

## ESTUDIOS

# FACULTADES DE LA JUSTICIA FEDERAL EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD SEGÚN LAS CONSTITUCIONES MEXICANAS DE 1824 Y 1857

José BARRAGÁN

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *La doble configuración de la Suprema Corte de Justicia.* III. *Pervivencia de las leyes gaditanas en materia de responsabilidad.* IV. *El juicio de responsabilidad según las leyes gaditanas.* V. *El juicio de responsabilidad en la Constitución de 1824.* VI. *El juicio de responsabilidad en la Constitución de 1857.* VII. *Conclusiones.*

## I. INTRODUCCIÓN

Tenemos la impresión de que, paulatinamente, ha venido cayendo en desuso la intervención de la justicia federal en materia de responsabilidad. Primero, el desuso se debió a ciertas deformaciones que se han venido dando en la aplicación del juicio de amparo; y, después, debido a las últimas reformas expedidas durante el periodo de 1982-1988, las cuales terminaron por quitarle, casi en su totalidad, las tradicionales facultades que, en esta materia, se le habían estado encomendando a dicha jurisdicción.

Esta tendencia hacia la inhibición, la ausencia y nula participación de la justicia federal, en materia de responsabilidad, resulta contraria, no sólo respecto de nuestra tradición constitucional, sino que inclusive a la original configuración de esta jurisdicción, o por decirlo con otras palabras, contraria a la misma naturaleza del juicio de amparo, al que se pretende consagrar de manera exclusiva. Por ello, me parece una cuestión importante, digna de ponderarse.

La justicia federal, entre nosotros, nace fundamentalmente para dirimir conflictos contenciosos entre poderes soberanos, o entre poderes soberanos y los particulares y para conocer de ciertos supuestos, graves, de responsabilidad de las autoridades y empleados públicos. Y sólo, de manera subsidiaria, debía conocer de las infracciones a la Constitución, materia ésta encomendada a la justicia ordinaria. Más adelante, sobre todo a partir de 1847, se le fueron encomendando funciones también de anulación de leyes, en colaboración con otras autoridades, hasta

que se configuró el juicio de amparo en 1857, el cual nace, y lo indicamos desde ahora, con la doble misión de proteger y amparar, por un lado, y de castigar, por otro. Esto es, el juicio de amparo nace en una estrecha vinculación con el tradicional juicio de responsabilidad.

Sin embargo, como sabemos, la práctica ha hecho de la justicia federal, muy preponderantemente, un tribunal de amparo y de muy relativa protección favorable a los particulares, con motivo de la violación de sus garantías individuales, no todas (se excluyen de manera caprichosa las de carácter político).

No resulta fácil esclarecer el porqué de esta especialización hacia una sola dirección, la del juicio de amparo, reducido a su mínima expresión, frente, por ejemplo, a las grandes encomiendas que traían tanto la Constitución de 1824 cuanto a la de 1857, por tomarlas a modo de ejemplos.

Pues bien, nosotros en este trabajo, sin desconocer la complejidad del tema, queremos ofrecer al lector algunas consideraciones sobre el régimen consagrado por los mencionados textos fundamentales de 1824 y 1857, para retomar esta problemática y examinar la situación actual, tal vez con nuevos elementos de valoración, pues sería muy útil, como lo he venido ponderando desde hace mucho tiempo, que volvieran a unirse las dos ideas fundamentales de la protección y amparo y la de responsabilidad, a fin de que la protección sea eficaz y completa y sea verdadera la salvaguarda del ordenamiento lesionado.

Más aún, al examinar este sistema referente a ambas constituciones, veremos cómo juicio de responsabilidad y juicio de amparo podrían y debían ir juntos, complementándose precisamente en aquellos supuestos en los que el agravio a particulares, importara responsabilidad para la autoridad y cómo, en todo caso, el juicio de amparo no debió nunca limitarse a la aplicación de la fracción I del artículo 103 constitucional, sino que también debía aplicarse para cuando se dieran los supuestos de las fracciones II y III del mismo artículo. Y todo ello sin perjuicio de la responsabilidad a que hubiere lugar.

Según se aprecia, los motivos que originan la interposición del juicio de amparo están en relación con la violación de las garantías individuales, reconocidas en la Constitución. Pues bien, en una buena cantidad de casos, la violación de las garantías individuales importan también sendas violaciones de la Constitución y otras leyes y reglamentos. Inclusive, en casi todos los supuestos, esas mismas violaciones se hallan tipificadas como acciones ilícitas, como verdaderos delitos y, pese a ello, la justicia federal, que conoce del amparo interpuesto, no entra para nada, no hace ningún pronunciamiento acerca de esa indudable

culpabilidad de dicha autoridad, cuyo acto, a lo largo del procedimiento, se llega a identificar plenamente, a individualizar y a apreciar como tal acto ilegítimo.

Es innegable que estos actos ilegítimos implican responsabilidad forzosamente. ¿Cómo en un Estado de derecho se puede violar la Constitución y las leyes en las materias más delicadas, como son las lesiones de las garantías individuales, sin que se castigue al infractor? ¿Cómo estos supuestos le pueden ocurrir precisamente a la justicia federal, encargada de proteger el orden constituido y los derechos y libertades de los individuos? He aquí el problema que intentamos punzar.

Conviene advertir desde ahora que el problema resulta, además de arduo, polémico, sujeto a opiniones encontradas. Por ello, nuestras afirmaciones van dichas con la mejor intención y con toda modestia, quedando a merced, desde luego, del mismo sistema de controversia y de crítica, que ha caracterizado siempre a esta materia.

Claro está, no pretendemos agotar en tan breves páginas todo el estudio, sino que más bien intentamos ofrecer una especie de síntesis de varios trabajos nuestros relativos al tema: en el libro *Algunos documentos para el estudio del amparo 1812-1861*, UNAM, 1980, hemos procurado recopilar la mayor parte de la documentación constitucional en materia de protección, amparo y responsabilidad; en los dos libros sobre la *Primera Ley de Amparo de 1861*, UNAM, 1980, y *Proceso de discusión de la Ley de Amparo de 1869*, también publicado por la UNAM en 1980, se prosigue con el mismo propósito de acercamiento al nacimiento y aplicación (proceso de discusión y primeras sentencias) del juicio de amparo, en donde, desde ahora lo advertimos, se puede ver la íntima asimilación entre el juicio de responsabilidad y este nuevo juicio de amparo, dejándose vigente la vieja Ley de Responsabilidad de 24 de marzo de 1813, expedida por las Cortes de Cádiz. El tema expreso del juicio de responsabilidad lo hemos estudiado en *El juicio de responsabilidad en la Constitución de 1824*, UNAM, 1978.

## II. LA DOBLE CONFIGURACIÓN DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Para empezar, debemos recordar que la Corte Suprema de Justicia, al tiempo que era creada, tuvo que hipostarse en la propia y vieja Audiencia, fungiendo como tal para el Distrito y territorios federales. De manera que sí fue heredera de la Audiencia colonial, contra la opinión de algunos tratadistas.<sup>1</sup> Miguel Ramos Arizpe en sus *Memorias* que,

<sup>1</sup> Para un estudio más pormenorizado sobre el proceso de creación de la Suprema Corte de Justicia, véase el trabajo nuestro intitulado "El proceso de creación

como secretario del ramo, leyó ante el Congreso, lo afirma claramente: en la *Memoria* de 1826 reconoce que en ese momento la administración de justicia en el Distrito Federal estaba "bajo la inmediata inspección de su gobierno" (del Estado de México); pero que respecto de Colima y demás territorios federales, se administraba la justicia por las leyes antiguas o anteriores al Acta,<sup>2</sup> actuando la Suprema Corte en segunda y tercera instancia.<sup>3</sup>

En cambio, al año siguiente, Ramos Arizpe informaba que en el Distrito Federal seguían conociendo los juzgados de letras de antigua creación,<sup>4</sup> mientras que el decreto de 12 de mayo de 1826 atribuyó iguales funciones en segunda y tercera instancia a la Suprema Corte, con extensión a los territorios de la federación.<sup>5</sup>

Por este motivo, Espinosa de los Monteros, quien suscribió la *Memoria* de 1835, apuntaba que la Suprema Corte venía a ser un tribunal biforme:<sup>6</sup> porque actuaba unas veces como Audiencia y otras como Suprema Corte.

Todo ello, por lo menos hasta que se creó el Tribunal Superior del Distrito Federal. Incluso en el año de 1862, al suprimirse dicho Tribunal (temporalmente) se decretó que la Suprema Corte ejerciera sus funciones, apegada por tanto a la Ley de 12 de octubre de 1812, entre otras disposiciones vigentes.<sup>7</sup> Y tenía que conocer, sin ninguna limitación bajo este punto de vista, de las causas civiles y criminales y causas de responsabilidad de los empleados y funcionarios públicos.

de la primera Corte Suprema de Justicia mexicana", publicado en *La Suprema Corte de Justicia y el pensamiento jurídico*, edición de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 1985, pp. 13-54.

<sup>2</sup> Véase la *Memoria* citada, publicada por la Imprenta del Gobierno en el año de 1827.

<sup>3</sup> Véase en la misma *Memoria*, ya citada. El mismo planteamiento o la misma observación la volvemos a encontrar en la *Memoria* de 1828, publicada en enero de 1828 por la Imprenta del Gobierno. Incluso, Espinosa de los Monteros, que suscribirá la *Memoria* de 1828, publicada en enero de 1829, repite la misma observación: "en los territorios no ha habido otra ley que arregle este ramo que la de 9 de octubre de 1812".

<sup>4</sup> *Ibidem*.

<sup>5</sup> *Ibidem*.

<sup>6</sup> El texto de este pasaje decía: "Aquí es preciso volver a hacer mención de la Suprema Corte de Justicia, que estando habilitada por la ley de 12 de mayo de 1826 para ejercer las funciones de las antiguas audiencias de ultramar en el Distrito Federal y Territorios, viene a ser un tribunal biforme, supuesto que debe arreglar su planta bajo este concepto al citado decreto de 9 de octubre de 1812".

<sup>7</sup> Véase *supra*, lo expuesto por Espinosa de los Monteros en su *Memoria* de 1835, transcrito en la nota 6. Para abundar más sobre esta problemática véase nuestro artículo "La legislación gaditana como derecho patrio", *Memoria del II Congreso de Historia del Derecho Mexicano*, México, UNAM, 1980, pp. 377-392.

No debe perderse de vista esta doble configuración de la Suprema Corte, de Audiencia y de jurisdicción especial federal, sujeta en todo caso y en no poca medida a las leyes gaditanas, según exponemos más adelante. Bien fuera, pues, en sustitución de la Audiencia, bien como tal jurisdicción especial federal, la Suprema Corte estuvo conociendo del juicio de responsabilidad según dicha legislación gaditana durante todo el siglo XIX, como pasamos a exponer.

### III. PERVIVENCIA DE LAS LEYES GADITANAS EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD

Basta abrir los libros del *Semanario Judicial de la Federación*, o los resúmenes de sentencias publicadas antes de la aparición de dicho *Semanario*, para inferir la real y efectiva supervivencia de muchas leyes gaditanas. No hay una sola colección de leyes que no las incluyan en su repertorio, advirtiendo la imperiosa necesidad de insertarlas por no haber sido derogadas y por falta de leyes propias. Dublán y Lozano dicen:

Muchas de las leyes de esta asamblea [de Cádiz] han servido de base a la legislación patria; y algunas aun después de tantos años, por falta de ley mexicana, tienen frecuente aplicación en nuestros tribunales.

Cumpliendo con lo que el gobierno supremo se sirvió ordenar, esta colección, que tiene el carácter oficial, comprenderá:

I. Las reales cédulas no recopiladas que, en todo o en parte, se consideran vigentes en la república.

II. Los decretos de las cortes españolas en sus dos épocas, que puedan ser obligatorios para México.<sup>8</sup>

Mientras que en la Colección de Galván de 1829 leemos:

Realizada felizmente la independencia de México por la ocupación de su capital el 27 de septiembre de 1821 y destrucción del gobierno virreinal, si bien quedaron rotos para siempre los vínculos de dependencia con España, no pudieron ni debieron quedar sin vigor las leyes que arreglaban los deberes y derechos de los que componían esta nueva sociedad: pues que no pudiéndose renovar sino con el transcurso del tiempo y por las autoridades competentes, la repentina abolición de todas ellas habría sido lo mismo que el establecimiento

<sup>8</sup> Esta afirmación aparece en la parte introductoria de la conocida obra *Legislación mexicana*, t. I, de Dublán y Lozano.

de una absoluta anarquía a la sazón que más se necesitaba orden [...] <sup>9</sup>

Para particularizar algo más sobre esta pervivencia, en materia de administración de justicia, creemos oportuno recordar la que tuvo la ley de 9 de octubre de 1812, a la que se sujetó la propia Suprema Corte en sus funciones de Audiencia, sobre todo. Por ejemplo, dice la sentencia de 5 de julio de 1890:

Considerando tercero: que aun en el supuesto que la ley de la *Novísima Recopilación* referida autorizase la interposición del interdicto de despojo ante el mismo Juez despojante, no es esa la que debe aplicarse, sino la posterior de 9 de octubre de 1812, que en el artículo 12 del capítulo II ordena [...] <sup>10</sup>

Y más adelante en esta misma sentencia:

Segundo: con fundamento en las leyes 27, tit. 23, Part. 3a. y 2, 3 y 4, lib. 11 de la *Novísima Recopilación* no se hace condena de costas [...]

Por estas consideraciones, y teniendo que cumplir el Ministerio Público con el deber que la ley de 9 de octubre de 1812 le impone de procurar el más puntual cumplimiento de la ley [...] <sup>11</sup>

A mayor abundamiento, recordemos también que las *Memorias* del ramo corroboran el hecho. Miguel Ramos Arizpe en la que leyó ante el Congreso en 1826 decía que la administración de justicia en los territorios se estaba ejecutando por las leyes anteriores al Acta constitutiva y Constitución, particularmente por el decreto de 9 de octubre de 1812, en cuanto no se opusieran a éstas.<sup>12</sup> Así ocurría en Tlaxcala, en el territorio de Colima, Nuevo México y las dos Californias.<sup>13</sup>

<sup>9</sup> La cita se encuentra en la parte introductoria de esta *Colección* publicada por la imprenta de Galván precisamente en México, 1829.

<sup>10</sup> Aún está por estudiarse el problema de la pervivencia, real y efectiva aplicación de muchas leyes, no sólo de las expedidas por las famosas Cortes españolas de 1810-1813, sino de las pertenecientes a la etapa de la Colonia, como las citadas por esta resolución, ya que la justicia sigue invocándolas, aún después de promulgados los primeros códigos mexicanos.

<sup>11</sup> Fue muy importante esta ley de 1812, ya que también estuvo vigente en cada uno de los estados miembros de la Unión, al igual que algunos de dichos estados tuvieron por primera Constitución interna a la de 1812, según aconteció en Jalisco, en Zacatecas, en Oaxaca, en San Luis Potosí.

<sup>12</sup> Véanse estas *Memorias*, que fueron publicadas por la Imprenta del Gobierno, según hemos dicho *supra* en notas 2 y 3.

<sup>13</sup> *Ibidem*.

En su segunda *Memoria*, de enero de 1827, Ramos Arizpe indicaba que las cosas no habían cambiado, bajo el punto de vista que aquí estamos analizando, ya que todas las instancias se seguían por los juzgados de letras de antigua creación, y por la Corte Suprema de Justicia, quien extendía su conocimiento para las segunda y terceras instancias a los territorios y el Distrito Federal.<sup>14</sup>

En la *Memoria* de 1829, que ya va suscrita por Espinosa de los Monteros, se señala: "en los territorios no ha habido otra ley que arregle este ramo que la de 9 de octubre de 1812".<sup>15</sup>

En la de 1835, se reconocía:

Aquí es preciso volver a hacer mención de la Suprema Corte de Justicia, que estando habilitada por la Ley de 12 de mayo de 1826 para ejercer las funciones de las antiguas audiencias de ultramar en el Distrito Federal y Territorios, viene a ser un tribunal biforme, supuesto que debe arreglar su planta bajo este concepto al citado decreto de 9 de octubre de 1812, única ley orgánica de estos establecimientos.<sup>16</sup>

Durante las sesiones de los primeros congresos constituyentes, unas tres veces se propuso derogar formalmente la Constitución de 1812. En ningún caso llegó a suceder, ni siquiera cuando la Junta Nacional Instituyente se empeñó en sustituirla por su Proyecto de Reglamento del Imperio Mexicano, que jamás fue promulgado, ni pudo discutirse por completo. Más aún, se entendió seguir como legislación subsidiaria, al menos en este sentido se le contestó a Zavala por parte de la comisión de Constitución durante la sesión del 12 de enero de 1824 al preguntar éste que si iba a quedar en vigor la Constitución española, con lo expuesto sobre materia de libertad de imprenta bastaba, pero que si quedaba derogada, era preciso ampliarla: "[...] que de la Constitución española debía entenderse derogado lo que fuese contrario al Acta".<sup>17</sup>

La misma discusión se suscitó más adelante, al promulgarse la Constitución de 1824. Y se resolvió con el mismo criterio.

Pero en especial importa subrayar la pervivencia posterior a la Independencia de la Ley de 24 de marzo de 1813, sobre el modo de hacer

<sup>14</sup> Esta *Memoria* fue publicada en enero de 1827, por la Imprenta del Gobierno.

<sup>15</sup> La *Memoria* citada fue publicada por la Imprenta del Gobierno en el año de 1829.

<sup>16</sup> Esta *Memoria* fue publicada por la Imprenta del Gobierno en el año de 1835.

<sup>17</sup> Véase a Barragán, José, *Crónica del Acta Constitutiva*, edición de la Imprenta de la H. Cámara de Diputados, México, 1974, p. 495.

efectiva la responsabilidad de los empleados públicos. Estuvo en vigor plenamente; nunca durante todo el siglo pasado fue derogada expresamente.

Ya indicamos que en el libro *El juicio de responsabilidad en la Constitución de 1824*, desarrollamos con amplitud y detalle lo relativo a la vigencia de dicha ley de 1813. Allí se citan varios testimonios. Con todo, vamos a citar ahora nuevos casos, para que se vea que no se trata de supuestos aislados, y que la simple lectura del *Semanario Judicial* puede arrojar otros varios ejemplos. Pues bien, leemos en efecto:

El Promotor Fiscal cree que este funcionario no está comprendido en ninguno de los seis primeros artículos del decreto de 24 de marzo de 1813, como puede entenderse con su simple lectura; por cuyo motivo, no ha lugar a seguir el procedimiento de oficio.<sup>18</sup>

Se trata del pedimiento del promotor fiscal del Tribunal de circuito de Querétaro de fecha 27 de diciembre de 1870. La respectiva sentencia decía: "Por todo lo expuesto, y mediante los fundamentos, así como lo que previene el final del artículo 14 de la ley de 24 de marzo de 1813, se resuelve no haber méritos [...]".<sup>19</sup>

En otro pedimiento, ahora del fiscal de la Suprema Corte, del día 22 de abril de 1873, leemos: "[...] por haber infringido con sus procedimientos el artículo 19 de la Constitución, y estar comprendido en el artículo 1º, capítulo 1º de la ley de 24 de marzo de 1813".<sup>20</sup>

Mientras que la Primera Sala de la Suprema en su ejecutoria de 9 de junio del mismo año de 1873: "[...] mandando que esa advertencia se asiente en el libro de acuerdos para los efectos del artículo 14 del decreto de las Cortes 24 de marzo de 1813 [...]".<sup>21</sup>

Otra ejecutoria de la Sala Tercera, del 25 de junio de 1873, decía: "Por todo lo expuesto, de conformidad con el pedimiento del C. Fiscal, y con fundamento de la parte final del artículo 14 de la ley de 24 de marzo de 1813, se resuelve lo siguiente [...]".<sup>22</sup>

La resolución de la Suprema Corte de 25 de marzo de 1887, indicaba: "[...] para que teniendo presentes los artículos XXIII, XXVI y XXVIII del capítulo 1º de la ley de 24 de marzo de 1813, se sirviera pedir si había o no lugar a la formación de causa [...]".<sup>23</sup>

<sup>18</sup> Véase en el mencionado *Semanario Judicial*, Segunda Época, t. I, pp. 375 y ss.

<sup>19</sup> *Ibidem*.

<sup>20</sup> *Ibidem*, Segunda Época, t. IV, pp. 154 y ss.

<sup>21</sup> *Ibidem*, t. II, pp. 430 y ss.

<sup>22</sup> *Ibidem*.

<sup>23</sup> *Ibidem*, t. XII, pp. 414 y ss.

Una del día 20 de junio de 1890 del Tribunal de Circuito de México, que más adelante comentaremos por sus interesantes planteamientos, decía: "[...] que si bien el decreto de 24 de marzo de 1813, al fijar en el capítulo 1º, artículo 7, [...]."<sup>24</sup>

Su aplicación es regular, total. Y se encuentra en vigor al igual que las primeras disposiciones reglamentarias que tuvo la Suprema Corte, como las de 1826, según vamos a comentar en seguida.

De todo lo expuesto se puede colegir no sólo la vigencia de esta importante ley de 24 de marzo de 1813 a lo largo de la centuria pasada, sino también que la justicia federal estuvo conociendo precisamente de juicios de responsabilidad, apegándose a dicha ley, y por tanto al esquema gaditano sobre responsabilidad, y no según otras doctrinas u otros modelos, como pudiera pensarse a simple vista. Veamos cuál era este sistema gaditano de responsabilidad.

#### IV. EL JUICIO DE RESPONSABILIDAD SEGÚN LAS LEYES GADITANAS

La ley, tantas veces citada, de 24 de marzo de 1813, no representa un esquema aislado o desgajado de la obra conjunta de las Cortes de Cádiz; no es una disposición sola, sino más bien es el resultado y culminación de uno de los empeños más constantes, más intensos de aquellas Cortes: su lucha contra la arbitrariedad, que motivó la temprana proposición de Manuel de Llano, diputado por Guatemala; sobre la necesidad de redactar una ley al tenor de la del Habeas Corpus de Inglaterra que pusiera a cubierto los derechos de los ciudadanos, proposición que, después de muchas vicisitudes, originó el decreto de abolición de la tortura, la creación de varias comisiones que investigaran lesiones de derechos, la discusión de varios proyectos, para culminar en la formación del mismo título V de la Constitución de 1812 y la propia ley de 24 de marzo de 1813, además de los proyectos sobre infracciones de la Constitución. Todo lo cual lo hemos analizado con detenimiento en el libro mencionado de *El juicio de responsabilidad en la Constitución de 1824*; así como en el de *Temas del liberalismo gaditano*. Por todo ello, creemos que basta esta buena referencia, para ubicar debidamente al decreto de 24 de marzo de 1813, cuya importancia y doctrina no podemos menos que escucharla directamente de la comisión que la dictaminó:

La comisión cuando V. M. tuvo a bien darle este último encargo, ya tenía casi concluido el proyecto de decreto acerca de la responsa-

<sup>24</sup> *Ibidem*, Tercera Época, t. I, pp. 689 y ss.

bilidad particular de los magistrados y jueces en el uso de sus oficios, así por la infracción de la constitución, como por la de las leyes; pero siendo la voluntad de V. M. que se determine también la responsabilidad no solo de todos los empleados públicos, sino de quantos contravengan a la constitución, ha sido necesario dar otro orden a la operación y parecido conveniente dividirla en tres partes, la relativa a la responsabilidad particular de los magistrados y jueces por la infracción de las leyes, y mala conducta en el desempeño de sus funciones; la otra sobre la responsabilidad de los empleados públicos por el propio respecto; y la otra sobre la responsabilidad que deben tener así magistrados y jueces, los empleados públicos y demás funcionarios públicos, como cualesquiera otros que subviertan o quebranten la constitución.<sup>25</sup>

Esta exposición fue leída durante la sesión del 27 de enero de 1813. Meses más tarde, el 13 de julio, decía la misma comisión, al presentar la tercera parte de su plan:

La comisión de arreglo de tribunales, presenta un proyecto de ley comprensivo de las reglas que le han parecido más oportunas para determinar y hacer efectiva la responsabilidad de los que quebrantan la constitución política de la monarquía.

En esta parte, que es la tercera y última del plan relativo a la responsabilidad de los jueces y demás empleados públicos, la comisión ha procurado desempeñar el encargo que V. M. se sirvió hacerle en 27 de noviembre anterior, a petición del Sr. Muñoz Torrero, para que además de las reglas sobre dicha responsabilidad, propusiese la fórmula de que debieran usar las Cortés para hacerla efectiva, y poner el conveniente remedio en los casos de infracciones de la constitución, conforme al artículo 372 de la misma.<sup>26</sup>

La comisión, de conformidad con su plan, desarrolló las dos primeras partes en el proyecto que presentó en la fecha mencionada de 27 de enero. Este proyecto se empezó a discutir el 9 de marzo y fue promulgado, finalmente, después de sufrir la prueba de los debates, en 24 de marzo de 1813, que es la famosa ley para hacer efectiva la responsabilidad de los empleados públicos.<sup>27</sup> Por ello, el nuevo proyecto presen-

<sup>25</sup> Véase toda esta materia en Barragán, José, *Algunos documentos para el estudio del origen del juicio de amparo*, México, UNAM, 1980. En este libro, en efecto, tratamos de hacerle el seguimiento completo a la presentación y discusión de esta problemática. La cita se encuentra en pp. 11 y 12.

<sup>26</sup> *Ibidem*. La cita en p. 58 de la obra citada *supra* nota 25.

<sup>27</sup> Como hemos repetido, esta ley se insertó en todas las colecciones de leyes

tado en 13 de julio no era sino esa tercera parte del plan, relativa a la responsabilidad de los funcionarios en los términos que acabamos de reseñar.

Para conseguir sus propósitos, la comisión empezó por tipificar los delitos de inconstitucionalidad y demás supuestos en que se podía incurrir en responsabilidad: decía el preámbulo del proyecto de 27 de enero: "para hacer efectiva la responsabilidad de los infractores de la constitución, es indispensable determinar las penas en que incurrir, y para ello clasificar las infracciones".<sup>28</sup>

Y el proyecto de 13 de julio:

No puede hacerse efectiva la responsabilidad de los infractores de la constitución sin establecer antes las penas que correspondan al delito; y no estando determinadas por nuestras leyes, ni aún por la misma constitución, sino en muy pocos casos, la comisión ha creído que debía empezar por este señalamiento.<sup>29</sup>

Después pasaba la comisión a proponer el método y fórmulas que debían usar las propias Cortes en los supuestos de infracciones para poner el conveniente remedio, así como para hacer efectiva la responsabilidad de los infractores.<sup>30</sup>

Con tales miras, sencillas, la comisión elaboró su sistema de responsabilidad, el cual quedaba de la siguiente manera:

### 1. *Respecto de los sujetos*

Según la ley de 24 de marzo de 1813 y textos complementarios, la legitimación activa correspondía al agraviado en primer término, quien al tenor del artículo 17 del capítulo II:

[...] podrá acudir ante el juez letrado del partido, o ante el alcalde constitucional que corresponda, para que se le admita información sumaria de los hechos en que funde su agravio, y el juez o alcalde deberán admitirla inmediatamente bajo la más estrecha responsabilidad, quedando al interesado expedito su derecho para apelar a la audiencia del territorio por resistencia, morosidad, contemplación, u otro defecto que experimente en este asunto.

del siglo pasado, como en la *Legislación mexicana*, de Dublán y Lozano, en las de Galván, etcétera.

<sup>28</sup> Véase Barragán, José, *Algunos documentos para el estudio del origen del juicio de amparo 1812-1861*, ya citado, p. 12.

<sup>29</sup> *Ibidem*, p. 58.

<sup>30</sup> *Ibidem*, pp. 58 y ss.

Por lo demás, siempre se podía acudir directamente ante las Cortes, ante el rey, o ante el mismo Tribunal Supremo, para desencadenar el proceso de control constitucional.

En segundo lugar, se legitimaba al fiscal, sobre todo cuando se procuraba o se trataba de enjuiciar a algún funcionario judicial:

Art. XXI. Los magistrados y jueces cuando cometen alguno de los delitos de que tratan los seis primeros artículos podrán ser acusados por cualquier español a quien la ley no prohíba este derecho. En los demás casos no podrán acusarles sino las partes agraviadas y los fiscales.

En tercer lugar, en muchos supuestos las propias autoridades judiciales debían apreciar de oficio la existencia del crimen o la infracción y darle el curso correspondiente. Por ejemplo, recuérdese el caso de las visitas de cárceles; o en los casos de revisión por parte del superior, como decía el artículo XX del capítulo I:

Art. XX. Por regla general, aunque un juicio que ha tenido todas las instancias que le corresponden por la ley, debe considerarse irrevocablemente fenecido por la última sentencia, a menos que interpuesto el recurso de nulidad se mande reponer el proceso, los agravios tendrán siempre expedita su acción para acusar al magistrado o juez que haya contravenido a las obligaciones de su cargo; y en este nuevo juicio no se tratará de abrir el anterior, sino únicamente de calificar si es o no cierto el delito del juez o magistrado, para imponerle la pena que merezca.

En cuarto lugar, se reconocía la acción popular en los términos transcritos hace un momento del artículo XXI; en los términos de las leyes sobre visitas de presos, que mandaban colocar las listas pertinentes en lugares visibles precisamente para estos efectos de responsabilidad; y según se especifica en estas mismas leyes de responsabilidad e infracciones que venimos comentando, al aplicar el artículo 373 de la Constitución de 1812.

Finalmente, las Cortes podían, por sí, promover lo que estimasen conveniente para hacer efectiva dicha responsabilidad.

En cuanto a los sujetos responsables, podían serlo todas las autoridades, todas las personas, a excepción del rey, cuya responsabilidad se transfería a sus secretarios. No se establecía ninguna otra excepción. Sólo variaba el formalismo de la denuncia o acusación, ya que para poder enjuiciar a los altos funcionarios era requisito fundamental que

las Cortes declararan haber lugar a formación de causa; lo mismo ocurría respecto de los miembros del Tribunal Supremo y de los diputados.

## 2. *Respecto del objeto*

El recurso tenía un carácter represivo y restitutorio o reparador: tenía a reponer el orden constitucional quebrantado y a desagraviar a las personas en sus derechos conculcados. El recurso se interponía contra cualquier acto de cualquier autoridad judicial, y de la administración pública que lesionara el interés o derechos de la persona, o quebrantara el orden constitucional y legal establecido. Contra todos los actos, incluso provenientes de particulares, menos los actos legislativos, de las propias Cortes: siempre se pensó que la representación nacional jamás podría prevaricar o expedir una ley anticonstitucional, aunque sí tuvieron en cuenta la responsabilidad de los diputados.

Los derechos que se reconocían, eran todos aquellos que tenía por tales la sociedad española de su tiempo, puesto que no formularon aquellas Cortes ninguna declaración de derechos. Los daban por supuestos. En muchas ocasiones los enumeraban y los protegían, pero sin ánimo de enunciarlos todos. Particularmente se ocuparon de los derechos sobre libertad de imprenta y los de la libertad individual: las previsiones sobre este último derecho son sencillamente magistrales, y nada tienen que envidiar a las estupendas medidas de nuestra actual legislación de amparo.<sup>31</sup>

## 3. *Procedimientos*

Vamos a tomar en sentido amplio el término de procedimientos, de manera que nos permita hablar de todas las modalidades de iniciación del juicio, sobre todo, que se mencionan en los textos legales tantas veces citado.

Pero empecemos por observar que la jurisdicción a quien se le encomendaba el conocimiento del juicio de responsabilidad era la jurisdicción ordinaria; a los tribunales especiales de Cortes y el que debería juzgar a los magistrados del Tribunal Supremo. De igual modo cabe diferenciar los casos ordinarios de aquellos especiales, para los cuales debería mediar la declaración formal de haber lugar a formación de causa.

<sup>31</sup> Véase un estudio sobre este tema de las cárceles y la libertad individual en Barragán, José, *Temas del liberalismo gaditano*, México, UNAM, 1978, pp. 109-164.

En los supuestos ordinarios, el juez o tribunal conocía y sustanciaba el juicio casi de manera discrecional. No existía más recomendación que la de que procediera con la mayor diligencia y los prefiriera a cualesquiera otros. Por ello debía sustanciarlos de manera sumarísima, tomando en consideración las leyes tradicionales en lo referente a la forma de recibir pruebas, presentar testigos, etcétera. En todos los casos se admitía súplica, el recurso de nulidad, el recurso de que habla el artículo XX del capítulo primero de la ley de 24 de marzo de 1813, que ya hemos transcrito.

En los casos especiales, sólo se exigía que mediara la declaración correspondiente de haber lugar a formación de causa. Luego se seguía el curso común. La declaración de las Cortes era vinculante para el juez o tribunal de que se tratara, en el sentido de que dicho juez o tribunal no podía dejar de apreciar dicha responsabilidad.

quedando a los jueces y tribunales competentes la calificación de las pruebas contra la persona acusada, la graduación de su delito y la imposición de la pena que merezca según las leyes [...]. Este encargo de poner el remedio conveniente en las infracciones de la constitución autoriza a las Cortes en tal caso, aún para más que la simple declaración de haber sido infringida.<sup>32</sup>

Esta participación de las Cortes fue ampliamente debatida, por estimar que, en cierto sentido, dichas Cortes se estaban subrogando facultades jurisdiccionales. Sin embargo, se convino en que así era preciso obrar, por ser las Cortes la máxima garantía del orden constitucional. La declaración de haber lugar a formación de causa actuaba como requisito formal cuando se trataba de los altos funcionarios (secretarios, magistrados del Supremo, regentes, individuos de las diputaciones provinciales), pudiéndose llevar ante las mismas Cortes cualesquiera otros supuestos, como consecuencia del ejercicio del derecho de representación que se establece en el artículo 373 de la Constitución de 1812, o por iniciativa de las propias Cortes.

#### 4. Sobre los efectos

El primer efecto que se aprecia, al menos en el tiempo, era el de la privación del empleo, ya que era automática esta sanción a la declara-

<sup>32</sup> Véase Barragán, José, *El juicio de responsabilidad en la Constitución de 1824*, México, UNAM, 1978, en donde estudiamos con detenimiento toda esta temática.

ción de haber lugar a formación de causa, ya sea pronunciada por las Cortes, ya por el juez o tribunal que apreciara responsabilidad.

Un segundo efecto era el relativo al resarcimiento del daño o perjuicios acusados al agraviado, por cuenta del responsable. Este efecto aparecía como castigo especial impuesto al infractor, no sólo si se trataba de responsabilidad civil, sino incluso se mandaba que el responsable sufriera la misma pena o agravio que hubiese padecido el quejoso injustamente.

En tercer lugar, la infracción de la ley expresa o de constitución acarrea nulidad absoluta del acto ilegal o inconstitucional. Es decir, "reponer todo lo obrado contra la Constitución", como decía el artículo 37 del segundo proyecto.

Finalmente, tenemos el efecto reglado previsto como pena para cada uno de los delitos tipificados como tales.

Tal era, en breve síntesis, el sistema de responsabilidad ideado y debatido por las Cortes de Cádiz, cuyo centro —digamos— giraba en torno a la famosa ley del 24 de marzo de 1813 y a los proyectos sobre infracciones que no llegaron a promulgarse, de ahí que Ramos Arizpe en sus Memorias recordase este hecho, para que el Congreso se ocupara de esta importante materia y facilitara así la tarea de los tribunales que, no obstante, tenían que conocer de dichos supuestos. Este fue también el sistema asimilado enteramente por la obra de los primeros congresos constituyentes mexicanos, sistema que, por lo tanto, se recoge y consagra en la Constitución de 1824, según explicamos con todo detalle en el libro referido *El juicio de responsabilidad en la Constitución de 1824*, y que ahora vamos a recapitular para destacar las facultades de la justicia federal en esta materia.

## V. EL JUICIO DE RESPONSABILIDAD EN LA CONSTITUCIÓN DE 1824

Para el que esto escribe, no existe la menor duda de la efectiva asimilación del sistema de responsabilidad gaditano por obra del Constituyente mexicano de 1824 en la Constitución de este mismo año. Incluso, hemos sostenido que la justicia federal nació con la misión específica de conocer de las causas de responsabilidad, según dicho esquema gaditano, así como de las causas contencioso administrativas. Pues bien, aparte de la obligada remisión al libro antes citado, nos vamos a permitir subrayar nuevamente la importancia que tiene a estos efectos la pervivencia de la ley de 24 de marzo de 1813 y su real aplicación por parte de la justicia federal a la altura de 1890, por citar la fecha de las sentencias antes transcritas o mencionadas. Y vamos a recordar que

junto a la multicitada ley, se conserva otro gran elemento del juicio de responsabilidad gaditano: la forma especial en que debe intervenir el Congreso.

Para probar el carácter gaditano que tiene esta intervención es preciso hallar el origen de los reglamentos interiores de dicho Congreso de la Unión en los propios reglamentos gaditanos, como lo explicamos al hablar de la formación del Poder Legislativo en el libro *Introducción al federalismo*: en efecto, la Soberana Junta Provisional Gubernativa se atuvo al primer Reglamento de las Cortes de Cádiz de noviembre de 1810; la Regencia mexicana actuó según el propio de la Regencia española; los primeros congresos se acomodaron también a los reglamentos gaditanos, e incluso los que elaboraron se hicieron sobre el modelo referido, como ocurre, por ejemplo, con el expedido por el Constituyente de 1824, que fue la base de los ulteriores reglamentos para los congresos constitucionales. No hay más que leer sus respectivos *Diarios de sesiones*, porque la asimilación es consciente y terminante. Y a mayor abundamiento, además de la remisión al libro citado, veamos cómo a la altura de 1885 se está de acuerdo en que tal sistema es de origen gaditano, y no anglosajón, por ejemplo, como a veces lo han supuesto algunos autores.

Se trata de una resolución del Tribunal de Circuito de México de octubre 27 de 1885. El encabezado de esta resolución que trae el *Semanario Judicial* de la Federación reza:

II. Sobreseimiento. ¿Tiene ese carácter la fórmula de 'no ha lugar a formación de causa' autorizada por la Constitución de 1812 y leyes posteriores conducentes? ¿Esa fórmula es propia del ante-juicio limitado por la Constitución de 1857, a los altos funcionarios de la federación?<sup>33</sup>

Luego en la resolución leemos:

Considerando. Segundo: que no existiendo el cuerpo del delito, falta la base para proceder contra los srs. Zambrano y Menacho, debiendo por lo mismo contarse las diligencias que al efecto se instruyen; pero no con la fórmula de no ha lugar a formación de causa como lo hizo el juez, sino en los términos de un verdadero sobreseimiento; pues como expresa el C. Promotor fiscal de este

<sup>33</sup> Se encuentra en *Semanario Judicial de la Federación*, México, 1886, Segunda Época, t. IX, pp. 350 y ss.

tribunal, el antejuicio reconocido por la Constitución de 1812 y leyes posteriores concordantes [...].<sup>34</sup>

A la luz de estas sentencias, aparece plausible y claro el que en la sesión del 23 de septiembre de 1824 (ya promulgada la Constitución) se propusiera lo siguiente:

Que la comisión de legislación proponga los artículos que no habiéndose derogado de la constitución española, ni se han adoptado en la nuestra, ni repugnan a nuestra independencia y libertad, quedan vigentes como ley ordinaria.<sup>35</sup>

Y como hemos visto, el sistema de responsabilidad establecido por las leyes de Cádiz en nada se oponía a la independencia y libertad, de ahí su regular aplicación. Por eso durante la sesión del 8 de noviembre de 1824, a propósito de la necesidad de devolver los expedientes que quedaban en las viejas audiencias a sus respectivos tribunales de origen, o de segunda instancia (ya establecidos por los propios estados de la Unión), se dispusiera en el artículo tercero:

Art. 3. El Tribunal Supremo de Justicia de la Federación, que muy en breve se instalará, será a quien pertenezca la responsabilidad que justamente corresponda, o intente exigírseles a cualesquier ministro o ministros de las repetidas audiencias por un procedimiento en las causas que esta ley trata, observándose para esto en los diferentes casos que pueden ocurrir lo dispuesto sobre la materia por el decreto de las cortes españolas de 24 de marzo de 1813.<sup>36</sup>

Ahora podemos detallar las facultades atribuidas a la justicia federal por la Constitución de 1824.

### 1. *Respecto a la competencia*

De una forma u otra se hacía intervenir en los juicios de responsabilidad a la justicia federal, a la local, a la común federal (para el Distrito y territorios federales); al Congreso general; a los congresos locales; al Ejecutivo y a algún otro cuerpo consultivo, como el Consejo

<sup>34</sup> *Ibidem.*

<sup>35</sup> Véase a Barragán, José, *Crónicas de la Constitución de 1824*, 2 tomos, edición de la Imprenta de la H. Cámara de Diputados, México, 1974. La citada en t. II, p. 784.

<sup>36</sup> Véase en el periódico *Águila Mexicana* del día 11 de noviembre de 1824.

de Estado. Aquí sólo nos referimos a la intervención de la justicia federal.

El poder Judicial de la Federación residirá en una Corte Suprema de Justicia, en los tribunales de circuito y en los juzgados de distrito, como dice el artículo 123 de la Constitución de 1824. Pues bien, por lo que aquí importa, conocerá, dicha Suprema Corte:

- a) De las causas que se muevan al presidente y vicepresidente según los artículos 38 y 39, previa la declaración del artículo 40.
- b) De las causas criminales de los diputados y senadores, indicadas en el artículo 43, previa la declaración del artículo 44.
- c) De las de los gobernadores de los estados en los casos de que habla el artículo 38 en su parte tercera, previa la declaración prevenida en el artículo 40.
- d) De las causas de almirantazgo, presas de mar y tierra, de las ofensas contra la nación de los Estados Unidos Mexicanos, de los empleados de Hacienda y Justicia de la Federación, y de las infracciones de la Constitución y leyes, según prevenga la ley, que a falta de tal ley, se atuvieron a las gaditanas, como hemos visto.
- e) De las de los secretarios del despacho según los artículos 38 y 40.
- f) De los negocios civiles y criminales de los empleados diplomáticos y cónsules de la Republica.

Una ley complementa el artículo 138, *determinará el modo y grado en que deba conocer la Corte Suprema de Justicia en los casos comprendidos en esta sección.*

## 2. Respecto de los sujetos

Estaban sujetos al sistema de responsabilidad el propio presidente y el vicepresidente de la nación, por los delitos previstos en el artículo 38, así como por las infracciones de los artículos 112 y 116, distributivamente. Es decir, el presidente y el vicepresidente solamente de estos supuestos se les podía acusar durante su diputación presidencial, o un año después. El vicepresidente, además, podía ser acusado de cualesquiera otro delito. Como se aprecia, aquí el sistema de responsabilidad se apartaba del patrón gaditano, según el cual el rey era inviolable.

También quedaban sujetos los secretarios del despacho. Se trataba de la tradicional responsabilidad del refrendo de los artículos 118 y 119. Aparte, lo serían por sus propios actos, como violaciones a la Constitución general y a las locales, etcétera.

Eran sujetos igualmente los magistrados de la Suprema Corte, según el artículo 139, ante un tribunal especial. Los demás magistrados y jueces de la Federación lo serían ante el superior inmediato, quedando en todo caso sujetos a la acción popular de que habla la ley de 24 de marzo de 1813.

Lo eran los gobernadores, como se ha visto ya, por lo que respecta a los delitos del artículo 38 en relación con los del 40. Y lo eran, desde luego, con arreglo a las prevenciones decretadas en las respectivas constituciones de sus estados.

Finalmente, quedaban sujetos los demás empleados y funcionarios públicos, al tenor de dicha ley de 24 de marzo de 1813; de acuerdo con las facultades que sobre esta materia la Constitución reconocía al titular del Ejecutivo; y por las infracciones de la Constitución y leyes generales, de que habla el artículo 137 facultad sexta, inciso V.

De todos estos supuestos, se sustanciaban ante la justicia federal, los que caían dentro de la competencia que acabamos de reseñar páginas atrás, pasando los demás casos a la justicia ordinaria; o ante el tribunal especial, si se trataba de los propios magistrados de la Suprema Corte.

### 3. *Respecto de la materia*

La materia, objeto del juicio de responsabilidad, aparecía como ilimitada. El juicio tenía un carácter marcadamente represivo: se pretendía castigar al responsable por haber éste quebrantado sus obligaciones jurídico-constitucionales, obligándolo a resarcir de daños y perjuicios al agraviado, o simplemente restableciendo el orden conculcado. Y a través de este sistema se llegaba a proteger la Constitución y todo el orden legal; así como los derechos o garantías, como hoy se dice, de las personas, reconocidas por el Acta y Constitución de 1825, y Constitución de 1857, sin detrimento del recurso de amparo en este último caso.

### 4. *Respecto de los efectos*

En cuanto a los efectos, cabe señalar que eran los consabidos: efectos provisionales de suspensión del cargo, sanción económica sobre una parte del sueldo; inhabilitación y la pena prevista según la clase de delito que se tratara, además de las obligaciones civiles de resarcir los daños y perjuicios, cuando ocurrieran, y la de sufrir el mismo agravio, en muchos supuestos, que se hizo padecer al quejoso inocente.

## 5. *Respecto de la acción*

Se consagraba la acción popular, después de alguna vacilación que se suscitó durante los debates, ya que al principio se quería reservar este derecho sólo a la Cámara de Senadores respecto de los altos funcionarios.<sup>37</sup>

Tal era el sistema de la responsabilidad decretado por el Constituyente de 1824. Tal era el papel encomendado a la justicia federal, en particular. Como sabemos ya, por falta de leyes propias, dicha justicia estuvo conociendo durante el siglo XIX según las leyes gaditanas, apeándose incluso, por algún tiempo, al mismo Reglamento Interior del Tribunal Supremo español.<sup>38</sup>

## VI. EL JUICIO DE RESPONSABILIDAD EN LA CONSTITUCIÓN DE 1857

### 1. *Generalidades*

En nuestro libro *Algunos documentos para el estudio del origen del juicio de amparo*,<sup>39</sup> así como en el mismo libro de *El juicio de responsabilidad en la Constitución de 1824, antecedente del amparo mexicano*,<sup>40</sup> hemos tratado de ofrecer al lector una secuencia histórica, de carácter formal, de cómo toda era normativa, relativa al juicio de responsabilidad, que venimos examinando, pasa sucesivamente a los proyectos de Constitución y constituciones posteriores a 1812, y, en especial, a la de 1857.

No es el caso, repetir dicha secuencia. Más bien queremos destacar un factor, muy importante, que tiene lugar dentro de esa secuencia y es este: que el juicio de responsabilidad se llega a vincular, desde su mismo nacimiento, con el juicio de amparo, de manera que, para mí, representan una imponderable complementación, completamente desechada en nuestros días, o con posterioridad a la Constitución vigente de 1917, en manifiesto perjuicio de las libertades de los mexicanos y en sensible deterioro de la propia institución del juicio de amparo, no menos que la del juicio de responsabilidad.

<sup>37</sup> Véase Barragán, José, *Introducción al federalismo mexicano*, México, UNAM, 1978, en donde le dedicamos un capítulo a la materia de la responsabilidad.

<sup>38</sup> Este tema lo hemos desarrollado más ampliamente en la parte introductoria de nuestro libro ya citado *Introducción al federalismo mexicano. La formación de poderes 1824*, en donde le dedicamos un capítulo especial al examen del proceso de formación del Poder Judicial federal.

<sup>39</sup> Este libro ha sido publicado por la UNAM. México, 1980.

<sup>40</sup> Libro publicado por la imprenta de la UNAM, en México, 1978.

He aquí el interés de subrayar nada más dicho factor de complementación. Ojalá que un día lleguemos a valorar, en su justa medida, tanto el Acta de Reformas de 1847, como la Constitución de 1857, textos fundamentales, en donde se produce esa unión de un juicio de amparo para proteger las libertades y el orden legal y un juicio de responsabilidad, entre otros fines, para castigar a la autoridad que, por ello, o por haber quebrantado la Constitución, se le llama "responsable". Todo ello, sin perjuicio de hacer referencia a otras facetas contenciosas del mismo juicio de amparo.

Pues bien, de conformidad con estos propósitos, primero pasamos a analizar el artículo 25 del Acta de Reformas de 1847; después entramos en el estudio del texto constitucional de 1857; para concluir esta parte con unas consideraciones sobre una y otra institución, juicio de amparo y juicio de responsabilidad.

## *2. El artículo 25 del Acta de Reformas de 1847*

Al acta de Reformas de 1847 se le suele traer a la memoria, principalmente debido al papel de antecedente formal en el proceso de creación del juicio de amparo. Con todo, casi nunca llegan los autores, dedicados al estudio de estos temas de derecho constitucional y de amparo, a detenerse a examinar con calma y en sus pormenores el contenido de este importante documento.

Por ejemplo, se ha perdido de vista algo que es esencial para la ubicación conceptual del contexto en que nace el juicio de amparo en este año de 1847, a nivel federal y en opinión de la generalidad de la doctrina patria, ese algo sería sencillamente el punto primero de los resolutivos de aquella Asamblea, consistente en establecer la vigencia del Acta Constitutiva del 31 de enero de 1824 y la Constitución del 4 de octubre de 1824 también, como la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>41</sup>

Si por el primer punto resolutivo se establecía la vigencia de dicha Constitución, por el segundo se introducían algunas reformas, enunciadas enumerativamente, entre las cuales numerales está el artículo 25 mencionado.

Pues bien, aunque sólo fuera por el ejemplo citado, debiera ya entenderse que el juicio de amparo del artículo 25 debía llevarse a su

<sup>41</sup> Véase Barragán, José, "El Acta constitutiva y constitución de 1824 como única constitución de la República mexicana", en Estudios Jurídicos en homenaje al maestro Floris Margadant, UNAM, México, 1988, p. 59.

contexto doctrinal y formal del resto del articulado, en vigor, de la Acta y Constitución de 1824. Esto es, que por sólo ese ejemplo, el juicio de amparo debiera situarse en el contexto natural del juicio de responsabilidad de los textos de 1824.

Sin embargo, la doctrina o los autores acostumbran más bien aislar dicho artículo 25 y aun llegan a separarlo, casi por completo, del inmediato contexto en que lo situó el mismo Mariano Otero, ya que, como sabemos, el Acta de Reformas se presentó a discusión sobre la base de lo que era técnicamente un voto particular de Otero. Por tanto, empecemos por examinar el planteamiento amplio y general que se hizo el mismo Mariano Otero.

En efecto, el jalisciense primeramente se ocupa del problema relativo a la declaración de derechos, que lo toma como punto de partida; en segundo lugar, sobre el sistema de garantías de dichos derechos; tercero, sobre el sistema de responsabilidad funcional; cuarto, sobre la declaración general de nulidad de leyes, y, quinto, sobre el amparo consagrado en el artículo 19 del proyecto de Otero.

#### A. *El problema de la declaración de derechos*

La lectura atenta del Voto particular de Mariano Otero, así como del resto del *Diario de actas* y sesiones de las fechas en que se discutió y se aprobó, demuestra que el tema de los derechos fue la primera cuestión concreta y formal planteada por Otero a la asamblea. Esta se planteó en el sentido de preguntarse si correspondía a la Constitución general hacer la declaración de derechos, o, por el contrario, esta materia correspondía a las Constituciones locales (de los estados). La Constitución de 1824 había preferido reservar esta materia a las Constituciones locales. Ahora, Otero recomendaba que la declaración de derechos debía hacerse en la Constitución general:

Desde 1832 comenzó a observarse que la Constitución federal debía arreglar el ejercicio de los derechos del ciudadano, y yo he creído que esta debe ser la primera de las reformas, persuadido como lo estoy de que en este punto es en el que se caracteriza y asegura el principio de la forma de los gobiernos, según que se extienden o se limitan esos derechos. Por eso se ha dicho con razón, que "en los Estados populares las leyes que establecen el derecho del sufragio son fundamentales y tan importantes, como las que en las monarquías establecen cuál es el monarca"; y la Constitución no debe dejar nunca a las leyes secundarias el poder de destruirlas.

El medio copiado de las instituciones del Norte, y adoptado por las nuestras de 1824, de dejar ese arreglo a cada uno de los Estados, me parece peligroso y poco consecuente [...].

Mariano Otero pudo hallar fundamento a sus afirmaciones en los acontecimientos posteriores precisamente a 1832, pero no en los que tuvieron lugar durante el proceso de formación de nuestro federalismo en 1823 y 1824, ya que tal proceso nada tiene que ver ni formal ni políticamente con el modelo norteamericano, como lo hemos estudiado en otro lugar. Aquí importa resaltar el problema, porque se trata de una de las principales reformas introducidas por Otero, base del propio sistema de garantías que, para su protección, preveía: "Dominado por este pensamiento, propongo que la Constitución fije los derechos individuales y asegure su inviolabilidad, dejando a una ley posterior, pero general y de un carácter muy elevado, el detallarlos", dice Otero. Veamos en qué consistía este sistema de garantías efectivas.

### *B. El sistema de garantías de derechos*

Para Mariano Otero, los términos "garantías" y "derechos", son equivalentes unas veces; mientras que otras, usa la palabra garantías como aquellos medios que hacen efectivos y realidad los derechos. ¿Qué medios, pues, proponía Otero para asegurar la inviolabilidad de los derechos?

La primera garantía era la mencionada: de que fuera la Constitución federal en donde se declarasen y fijasen, en términos amplios o de principios, dejando a una ley (también general y fundamental) su reglamentación:

En la Constitución —afirma— sólo propongo que se enuncie el principio general, que se declare su inviolabilidad y se fije el único caso en que puedan suspenderse las garantías no todas, sino sólo las respectivas a la detención de los acusados y al cateo de las habitaciones.

Y es todo lo que dijo Otero en esta parte de su Voto sobre garantías de derechos, ya que luego pasó a hablar sobre la organización de los poderes. Hasta aquí, no había hablado para nada de amparo. Tampoco nos enumeró otros medios para proteger los derechos, aunque aludió a los requisitos legales que debían cumplirse antes de poner presa a una persona, o antes de catear su casa. En el proyecto fue

más parco todavía, como se desprende del artículo 4. Con todo, del contexto íntegro de su Voto, de la consideración conjunta del mismo, es cómo podemos llegar a enumerar otros medios, previstos por Otero, para hacer efectivos los derechos. Estos medios o garantías tenían que ser, entre otros, el sistema de responsabilidad funcional; la declaración general de nulidad de las leyes y actos inconstitucionales, y el derecho de proteger a los habitantes de la república atribuido al Poder Judicial.

*C. El sistema de responsabilidad funcional y por infracciones a la Constitución*

Dice Mariano Otero:

Aconsejo también la reforma en el punto vital de la responsabilidad.

En él considero preciso zanjar multitud de cuestiones delicadas y fijar el verdadero carácter del Jefe del Ejecutivo, declarando que era inviolable siempre que obrase por conducto de un ministro responsable, y que éste lo era por toda infracción de ley, ya consistiera en actos de comisión, o en una mera omisión.

Otero describía cómo funcionaba el sistema, según la Constitución de 1824, sobre el cual introducía las siguientes reformas: todas estas reformas contenidas en tres artículos, comenta:

Art. 8. Corresponde exclusivamente a la Cámara de diputados erigirse en gran jurado para declarar, a simple mayoría de votos, si ha o no lugar a formación de causa contra los altos funcionarios a quienes la Constitución o las leyes conceden este fuero.

Art. 9. Declarado que ha lugar a la formación de causa, si el delito fuere común, pasará el expediente a la Suprema Corte; si fuere de oficio, el Senado se erigirá en jurado de sentencia, y se limitará a declarar si el acusado es o no culpable. Para esta declaración se necesita el voto de las tres quintas partes de los individuos presentes. Hecha esta declaración, la Suprema Corte designará la pena, según lo que prevenga la ley.

Art. 12. El Presidente es responsable de los delitos comunes que cometa durante el ejercicio de su encargo, y aun de los de oficio exceptuados por la Constitución, siempre que el acto en el cual consistan no esté autorizado por la firma de ministro responsable.

El sistema descrito ciertamente que tiene que ver con la violación de garantías o derechos. En efecto, el último párrafo del artículo 4 del

proyecto, cuyos dos primeros consagraban el principio de su reconocimiento e inviolabilidad, decía:

Art. 4. Todo atentado contra dichas garantías es caso de responsabilidad, y no podrá recaer a favor de los culpados, ni indulto ni amnistía, ni cualquiera otra disposición, aunque sea emanada del poder Legislativo, que los sustraiga de los tribunales o impida que se haga efectiva la pena.

Por tanto, para Otero, quien no había hecho sino seguir las líneas maestras del sistema de responsabilidad gaditano, se daba una vinculación profunda y necesaria entre los derechos, violación de derechos y el sistema de responsabilidad por infracciones a la Constitución y por los delitos oficiales. Todavía no aparecía el llamado amparo de Otero. Acerca de la naturaleza del mencionado sistema de responsabilidad, baste recordar que Otero está haciendo referencia a la Constitución de 1824, que intenta reformar, y que expresamente rechaza la posibilidad del juicio político:

Debo, por fin, advertir a la Cámara que en esta materia he diferido de algunos de mis compañeros de comisión, que querían establecer un juicio político, no sólo para los delitos designados por la ley, sino en general para deponer y declarar incapaces de otro empleo al Presidente y sus Ministros por ineptitud o mala conducta [...].

Tampoco en la Constitución de 1857 se aceptó esta figura del juicio político.<sup>42</sup>

#### D. *La declaración general de nulidad de leyes inconstitucionales*

Ya se sabía, y no sólo desde 1836, que los actos contrarios a la Constitución eran nulos de pleno derecho y que generaban responsabilidad en el agente. Sin embargo, no se nos había hablado de la facultad para declarar nulas las leyes inconstitucionales. Otero sí lo señala:

Es indispensable dar al Congreso de la Unión el derecho de declarar nulas las leyes de los Estados que importen una violación del Pacto Federal, o sean contrarias a las leyes generales; porque de otra

<sup>42</sup> Véase Zarco, Francisco, *Crónicas del Congreso Constituyente de 1856-1857*, sesión del día 3 de diciembre de 1856, p. 801: aquí se lee lo siguiente: "desechado el juicio político por el Congreso".

manera el poder de un Estado sería superior al de la Unión, y el de ésta se convertiría en una mera irrisión [...].

Y además se establece que la mayoría de las legislaturas de los Estados tenga el derecho de decidir en todo caso si la resolución del Congreso general son o no anticonstitucionales [...].<sup>43</sup>

Otero fue preciso, claro y terminante en esta materia. La garantía de que se trata, sobra decirlo, se encuentra en función no sólo de los derechos de particulares, sino de los mismos poderes públicos y principalmente de estos últimos. Es decir, que se recurrirá a la declaración de nulidad cuando se afecten precisamente dichos poderes públicos, ya que para la protección de los derechos, Otero nos ofrece el remedio del amparo, de que hablaremos en seguida. Claro está, una declaración general de nulidad de una ley, redundaría en evidente beneficio de los particulares, cuyos derechos pudieran verse afectados por la misma.

He aquí una enorme novedad introducida a nuestro derecho, o mejor dicho, sobre la tradición gaditana, una fórmula que desató, en opinión de la comisión de Constitución de 1856, graves conflictos de soberanía, por lo que sería proscrita por dicho Constituyente.

Para nuestro propósito, sin embargo, conviene insistir en su análisis, no tanto porque el sistema de anulabilidad fuese o pudiera ser complicado sino por la relación evidente que se establecía entre esta facultad declaratoria y el propio sistema de amparo que Otero proponía para defender los derechos de las personas.

Otero, en efecto, distinguió bien ambos sistemas: el de la anulabilidad y el amparo, de que hablaremos seguidamente. Uno y otro sistemas se encomiendan a instituciones diferentes: la anulación estaba a cargo del Congreso general respecto de las leyes locales; y a la mayoría de las legislaturas respecto de las leyes generales; mientras que el amparo se deducía ante la justicia federal; más todavía, uno y otro sistemas tenían objetos diferentes: la anulación era para cuando se afectase a los poderes públicos; el amparo para cuando se afectase los derechos particulares. Dice Otero: "[...] para esto es necesario distinguir los abusos que puedan cometerse, según que ellos afecten los derechos de las personas, o las facultades de los poderes públicos".

Luego explicaba justamente su sistema descrito de la anulabilidad: para este último caso —decía— era indispensable dar al Congreso de la Unión la facultad de declarar nulas. . . , etcétera. Y en el párrafo

<sup>43</sup> Véase Barragán, José, *La primera ley de amparo de 1861*, ya citada, p. 15.

siguiente hablaba del amparo, aunque esta palabra no se encontraba en el dictamen, sino nada más en el artículo 19 del proyecto.

Todavía más. La relación que establecía Otero entre uno y otro sistemas nos explica el porqué, cuando hablaba del llamado sistema de amparo, indicaba que la justicia no podría hacer ninguna declaración acerca de la ley o acto que se recurre. Veamos.

Mariano Otero diferenció perfectamente ambos sistemas. Si el sistema de la anulabilidad se le encomendaba al Congreso y, en su caso, a la mayoría de las legislaturas, era lógico prohibirle luego a la justicia el que hiciera declaración alguna acerca de la inconstitucionalidad de la ley o acto recurrido, debiéndose limitar a proteger al quejoso en particular. Tal prohibición, por tanto, impuesta o prescripta al Poder Judicial, era razonable y lógica dentro de todo el sistema de garantías de Otero, pero carece de sentido en la Constitución de 1857 y en la de 1917, ya que en ninguna de las dos Constituciones se recoge la primera parte del sistema, o de la anulabilidad de las leyes anticonstitucionales. Decir que la justicia federal organizada conforme a las mencionadas Constituciones de 1857 y 1917, sólo puede amparar y proteger al quejoso y no puede pronunciarse ni sobre la constitucionalidad de la ley o acto que motiva el amparo, ni sobre la responsabilidad del agente, sólo porque la fórmula de Otero así lo indica, resulta una verdadera aberración, o una verdad a medias (si es que existen las medias-verdades) que sería injusta y minimalista.

Es injusta, por cuanto tal como hoy se practica, mediante el amparo contra ley o acto inconstitucional sólo se protege al quejoso, dejando subsistente y en pleno vigor dicha ley o acto inconstitucional para todos aquellos otros particulares que no hubieren recurrido a tiempo. Ahora bien, como el recurrir a tiempo significa estar bien informado y tener los recursos monetarios para pagar un abogado, etcétera, significa en la realidad que sólo el que puede comprarse la justicia recibe los beneficios del amparo y puede hacer valer o enervar las leyes o actos inconstitucionales, los cuales pesarán injustamente sobre quien no pudo pagarse dicho abogado. . . No se ataca el mal intrínseco de la disposición contraria a la Constitución: queda en todo su vigor y fuerza su intrínseca injusticia para todos aquellos que no pudieron ampararse en tiempo y forma.

La razón de ser de esa prohibición en la fórmula Otero, era el hecho de haber ya reservado al Congreso o legislaturas, la declaración de nulidad. Suprimida esa parte de la fórmula, la prohibición por sí misma

carece de sentido, como lo prueba la injusticia intrínseca que hemos puesto de manifiesto en el razonamiento del párrafo anterior.

Todavía, a mayor abundamiento, vamos a ver cómo dicha prohibición en ningún caso puede servir de patente para dejar impune a la llamada autoridad responsable del acto que se recurre.

### E. *El derecho de proteger del Poder Judicial a los habitantes*

Dice Mariano Otero una vez más:

Los ataques dados por los poderes de los Estados o por los mismos de la Federación a los particulares, cuentan entre nosotros por desgracia numerosos ejemplares, para que no sea sobremanera urgente acompañar el restablecimiento de la Federación con una garantía suficiente para asegurar que no se repetirán más. Esta garantía sólo puede encontrarse en el poder judicial, protector nato de los derechos de los particulares, y por esta razón el solo conveniente [...].

Un escritor profundo ha observado que la amplitud y respetabilidad del Poder Judicial era el más seguro signo de la libertad de un pueblo, y por esto yo no he vacilado en proponer al Congreso que eleve a grande altura el Poder Judicial de la Federación en el goce de los derechos que les aseguren la Constitución y las leyes constitucionales, contra todos los atentados del Ejecutivo o del Legislativo, ya de los Estados o de la Unión. En Norte-América este poder salvador, provino de la Constitución y ha producido los mejores efectos. Allí el juez tiene que sujetar sus fallos antes que todo a la Constitución; y de aquí resulta que cuando la encuentra en pugna con una ley secundaria, aplica aquélla y no ésta, de modo que sin hacerse superior a la ley ni ponerse en oposición contra el Poder Legislativo, ni derogar sus disposiciones, en cada caso particular en que ella debía herir, la hace importante. Una institución semejante es del todo necesaria entre nosotros; y como ella exige que los tribunales federales se organicen de un modo correspondiente, las reformas propuestas dejan a las leyes constitucionales la determinación de este punto. Sobre él, en fin manifestaré que a mi juicio también se necesita extender un poco más la acción del Poder Federal de la Unión, muy imperfectamente organizado en la Constitución Federal; y sobre todo, elevar la condición y asegurar la independencia de un tribunal llamado a representar en el cuerpo político un papel tan importante como el del Supremo Poder Judicial.<sup>44</sup>

<sup>44</sup> *Ibidem*, pp. 17 y 18.

Como se aprecia, tampoco aquí se habla de amparo. Subrayamos la idea de otorgar al Poder Judicial el derecho o facultad para proteger a los particulares al estilo de la práctica norteamericana, que aquí mismo se nos describe, de inaplicación de la ley o acto contrario a la Constitución, supuesta la indiscutible supremacía de ésta.

Pues bien, Otero consagraba este sistema de protección de los particulares en el artículo 19 de su proyecto:

Art. 19. Los tribunales de la federación ampararán a cualquiera habitante de la República en el ejercicio y conservación de los derechos que le concedan esta Constitución y las leyes constitucionales, contra todo ataque de los poderes legislativo y ejecutivo, ya de la federación, ya de los estados, limitándose dichos tribunales a impartir su protección en el caso particular sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o acto que motivare.

Aquí sí tenemos el término "amparo" (amparán); tenemos también la voluntad de Otero decidida a establecer una garantía eficaz contra los ataques de los derechos por parte de los poderes públicos. Pues bien, tal garantía, tal institución, aquí propuesta, como el autor lo relata, es la misma práctica que se sigue en los Estados Unidos. No obstante, de esta fórmula se hace arrancar al mismo juicio de amparo, por lo que respecta a la paternidad atribuida a Otero, cuya fórmula ha sido, en efecto, recogida por la Constitución de 1857 y la vigente de 1917, en los siguientes términos:

#### Constitución de 1857

Artículo 103: Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

I. Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales.

Art. 107. Todas las controversias de que habla el artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo con las bases siguientes:

I. El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de agraviada;

II. La sentencia será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare.

Por lo que ahora interesa, con lo transcrito basta. Ahí está la fórmula del artículo 19 del proyecto de Otero de 1847 (artículo 25 del Acta de Reformas); ahí está la prohibición de hacer declaración respecto de la ley o acto que motivare el amparo, desencajada totalmente del contexto y del sistema para el que la pensó Otero, absurda, injusta, incomprendida.

El sistema de garantías ideado por Mariano Otero, resumiendo, se cifraba:

Uno, sobre la idea de supremacía de la Constitución general, en donde debían fijarse los derechos y las garantías de los habitantes de la República.

Dos, sobre la declaración general de la nulidad de las leyes contrarias a la Constitución, cuando se afectase a las facultades de los poderes públicos.

Tres, sobre la protección y amparo efectuada por la justicia federal, cuando se afectase a los derechos de los habitantes de la República, sin hacer declaración general de nulidad.

Cuatro, sobre el sistema de responsabilidad por infracciones de la Constitución, violación de leyes o lesión de derechos, según el sistema tradicional gaditano, que es el que estaba en vigor hacia el año de 1847, y estuvo en vigor durante la segunda mitad del siglo XIX. Para Otero, este punto era vital, por eso es que la prohibición contenida en el artículo 19 de su proyecto no podía referirse a este extremo de la responsabilidad, tal como hoy parece entenderse al no pronunciarse jamás en los juicios de amparo sobre la consignación de la autoridad llamada, no obstante, responsable. La jurisprudencia federal de finales del siglo pasado, en cambio, sí se pronunciaba sobre dicha responsabilidad, consignando a la autoridad culpable.

Acabamos de adelantar que la Constitución de 1857 recoge la fórmula parcial del artículo 19 del proyecto de Otero. En las páginas que siguen procuramos examinar con detalle esta misma materia, siguiendo el esquema que hemos venido adoptando hasta ahora.

No se llegó o no se quiso entender bien el sistema de garantías ideado por Mariano Otero en su Voto particular y proyecto de Acta de Reformas, convertido luego en Acta de Reformas de ese mismo año de 1847. La Constitución de 1857 sólo acogió la tesis del artículo 19 del proyecto (artículo 25 del Acta de Reformas) de manera aislada, desencajándolos violentamente de todo el contexto propuesto por Otero. Mientras que, por otra parte, dicha Constitución sigue insistiendo en los clásicos términos del sistema de la responsabilidad gaditano, después

de haber sido desechado el intento de introducir el llamado juicio político de que habla por ejemplo el Proyecto de Constitución.

A. *El problema contencioso del conflicto de poderes*

Como se sabe, a Mariano Otero le preocupaba mucho en 1847 la materia de los derechos y sus garantías efectivas. El Constituyente de 1856 también se interesó mucho por la protección de los derechos, pero llamando más la atención sobre los aspectos contenciosos del problema que se planteaba entre los poderes federales y los locales como consecuencia de leyes anticonstitucionales, declaradas nulas según el sistema de Otero por el Congreso general (cuando se tratase de leyes generales).

El dictamen de la comisión de Constitución, después de graves reflexiones acerca del momento político histórico que se vive, con añoranzas manifiestas de los ideales, republicanos y federalistas, de la Constitución de 1824, pasa a ocuparse de los derechos de la persona, derechos de la humanidad —dice—, inmutables y sagrados, cuyas declaraciones han sido insuficientes para hacerlos valer, pues todavía se disputan y se defienden a mano armada privilegios y prerrogativas añejas —comenta—. No obstante, conviene el dictamen en que, al menos como protesta, ya que no como victoria, deben figurar en el templo de las leyes y formar parte de la Constitución del pueblo.<sup>45</sup>

No se alude para nada al problema de fondo que abordó Otero sobre si debía hacerse la correspondiente declaración solemne en la Constitución general, o más bien era materia reservada a las Constituciones locales, tal como había establecido la Constitución de 1824. A estas fechas no parece existir duda al respecto. Se insertan simplemente bajo el título primero del proyecto de Constitución.

Después, el dictamen añade algunas advertencias graves sobre el uso que se había venido haciendo de algunos de estos derechos, como el de la igualdad, el de la libertad de imprenta, o la portación de armas para defensa personal, para referirse luego a lo que llama una innovación importante en el sistema de procedimientos criminales: el jurado, como garantía individual.

No entra el dictamen en explicaciones pormenorizadas —dice— sobre todos y cada uno de los artículos relativos a las otras garantías individuales, salvo por lo que mira al supuesto de su posible suspensión. Y comienza a hablar sobre la reforma tal vez más importante que tiene

<sup>45</sup> *Ibidem*, pp. 20 y 21.

el proyecto, al tratar de las controversias que se susciten por leyes o actos de la Federación o de los estados que ataquen sus respectivas facultades, o que violaren las garantías otorgadas por la Constitución.

Era nuestro sistema —comenta— poner en público y serio combate la potestad soberana de la Federación con la soberanía de un Estado o a la inversa: abrir una lucha solemne para declarar la nulidad de las leyes, o actos de un poder, que en su esfera tiene todos los atributos de la independencia, por el ejercicio de otro poder también soberano, que gira y se mueve en órbita diferente: confundir así los atributos de los poderes federales con los de los Estados, haciendo a éstos agentes de la Federación unas veces, y otras convirtiendo a los de la Federación en tutores o en agentes de los Estados. La ley de un Estado cuando atacaba la constitución o las leyes generales, se declaraba nula por el congreso; y la ley de éste, reclamada como anticonstitucional, se sometía al juicio de la mayoría de las legislaturas. En cualquier caso, era una declaración de guerra de potencia a potencia, y esta guerra venía con todas las resultas, con sus más funestas consecuencias. Los gobernadores tenían la obligación de promulgar y ejecutar las leyes del congreso federal, como si fuesen empleados de esta administración, y el poder ejecutivo de la Federación expedía órdenes a los gobernadores como de superior a inferior. Unas veces las leyes o actos de los Estados se superponían a la autoridad federal, y otras el poder de la Unión hacía sucumbir al del Estado: en uno y otro extremo quedaba siempre desairada y envilecida una de las dos autoridades, sancionada la discordia y hasta decretada inevitablemente la guerra civil. No es éste el sistema federal, pues si éste fuera, sería necesario proscribirlo y execrarlo. Si nos fuera posible resumir en breves y concisas palabras toda la teoría, todo el mecanismo del sistema federal, lo haríamos en esta sencilla fórmula: "para todo lo concerniente al poder de la Federación desaparecen, deben desaparecer los Estados; para todo lo que pertenece a éstos, desaparece, debe desaparecer el poder de la Federación" [...]. Pero nacen dudas, se suscitan controversias: ¿Quién califica? ¿Quién las decide? Repiten los que quieren el soñado equilibrio de un poder conservador. Las dudas y controversias entre la Federación y los Estados, y entre ésta y aquéllos, se resuelven y califican naturalmente por los mismos medios legales de que usan los individuos cuando litigan sus derechos. No invocan su exclusiva autoridad, ni cada uno delibera como parte y como árbitro, ni se retan ni se tiran guantes, ni apelan a las armas; van ante un tribunal, y allí, en un juicio con todas sus formas, se decide la contienda, con la diferencia de que en el litigio de un individuo con otro, la sentencia es directa, universal, positiva, com-

prende todo el círculo de los derechos discutidos, mientras que en la contienda contra un soberano, la sentencia es indirecta, particular, negativa, no hace declaraciones generales, ampara, declara libres a los particulares quejosos de la obligación de cumplir la ley o el acto de que se quejan; pero deja intacta, con todo su vigor y prestigio, no ataca de frente a la autoridad de que emanó la ley o el acto que dio motivo al juicio.<sup>46</sup>

Está claro por qué se rechazó la tesis de Otero sobre la declaración de nulidad de las leyes o actos de los poderes. Queda claro, asimismo, el porqué y cómo había de entenderse esa otra parte de la tesis de Otero sobre el amparo del artículo 19 del proyecto (artículo 25 del Acta de Reformas), insistiéndose en que la sentencia debía amparar y declarar libres a los quejosos de la obligación de cumplir la ley o acto de que se quejan, dejándolo intacto, con todo su vigor y prestigio. Para respaldar esta tesis, se invocó la doctrina sentada por Tocqueville, de manera que nos da la impresión de que se estaba glosando la tesis de Otero con palabras de Tocqueville, referidas naturalmente al modelo norteamericano.

Sin embargo, tenemos una profunda diferencia entre el sistema de garantías del Acta de Reformas y el creado o propuesto por la comisión de Constitución. Otero subrayó la idea de otorgar un derecho (facultad) especial a la justicia federal para proteger a los individuos contra las leyes inconstitucionales. Allí, en 1856, se remarcó no sólo ese aspecto protector, sino sobre todo el fondo contencioso o conflicto entre los poderes, que implica la impugnación de tales leyes o actos. Para Otero, bastaba el amparo a favor del agraviado, la declaración o el examen de la constitucionalidad o no de la ley o acto se debía plantear ante el Congreso (o las legislaturas, en su caso).

En cambio, el dictamen de 1856 rechazó el recurso ante el Congreso o las legislaturas, para encomendar tan grave tarea a la justicia federal, que es lo que en definitiva refirió el dictamen, cuando admitió la necesidad de una declaración general de nulidad o revocación de la ley o acto inconstitucional, pero ésta debería emitirse por la autoridad soberana responsable, como efecto de la presión (el dictamen dice oblique) ejercida por la justicia federal. Lo que se pretendía, pues, era que las leyes atentatorias sucumbieran parcialmente, paulatinamente ante los fallos de los tribunales —se dice—, y no con estrépito y escándalo en un palenque abierto a luchas funestas entre las soberanías de los estados y la Federación, usándose el mecanismo de las exepciones de ley.

<sup>46</sup> *Ibidem*, p. 21.

En suma, la justicia debía amparar al quejoso y obligar a la autoridad responsable a revocar su ley o acto inconstitucional. Como se aprecia, se ha modificado profundamente la tesis de Otero. No sólo se cambió el mecanismo de la declaración de nulidad o revocación, sino que se amplía enormemente el objeto del recurso, al incluir, además de las garantías individuales, los supuestos en que se vulnere o restrinja la soberanía de la Federación o la de los estados: quiere decirse que parte agraviada podían ser, no sólo los particulares, sino la Federación o los estados. Lo prueba la separación clara de los supuestos, sobre cuyas controversias resolverían los tribunales de la Federación.

Y, como mayor garantía, se introducía en el sistema la figura del jurado:

en todos los casos de que hablan los dos artículos anteriores —leemos en el artículo 102 del proyecto— se procederá con la garantía de un jurado compuesto de vecinos del distrito a que corresponde la parte actora. Este jurado se formará y calificará el hecho de la manera que disponga la ley orgánica.

#### B. *Sobre el juicio político y el sistema tradicional de la responsabilidad*

El dictamen se ocupó luego de otra grave e importante novedad que se proponía: el llamado juicio político:

[...] y pasemos a hacer algunas indicaciones acerca del juicio político, que es también una de las graves novedades que se introducen en nuestro régimen de gobierno. Sois inepto; no merecéis la confianza del pueblo; no debéis ocupar un puesto público: es mejor que volváis a la vida privada. He aquí lo que en resumen dicta una sentencia del juicio político, sin impedir por eso que los delitos del orden común sean juzgados y castigados por la jurisdicción ordinaria. [...] Como el juicio político, tal como ahora se propone, es una institución que tiene poca semejanza con la que hasta hoy hemos practicado, la comisión se toma la libertad de copiar las doctrinas de algunos de los autores [...].

Al instituirse el amparo del artículo 25 del Acta de Reformas (artículo 19 del proyecto Otero) se siguió —a su modo— al modelo norteamericano. Aquí también, al introducir el juicio político, se están invocando las doctrinas de Tocqueville, entre otros. Se hacen citas extensas para avalar la conveniencia de la institución del jurado, que

venía bajo el título quinto del proyecto de Constitución. Con todo, tampoco prosperó ahora la idea del juicio político, quizá porque, al no admitirse la segunda cámara en el Congreso, se pensó en un sistema complicado de integración de los repectivos jurados, uno de los cuales obraría en el seno del Congreso general y el otro sería nombrado por las legislaturas de los estados; quizá también su misma novedad frente al tradicional juicio de residencia o responsabilidad.

Objeto del juicio político, al parecer, se limitaba a cualquier falta o abuso cometido en el ejercicio de su encargo de los altos funcionarios, y por otros delitos graves del orden común. No se mencionan expresamente los supuestos de responsabilidad por infracciones de ley o Constitución, ni se establecía con claridad la complementariedad entre esta responsabilidad deducida a través del juicio político y la responsabilidad implícita en todo juicio de amparo, como se había hecho hasta entonces:

Como indicamos, no se aceptó la innovación. Se apegaron simple y llanamente al sistema tradicional gaditano. La Constitución de 1857 no habla del juicio político, sino de responsabilidad de los funcionarios públicos como reza el título cuarto. Después de varias impugnaciones, Francisco Zarco desvanece toda duda sobre el particular:

El Sr. Zarco cree que el texto del artículo no es muy conforme con las explicaciones de los señores de la comisión y que falta consecuencia entre los artículos ya aprobados y esta mismas explicaciones. Desechado el juicio político por el Congreso, la comisión en el artículo 105, estableció la responsabilidad de los funcionarios por delitos comunes y por los delitos, faltas u omisiones en que incurra en el ejercicio de su encargo, es decir, su responsabilidad por actos determinados, y nada de lo que se llama impeachment en Inglaterra y en los Estados Unidos. La comisión, pues, no puede ya defender el juicio político ni amoldar a esta institución los jurados, cuando no se trata de ella.

Zarco también impugnó la idea de los jurados, recomendando el que se formase un jurado en el seno del Congreso general, y la Corte Suprema actuase como jurado de sentencia, limitándose a aplicar la pena. Y pedía que una ley orgánica determinase cuáles habían de ser las penas que se impusieran a los que abusaran del poder, a los que infringieran la Constitución, a los que robaran al país. A la falta de una ley semejante atribuía la impunidad de que gozaban los funcionarios culpables.

Se volvía enteramente al sistema gaditano: el Congreso conocería y declararía si había lugar a formación de causa y remitía los autos al tribunal competente (que para los altos funcionarios era el Tribunal Supremo). Faltaba, en efecto, y lo habían señalado ya Ramos Arizpe y Espinosa de los Monteros en sus *Memorias*, el equivalente a los famosos proyectos sobre infracciones de las Cortes Generales y Extraordinarias de 1810-1813, de las Ordinarias de 1813 y hasta de las del Trienio, que también intentaron promulgarlos.

### C. Responsabilidad y amparo

Es muy útil todavía poner de relieve cuáles eran las relaciones que se establecieron, al tiempo de discutirse los artículos correspondientes entre el sistema de responsabilidad y el amparo por inaplicación de ley o por excepción de ley, como se dijo en los debates.

Según sabemos, en la práctica actual del juicio de amparo no existe ningún pronunciamiento acerca de la culpabilidad de la llamada autoridad responsable. Aquí está el contrasentido: hablar de autoridad responsable y, luego, no proceder a consignarla. La razón de esta absurda costumbre de jurisprudencia tal vez tenga que ver con la prohibición de hacer declaraciones sobre la ley o el acto que motivó el amparo.

Hemos visto cómo el sistema de Otero incluía expresamente una vía especial para emitir dicha declaración general de nulidad. Por tanto, la prohibición que contiene el artículo 19 de su proyecto (artículo 25 de la Acta de Reformas) de hacer declaración alguna por parte de la justicia tiene su razón de ser y su lógica explicación. Ahora bien, tildada enteramente la vía de anulabilidad propuesta por la tesis de Otero por parte del Constituyente de 1856 y subsistente dicha prohibición para la justicia, quedaba un vacío grave en el sistema de garantías. Pero la cuestión de la declaración de nulidad de la ley o acto inconstitucional nada tiene que ver con la responsabilidad implícita en dicho acto o del agente.

Cierto también que el hacer efectiva dicha responsabilidad resulta enormemente problemático, sobre todo cuando se trate de leyes inconstitucionales. Ahora bien, tal dificultad tampoco puede ser razón bastante para echarla en olvido, como hoy ocurre, pese a la expresa recomendación de la normativa vigente. Ni la prohibición de hacer declaración alguna sobre la ley o acto, ni la dificultad intrínseca del problema tienen que ver nada con el mandato de consignar y hacer

efectiva la responsabilidad en todo acto inconstitucional o lesivo de derechos. Esto es, que existe una vinculación inmediata entre el amparo que protege al quejoso y la providencia que ordena la consignación de la llamada autoridad responsable. Aranda, en la sesión del día 28 de octubre de 1856 formulaba igual preocupación de que:

[...] una vez dispensado el cumplimiento de una ley o de una orden anticonstitucional, se entiende de que ésta da la reparación posible y que ya no hay que hacer efectiva la responsabilidad de los funcionarios. Excita por lo mismo a la comisión a que aclare este asunto.

Triste vaticinio, hoy convertido en realidad, en práctica corriente, en criterio de jurisprudencia. A la luz de este temor de Aranda, así como de varias sentencias que más adelante comentaremos y en las que sí se da este pronunciamiento sobre la responsabilidad de la autoridad, aparece exacta y fundamentada nuestra severa calificación de práctica absurda y aberrante. Mejor dicho, no estamos sino repitiendo el calificativo que entonces se le dio a dicha hipótesis, como observó Ignacio Ramírez: "La derogación parcial de las leyes es un absurdo y conviene mucho más que la derogación sea franca y terminante".

Anaya, por su parte, refiriéndose a todo este sistema decía que había absurdos, contradicciones e inconsecuencias, que bien podía calificarse de antidemocrático y de monstruoso. El propio Ramírez le aclaró luego a Aranda: "No se trata de responsabilidad, pues nadie ha puesto en duda que ésta es la mejor garantía para que los mandatarios no abusen del poder".

En efecto, se distinguen bien las cosas: detrás del amparo, detrás de la protección impartida a favor del particular, o de los sujetos habilitados, se encuentra el sistema de responsabilidad como la mejor garantía para evitar los abusos de poder. En iguales términos se habían expresado los diputados gaditanos, y los primeros constituyentes mexicanos.

Repito: la intervención de Aranda y la consiguiente aclaración de Ignacio Ramírez prueban que el amparo no desplazaría al juicio de responsabilidad. Al contrario, debían complementarse. Y, por si hubiera duda acerca de la veracidad de esta interpretación, ahí están las sentencias de amparo de finales del siglo, en las que, como vamos a exponer en su momento, junto al pronunciamiento de protección, se incluye el de la consignación, llana y simplemente de la autoridad responsable. Repito también, que el sistema de responsabilidad san-

cionado por el Constituyente en 1856 no es el del juicio político, sino el tradicional gaditano, por haber sido rechazado aquél.

En resumen, esta Constitución de 1857 hace suya la tesis de Mariano Otero, ya reseñada en el Proyecto de la Minoría de 1842, pero a su modo. El amparo se interpone ante el Poder Judicial Federal, quien obligará a que la autoridad de quien haya dimanado el acto o disposición anticonstitucional proceda a revocarla. Se sigue, por tanto, el modelo norteamericano por lo que se refiere a la inaplicación de la ley, a la excepción a favor del quejoso.

Presenta algunas variantes el sistema de amparo propuesto por Otero y el consagrado por la Constitución de 1857. Si bien, es común en ambos casos el principio de la excepción legal, como medio para proteger al quejoso. Y este principio está tomado del modelo norteamericano indiscutiblemente. Las restantes variantes, por muy importantes que se quieran, carecen de entidad y fuerza generativa, en el sentido que habla una parte de la doctrina mexicana al referirse a los padres del juicio de amparo. Más interés, nos parece a nosotros, tiene el buscar las relaciones entre este amparo y el juicio de responsabilidad tradicional, ver cómo se reglamentan uno y otro en los años inmediatamente posteriores a la promulgación de la Constitución de 1857 y la misma práctica de jurisprudencia.