

carse la que debió haberlo sido, y que de ello se siga algún daño al quejoso; sino que es indispensable que el daño que éste alega se derive inmediata y directamente de la violación reclamada.

La frecuencia con que se pide amparo en negocios civiles, por inexacta aplicación de la ley, pretendiéndose que el remedio constitucional del amparo, se convierta en una tercera instancia, nos obliga á llamar la atención sobre este particular, pues son muchos los casos en los cuales con pretexto de una infracción de ley, más ó menos demostrada, y de un perjuicio más ó menos lejano ó remoto, se promueven amparos notoriamente improcedentes, haciéndose acreedores los querellantes á la multa que el art. 810 del Código de Procedimientos Civiles Federales ordena que se les imponga.

## SECCIÓN II.

De los actos que pueden dar materia al juicio de amparo, considerados en sí mismos.

### CAPITULO UNICO.

#### DIVISIÓN Y NATURALEZA DE ESTOS ACTOS.

Dijimos en el primer capítulo de esta segunda parte, que después de estudiar los diversos actos que pueden ser materia de un juicio de amparo, con relación á las personas que por ellos se creen perjudicadas y que por lo mismo solicitan la protección de la Justicia Federal, estudiaríamos los mismos actos atendiendo á su naturaleza, considerándolos en sí mismos, y haciendo completa abstracción de las personas que con ellos se relacionan. En este punto de vista, los actos que pueden ser materia de un juicio de amparo se dividen en positivos ó negativos, presentes ó futuros, consumados ó no con-

sumados, consentidos ó no consentidos, continuados ó no continuados, subsistentes ó no subsistentes. De cada una de estas especies de actos hablaremos separadamente.

I. *Actos positivos y actos negativos.* Por clara que parezca la primera división que hemos hecho, ha dado lugar alguna vez á diversas opiniones, llegándose hasta dudar que el amparo procediese por simples omisiones de parte de la autoridad. En un amparo célebre, del que hablaremos después, se dijo: «que era un absurdo inadmisibile que la omisión de un Juez diese lugar al amparo, porque se da solamente por leyes ó actos de las autoridades. Por consiguiente, no cabe ni puede haber por las *omisiones*, que implican precisamente una idea contradictoria de la palabra actos.»

La Suprema Corte de Justicia, sin embargo, sostuvo la opinión contraria, la cual ha prevalecido en la ley, pues el Código vigente de Procedimientos Civiles Federales, en su art. 798, declara que no cabe suspensión de actos negativos, debiéndose entender por tales, aquellos en que la autoridad se niegue á hacer alguna cosa; con cuyas palabras el legislador ha dado claramente á comprender que el amparo puede pedirse y debe concederse cuando hay razón para ello, hasta contra simples omisiones de la autoridad.

Las palabras empleadas por el primer Tribunal de la Nación, intérprete en último recurso de la Constitución, relativamente al punto de que hablamos, son tan claras y precisas, que no podemos dejar de copiarlas en este lugar.

El caso en que fueron pronunciadas, y al cual nos referimos hace un momento, fué el siguiente: el Ayuntamiento de México otorgó á los Sres. Alvarez Rul y Miranda é Iturbe una concesión para establecer vías férreas en determinadas calles y calzadas de la ciudad, deduciéndose de algunas de las cláusulas de la escritura respectiva, que era la mente del mismo Ayuntamiento y de los concesionarios, que no se diese igual permiso á ningún otro individuo respecto de las calles ó calzadas ocupadas por aquellos, mientras estuviese vigente la concesión. No obstante esta cláusula, el Ayuntamiento, en 16

de Julio de 1878, dió permiso á otros individuos para construir diversos tramos de ferrocarril en las calles á que se refería la concesión anterior, que estaba vigente y que fué hecha en Noviembre de 1877 y elevada á escritura pública en Septiembre de 1878.

Los agraviados pidieron amparo contra este acuerdo, y en la discusión del negocio, para combatir la procedencia de aquel recurso, entre otras razones se hizo valer la siguiente. El acto reclamado, esto es, la segunda concesión, se decía, si bien es un acto positivo respecto del nuevo concesionario, con relación á los quejosos es negativo, puesto que no prohibiéndoles á éstos que construyan también tranvías, el único efecto que respecto de ellos podía producir, era inhabilitarles de hacerlo por la estrechez de las calles. Se trata, pues, añadían los que se oponían á la concesión del amparo, de un acto negativo.

La Suprema Corte combatió esta manera de raciocinar, y refiriéndose á lo dicho por los adversarios de los quejosos, permitiendo que realmente se tratase de un acto negativo, estampó en su ejecutoria de 1º de Marzo de 1879, las siguientes razones, que son las que hacen á nuestro propósito.

«Considerando, dice, que en el supuesto de que sea un acto negativo del Ayuntamiento el haber imposibilitado á los querellantes para construir la vía férrea que proyectaban, también esta clase de actos dan lugar al recurso de amparo, cuando importan violación de una garantía, como se ve de un modo evidente en la infracción del art. 19 de la Constitución, por ejemplo, en que una omisión de la autoridad constituye una violación de las garantías: que los efectos del amparo concedido contra actos negativos del género de los autorizados por el Ayuntamiento, no son negativos sino positivos, como quiere la ley que ordena que se repongan las cosas al estado que tenían antes de la violación, lo que en el caso presente consiste en hacer cesar la imposibilidad material creada por el acuerdo de 16 de Julio quitando de las calles de la Ciudad la vía férrea construída por López (el 2º concesionario), con el

objeto de que Alvarez Rul y Miranda entren en el pleno goce de los derechos que les otorgó la concesión escriturada en Septiembre de 1878 (es la misma concesión de Noviembre de 77 que hasta después se elevó á escritura pública).

La Suprema Corte concedió el amparo, y éste produjo, según creemos, el efecto anunciado en el Considerando que acabamos de copiar, esto es, que se removiese el impedimento creado por la segunda concesión del Ayuntamiento respecto de la anterior.

Lo dicho hasta aquí nos demuestra con toda claridad que el amparo procede contra los actos negativos de la autoridad, porque así lo ha establecido la jurisprudencia, así lo reconoce la ley, y así lo persuaden la razón y la justicia. El texto constitucional no admite excepciones; es indudable que si un juez prolonga, por ejemplo, la detención de un preso por un tiempo mayor que las setenta y dos horas que la Constitución permite, sin pronunciar el auto de libertad ó de formal prisión, viola una garantía constitucional de una manera tan clara y evidente, como cuando impone á un reo una pena infamante contra la prohibición constitucional.

Pero si esto se comprende fácilmente, como lo acabamos de decir, no son igualmente fáciles de señalar los efectos del amparo cuando se concede contra actos negativos, ni tampoco es tan sencillo determinar cómo y cuándo debe pedirse respecto de ellos. Procuraremos aclarar un poco más esta materia.

Hay actos netamente negativos, respecto de los cuales puede pedirse el amparo, y en estos casos, que son raros, indudablemente ni procedería la suspensión del acto reclamado, como expresamente lo dice el Código de Procedimientos, porque lo que no existe no se puede suspender, ni es dudoso el efecto que éste deberá producir si llegase á concederse. Tal efecto no podría ser otro que el de obligar á la autoridad responsable á hacer lo que había negado, y si se resistiere á ello, la autoridad federal podría hacerlo, según los casos y las circunstancias.

Si un Juez inferior, por ejemplo, se negara á poner en liber-

tad á un reo absuelto por el Tribunal Superior, y por esta omisión se pidiese amparo, el efecto de éste sería obligar á aquel funcionario á expedir la orden de libertad, y si no lo hacía, creemos que lo podría verificar la autoridad federal, teniendo presente lo que la ley ordena respecto á la ejecución de las sentencias.

Otro tanto podría decirse de la omisión en proveer el auto de soltura ó de bien preso, vencido el término constitucional. En este caso, el Juez de Distrito podría ordenar la libertad del preso, si la autoridad responsable se negaba á dictar el auto correspondiente.

En realidad nunca se ha dudado seriamente de que el amparo proceda por actos negativos. Recordamos haber visto ejecutorias de amparo concedido por la morosidad de los jueces en el despacho de los negocios, considerando estas demoras como una denegación de justicia. El mismo carácter tiene la negativa de parte de las autoridades á proveer á los escritos que se les presentan. Sobre este particular pueden verse la sentencia del Juzgado de Distrito de Veracruz, de 11 de Diciembre de 1868 y las ejecutorias de 26 de Junio de 1873, de 18 de Agosto de 1875, 9 de Julio de 1889 y 14 de Diciembre de 1894.

También pueden considerarse como actos negativos la renuencia de la autoridad en permitir las reuniones lícitas, coartando el derecho de reunión garantizado por la Constitución Federal. Es fuera de toda duda que en este caso procede el amparo, y que los jueces de Distrito para hacer ejecutar las sentencias cuando llegue el caso, deberán proceder como lo previene el art. 829 del Código de Procedimientos Federales, esto es, ocurriendo á la autoridad superior para que permita las reuniones y en caso de negarse á ello, autorizándolas por sí mismo con apoyo de la fuerza federal.

Pero hay casos en que no es tan fácil resolver la cuestión propuesta. Recordamos el siguiente:

Varios vecinos de Orizaba, disgustados por las molestias que se les causaban en el Cementerio Municipal de aquella ciu-

dad, teniendo en cuenta que la ley no establece prohibición ninguna sobre el particular, solicitaron del Gobierno del Estado el permiso de construir un cementerio particular, estableciendo como bases previas: que éste se fundaría en el lugar que decidiese la autoridad respectiva; que se observarían todas las reglas que la higiene prescribe; que no se harían inhumaciones sin permiso de la autoridad, que se pagarían á ésta los derechos establecidos, y por último, que el cementerio estaría sometido á la misma autoridad en todo lo que la ley ordena. El Gobierno negó el permiso. Los solicitantes estuvieron á punto de pedir amparo contra esta resolución; no lo hicieron, esperando que más adelante se les concedería lo que en esa vez se les negó; pero si lo hubieran pedido y la Justicia Federal lo hubiera otorgado ¿cuál hubiera sido el efecto de este amparo? Parece que no podría ser otro sino obligar al Gobernador de Veracruz á conceder lo que había negado, ó si todavía se resistía á hacerlo, á conceder el permiso la misma autoridad Federal. Tal vez en este caso se habría dudado de la procedencia del amparo, pero pueden ocurrir otros en que no quepa duda, y en los cuales sería difícil determinar sus resultados prácticos. Confesamos ingenuamente que no hemos tenido noticia de ningún caso de esta naturaleza.

Ya hemos dicho que estos casos son raros, porque en la mayor parte de ellos, los actos negativos se resuelven en actos positivos en sentido contrario. Así, por ejemplo, en el del Ayuntamiento de México á que se refiere la ejecutoria que hemos citado, el acto negativo del mismo Ayuntamiento, que no fué otro sino impedir á los quejosos que usaran de su primera concesión, venía á resolverse en un acto positivo, que consistía en haber concedido á otra empresa que estableciera una vía férrea en los mismos lugares, donde aquellos tenían el derecho de establecer la suya. Citaremos otro caso análogo para aclarar mejor nuestras ideas.

En el año de 1873, el Ayuntamiento de San Juan Bautista, del Estado de Tabasco, concedió á un individuo una autorización para abastecer de carnes á la población, estableciendo un

verdadero monopolio. Contra tal acuerdo pidieron amparo varios vecinos y les fué concedido por ejecutoria de la Suprema Corte de Justicia de 21 de Agosto de 1873.

Un caso semejante ocurrió en Querétaro. El Gobierno del Estado contrató la construcción de un camino con los Sres. Rubio y Comp. En el contrato se estipuló la exención de toda clase de contribuciones en favor de los constructores. Varios comerciantes y propietarios se quejaron de esta concesión, que en su concepto constituía un privilegio á favor de los Sres. Rubio; privilegio prohibido por la Constitución y perjudicial á los quejosos, á quienes ponía en condición de no poder competir con los agraciados. La Suprema Corte, por ejecutoria de 12 de Febrero de 1874, negó el amparo, por otras consideraciones que se referían al fondo del negocio, pero no puso en duda el derecho de los quejosos para promoverlo, por tratarse de un hecho negativo, con relación á ellos, que consistía en no otorgarles las mismas concesiones de que disfrutaban los que contrataron la construcción del camino.<sup>1</sup>

Finalmente, por ejecutoria de 14 de Junio de 1873, la Suprema Corte amparó á varios vecinos de Boca del Río, en el Cantón de Veracruz, Estado del mismo nombre, contra el Ayuntamiento del lugar, que se negaba á autorizar la pesca que aquellos acostumbraban hacer en el río.

Como se ve en estos casos, y en lo general siempre que se pide amparo por violación de la garantía consignada en el art. 28 de la Constitución, que condena los monopolios, los estancos y las prohibiciones, con excepción de los privilegios concedidos por tiempo limitado á los inventores ó perfeccionadores de alguna mejora, el amparo parece procedente, si se justifica la violación constitucional que se alega, no obstante la forma negativa que á primera vista presenta el acto reclamado, con relación á los quejosos, porque la concesión á un individuo, por razón de monopolio, ó privilegio, importa la prohibición para los demás.

<sup>1</sup> En realidad, se negó el amparo porque por un contrato posterior se modificó el contrato celebrado entre el Gobierno de Querétaro y los Sres. Rubio y Comp.

Pero esto no es bastante, sino que es necesario que en estos casos, que más que negativos deberían llamarse prohibitivos, tenga un interés directo é inmediato el que solicita el amparo; en el cual caso el acto se convierte en positivo. Así, en los que hemos citado, en nuestro concepto, alguno de los comerciantes que se creían perjudicados debió pedir licencia para abrir un establecimiento de la misma clase, ó si esto no era necesario, abrirlo; y entonces el amparo tenía que recaer sobre el acuerdo de la autoridad, que negara el permiso, ú ordenara la clausura del establecimiento. Sin esto, no creemos que sea procedente el amparo, no porque la naturaleza del acto lo repugne, sino porque si el monopolio es perjudicial para todos, no lo es en lo particular para ninguno de los asociados, y también porque no habiendo un acto positivo de parte de la autoridad, faltaría la base para fijar el plazo dentro del cual debe pedirse el amparo. Además, la naturaleza misma de éste, que no debe proteger sino intereses particulares, impediría toda declaración general, acerca de que aquel monopolio era perjudicial á la comunidad.

II.—*Actos presentes y actos futuros.* La segunda división que hemos establecido es ésta: ó se trata de actos realmente ejecutados por la autoridad que se supone responsable, ó de actos que no se han ejecutado todavía, los cuales pueden consistir en simples amenazas de violaciones constitucionales, ó en hechos que han comenzado ya á ejecutarse. Esta distinción nos parece importante, y aunque á nuestro juicio, la materia de que hablamos, no presenta graves dificultades, diremos acerca de ella algunas breves palabras.

Desde luego puede afirmarse que tratándose de actos presentes, esto es, que han sido realizados, la cuestión no ofrece ninguna dificultad. Tampoco creemos que la ofrezca tratándose de violaciones futuras, ó de simples amenazas, y aunque esta opinión nos parece también segura, bueno será robustecerla, citando en su abono la opinión de jurisconsultos respetables, y lo que es más, la autoridad más respetable todavía de la Suprema Corte de Justicia.

Para la debida inteligencia de esas opiniones conviene hacer recuerdo del caso á que se refieren. La Legislatura de Coahuila, con fecha 7 de Noviembre de 1881, expidió un decreto autorizando al Ejecutivo del Estado para reglamentar la ley del estado civil, bajo la siguiente base: que los ministros de cualquier culto no podrían autorizar acto alguno de nacimiento ó de matrimonio, sin que los interesados les probasen haber cumplido con la ley civil, imponiéndoseles, en caso de desobediencia, diversas penas, lo mismo que á los que en su calidad de padres, contrayentes ó padrinos interviniesen en dichos actos.

El Ejecutivo no expidió el reglamento sino hasta el 3 de Enero de 1882, señalando en él el término de ocho días para que comenzara á regir.

Algunos curas católicos solicitaron el amparo de la Justicia Federal, antes de que se vencieran los ocho días señalados para que comenzara á regir la ley, porque la consideraron, con razón, contraria á la libertad religiosa y al principio de la Independencia de la Iglesia y del Estado, que forma parte de nuestro Derecho Público Constitucional. El Juez de Distrito de Nuevo León, que conoció del negocio, por impedimento de los Jueces de Coahuila, concedió el amparo en lo concerniente al bautismo, y lo negó en lo relativo al matrimonio; pero la Suprema Corte de Justicia, por ejecutoria de 22 de Agosto de 1882 declaró improcedente el amparo, por las razones expuestas en el primer Considerando de su sentencia, el cual dice literalmente:

«Considerando que para justificar la procedencia del amparo los interesados han debido probar que el decreto y reglamento emanados del Gobierno de Coahuila sobre Registro Civil, vulneran las garantías que invocan: que esta prueba debe ajustarse exactamente á los términos de la fracción 1ª del art. 101 de la Constitución, y en tal concepto, ha de comprobarse la aplicación de las repetidas disposiciones como causa inmediata de la violación de las garantías reclamadas en el caso á que se refiere la queja: que los quejosos no han demostrado

que exista tal aplicación, porque de las constancias de autos resulta que este juicio no versa sobre un caso especial, y por tanto no puede recaer en él una sentencia en los términos que prescribe el art. 102 de la Constitución, *pues por caso especial se ha entendido y debe entenderse, un acto comenzado á ejecutar, ó cuya ejecución será a casi simultánea al ejercitarse el derecho ó garantía individual, sin que fuera posible impedir esta ejecución, sino intentando anticipadamente el recurso, cuyas circunstancias no han concurrido en el presente caso.*

Las palabras que acabamos de copiar, nos dan con toda claridad la regla que debemos observar. No puede dudarse que los curas del Saltillo, en el caso de que hablamos, estaban inmediatamente amenazados de sufrir las penas impuestas por la ley; es seguro que éstas se les impondrían si no se sometían á ella; pero estos actos no tenían todavía su ejecución, eran una simple amenaza. Había pues razón para considerar como improcedente el amparo, y la Suprema Corte de Justicia así lo declaró en su sentencia; pero cuidó de añadir que cuando fuera imposible impedir la ejecución sin intentar previamente el amparo, porque la ejecución fuese simultánea á la violación, y ésta irreparable, procedería el amparo. Esta declaración es importante y nos parece conforme á la naturaleza de la institución del amparo, que tiene por objeto proteger las garantías individuales; por lo demás, en el caso que hemos citado, hay de notable que los mismos Magistrados que votaron por la improcedencia del amparo, no ocultaron su opinión respecto de la inconstitucionalidad de la ley que le dió motivo, la cual fué derogada.<sup>1</sup>

Mas no es este el único caso que puede ocurrir. Hay otro

<sup>1</sup> Voto del Sr. Vallarta, tomo 4º, pág 480. «Quien como Secretario de Gobernación suscribió la circular de 20 de Julio de 1868, y á pesar del nuevo y empeñoso estudio que de esta delicada materia ha hecho, no ha podido cambiar de opinión, no tiene dificultad en reconocer sin ambages la inconstitucionalidad de esa ley.»

«Por estas consideraciones yo negué el amparo á los quejosos (porque no ha habido acto especial sobre el que verse el proceso) ó más bien creo que debe declararse improcedente el recurso, sin que por eso deje yo de reconocer que las leyes de Coahuila atacan el principio de independencia entre la Iglesia y el Estado. Véase también el voto y opinión del Sr. Magistrado Bautista, pág. 100.»

que es frecuente y que conviene citar aquí para analizarlo; se trata de ciertos actos que tienen diferentes grados, por decirlo así, en su desarrollo, lo cual es muy frecuente tratándose de amparos pedidos por exacción de impuestos ó contribuciones.

Es común que en las leyes de contribuciones directas, que es el sistema que predomina en todos los Estados de la República, se mande que se establezcan juntas, con el objeto de determinar las cuotas que deben pagar los contribuyentes, que en la misma ley se ordene que se publiquen las asignaciones hechas por las juntas; que se conceda un plazo á los que no estén conformes para que ocurran al Gobierno ó á otras juntas llamadas revisoras, y por último, que se libre mandamiento para el pago cuando éste no se verifica voluntariamente, haciéndose uso, en último término, de la facultad económico-coactiva.

Pues bien, aquí tenemos una serie de actos encaminados todos á hacer pagar al contribuyente una contribución que él considera ilegal, juzgando por lo mismo que al exigírsele el pago, se viola en él una de las garantías que la Constitución otorga, por lo que pide el amparo de la Justicia de la Unión. ¿Todos estos actos son diversos, y puede pedirse el amparo por cada uno de ellos separadamente ó debe esperarse hasta que se llegue á la ejecución, por medio del embargo?

En nuestro concepto, el amparo no procede por la simple designación de cuotas, y el interesado no deberá ocurrir á la Justicia Federal en demanda de amparo, sino hasta que se le ordene el pago, conminándole con el embargo de bienes si no lo hace, porque no hay todavía acto ninguno que suspender ni acerca del cual pueda recaer el amparo. ¿Pero si la ley local declara que por no reclamar los contribuyentes dentro de cierto tiempo, después de la publicación de las cuotas, se entienden éstas consentidas y no procede ningún recurso? Creemos que el interesado deberá manifestar de alguna manera su inconformidad, para que su silencio no le perjudique; pero aún en el caso de que hubiese omitido hacerlo, opinamos que

el amparo procederá y deberá pedirse, contándose el plazo para ello, desde que al contribuyente se le ha ordenado que haga el pago, porque desde entonces comienzan para él las molestias indebidas. El consentimiento que la ley local presume es sólo con relación á los preceptos de la misma ley, y de ninguna manera puede, en nuestra opinión, extenderse al amparo, que es una institución independiente de las legislaciones particulares de los Estados y que no puede estar sujeta, en cuanto á su procedencia, á lo que éstas determinen.

Los casos que hemos analizado pueden servir de norma para resolver otros semejantes. Por lo demás, tal vez tengamos ocasión de volver á tratar de esta materia cuando hablemos de los términos que el Código de Procedimientos Federales vigente señala para la promoción del amparo.<sup>1</sup>

III.—*Actos consumados ó no consumados.* El art. 779 del Código de Procedimientos Civiles Federales, en su fracción IV, dice que el juicio de amparo es improcedente *contra actos consumados* de un modo irreparable; el 812 en su fracción III ordena igualmente que el Juez sobresea en los casos del art. 779 que ocurran durante el juicio, ó en los que á pesar de haber ocurrido antes, no hubiere sido posible, por falta de datos, declarar la improcedencia; y por último, como por otra parte hoy está universalmente reconocido que en los juicios de amparo no debe hacerse declaración alguna sobre las indemnizaciones á que puede dar lugar el acto reclamado, la materia de que vamos á tratar parece fácil, porque ya no puede haber lugar á las dudas que anteriormente se suscitaban.

A pesar de esto, hay siempre necesidad de examinarla con alguna atención, porque nunca el texto de la ley puede ser tan claro y tan preciso que deje de ofrecer alguna duda. En el caso presente las palabras de un *modo irreparable* de que la ley se sirve, indican desde luego que se trata de una imposibili-

<sup>1</sup> Por sentencia de Marzo 10 de 1875, se negó el amparo á varios individuos, que lo pedían contra el decreto núm. 98 de 23 de Diciembre de 1874, que ordenó la revalidación de títulos profesionales, porque todavía no se ponía en ejecución. Sentencia del Juez de Distrito de Sonora, de 15 de Diciembre de 1875.