el quejoso en el presente caso, interviniendo este juzgado, podrían contradecirse dos sentencias con descré-



dito de nuestras instituciones y de la Administración de Justicia y dándose lugar á un conflicto.»

«Considerando, continúa diciéndose más adelante, que la intervención de la justicia federal en un juicio contradictorio, como el de que se trata, podría herir sin defensa los derechos de una de las partes, causándole perjuicios graves y tal vez irreparables, porque se decidirían sin su audiencia y citación, y porque no tendría recurso alguno legal á no ser también el de amparo contra la decisión, etc.»

Hemos querido copiar los anteriores considerandos porque demuestran cómo desde los principios se conocieron estos dos inconvenientes, que han sido salvados por leyes posteriores; primero el de abrirse un juicio de amparo cuando la cuestión jurídica está todavía discutiéndose ante los tribunales comunes; y segundo, el de resolverse en el juicio de amparo acerca de los derechos del que en el lenguaje técnico usado por las leyes vigentes, se llama *tercer perjudicado*, sin oírsele.

Por lo demás, las ejecutorias que hemos mencionado y otras muchas que podríamos citar demuestran que la institución del amparo, no obstante el poco tiempo que llevaba de haberse puesto en práctica, había entrado ya en nuestras costumbres y era objeto del estudio de los jurisconsultos y de frecuente aplicación en los tribunales.

No se preocupaban menos de ella, los hombres públicos de la época, y la iniciativa dirigida al Congreso á fines de 1868 por la Secretaría de Justicia, así como las largas y eruditas discusiones á que dió lugar, demuestran igualmente la importancia que, con razón, se atribuía á los juicios llamados de garantías, los cuales formaban desde entonces, y han continuado formando después, una rama importantísima de nuestro Derecho Público Constitucional.

Resultado de esa iniciativa y de esas discusiones fué la ley de 20 de Enero de 1869, que en su art. 31 derogó la anterior de 30 de Noviembre de 1861.

La importancia y trascendencia de esta ley, y la circunstancia especial de haber regido por espacio de más de doce años,

durante los cuales se discutieron graves cuestiones de Derecho Constitucional á causa de las agitaciones políticas que turbaron la paz de la República, nos obligan á detenernos á estudiarla con alguna atención; si bien siempre en el punto de vista en que venimos considerando las leyes orgánicas del art. 101 de la Constitución, esto es, en el punto de vista del mayor desenvolvimiento práctico que se ha venido dando á la teoría comprendida en dicho artículo.

Dos son los puntos que desde luego llaman nuestra atención, si comparamos esta ley con la anterior: es el primero, que en ella se dió entrada amplia y franca al juicio de amparo sin necesidad de que el juez de Distrito hiciese una declaración previa acerca de la procedencia ó improcedencia de éste, como lo prevenía el art. 4º de la ley de 30 de Noviembre de 1861; y el segundo, que en la nueva ley se estableció la revisión forzosa por la Suprema Corte de Justicia, en Tribunal Pleno, á diferencia de lo que se disponía en la ley anterior, según la cual, los juicios de amparo admitían los recursos de apelación y súplica, según los casos, ante los Tribunales de Circuito, y ante una de las Salas de la Corte, causando ejecutoria la sentencia de primera instancia, cuando el quejoso no interponía ningún recurso, como sucede en los juicios que sólo atañen al interés privado.

Ambas reformas fueron de notoria trascendencia; por la primera se facilitó la entrada á las quejas presentadas ante la justicia federal por violación de garantías, procediéndose de una manera más conforme á la naturaleza jurídica del recurso; y por la segunda, al mismo tiempo que se procuraron mayores garantías de acierto, en asuntos de tanta trascendencia, demostró el legislador que había comprendido el carácter político de la institución del amparo. Las violaciones de los derechos individuales que la Constitución consagra, no sólo afectan al interés privado, sino también á la comunidad, y debe por lo mismo procurarse que las resoluciones que en esta clase de juicios se dicten, tengan, por una parte, toda la respetabilidad que sólo puede darles, confirmándolas ó revocán-



dolas, el más elevado entre todos los Tribunales de la Nación; y por otra, que en ningún caso quede sin reparación el agravio hecho á la Constitución, aunque el inmediatamente ofendido lo consienta tácitamente no interponiendo ningún recurso.

Aparte de estos dos puntos, que nos parecen capitales, la ley de 20 de Enero de 1869 contiene otras muchas disposiciones que, no por referirse á la tramitación del juicio, sin afectar de una manera inmediata y directa los principios en que se funda el amparo, dejan de tener importancia, puesto que tienden á hacer cesar las dudas que habían surgido en la aplicación de la ley anterior, y á dar reglas más claras y precisas respecto á la suspensión del acto reclamado, y á la ejecución de las sentencias, facilitando de esta manera y haciendo cada día más popular el recurso establecido en el art. 101 de la Constitución, por cuanto en él puede encontrarse un remedio contra todas las arbitrariedades.

Así, por ejemplo, en el art. 23 se enuncia con toda claridad el principio hoy generalmente reconocido, pero en aquella época lleno de dificultades en el terreno de la práctica, de que el efecto de una sentencia que concede el amparo es que las cosas se restituyan al estado que guardaban antes de violarse la Constitución; y en el 29 se permite á los notoriamente pobres, que en el juicio de amparo usen de papel común en sus ocurros y en las actuaciones á que éstos den lugar. Una y otra disposición tienden, como fácilmente se advierte, á definir mejor la naturaleza del juicio de amparo, y á facilitar á los ciudadanos que ocurran á él.

Pero lo que sí llama la atención en la ley que venimos estudiando, y por tal motivo no podemos callarlo en este lugar, es el precepto contenido en el art. 17, según el cual, contra las sentencias de la Suprema Corte no hay recurso alguno, y con motivo de ellas sólo se podrá exigir la responsabilidad á los Magistrados, conforme al capítulo 1º del decreto de 24 de Marzo de 1813, en lo que no se oponga á la Constitución.

Las últimas palabras del artículo que acabamos de copiar,

demuestran por su vaguedad, las vacilaciones del legislador en cuanto al punto que se trataba de fijar, y como en el capítulo final que contiene las disposiciones generales se dice que son causas de responsabilidad la admisión ó no admisión del recurso . . . . . y la concesión ó denegación del amparo contra los preceptos de la ley, hay motivo para criticar esta disposición, que sin resolver las dudas que pudieran surgir en la práctica, parece desconocer la verdadera naturaleza de los juicios de amparo.

Teniendo éstos el carácter de una institución política, según hemos dicho, aunque sometida á las formas de una institución judicial, no se concibe cómo la responsabilidad que se atribuye á los Magistrados de la Corte pueda conciliarse con el alto carácter de intérprete final de la Constitución que en estos juicios asume la Corte Suprema de Justicia de la Nación; porque si ha de haber otro Tribunal que resuelva si el amparo fué bien ó mal concedido, porque ha habido ó no ha habido violación de la Constitución, éste será y no aquella quien en último resultado fijará la inteligencia que debe darse á los preceptos de la misma Constitución. Ya veremos en la ley posterior, de 14 de Diciembre de 1882, mejor explicado este concepto.

Pero lo que da á la ley de 20 de Enero de 1869 una importancia capital por las discusiones que suscitó, y por el olvido en que al fin vino á caer este precepto, es el contenido en el art. 8º, en el cual se declaró que no era admisible el recurso de amparo en los negocios judiciales. Sin proponernos tratar en este lugar la cuestión tan discutida acerca de la conveniencia ó inconveniencia de que se conceda amparo en los negocios sometidos á la autoridad judicial, porque de ella hablaremos con la amplitud debida en otra parte de este Tratado, nos limitaremos á decir; que enunciado el principio con la generalidad con que lo enuncia el citado artículo de la ley, era notoriamente anticonstitucional, puesto que aun los jurisconsultos más decididos en favor de la opinión contraria, como el Sr. Vallarta, han convenido en que en ciertos casos,