

REFORMA A LA LEY DE AMPARO: 1999

Eduardo Ferrer Mac-Gregor

SUMARIO: I. Introducción. II.- Iniciativa del Ejecutivo Federal y exposición de motivos. III. Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y Estudios Legislativos del Senado. IV. Discusión en el Senado. V.- Dictamen de la Comisión de Justicia de la Cámara de Diputados y su discusión. VI. Texto definitivo.

I. Introducción

El 8 de febrero de 1999 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reforman diversas disposiciones del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal; del Código Federal de Procedimientos Penales, y de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 Constitucionales.

Este paquete de reformas se dirige a la materia penal, producto del clima de inseguridad que en los últimos años priva en nuestro país y a la exigencia impostergable de adecuar armónicamente la legislación secundaria para combatir la delincuencia.

Las reformas relativas a la vigente Ley de Amparo de 1936 —la décima novena reforma—, no representa ningún cambio sustancial respecto a la procedencia o técnica del amparo, sino más bien se refieren esencialmente a la regulación de la suspensión del acto reclamado en materia penal, recogiendo en ciertos aspectos la jurisprudencia del Poder Judicial Federal, y a la facultad del Ministerio Público para formular alegatos por escrito en los juicios de amparo en los que se impugnen resoluciones jurisdiccionales también en materia penal.

II. Iniciativa del Ejecutivo Federal y Exposición de Motivos

El 9 de diciembre de 1997 el Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León envió al Senado de la República el paquete de reformas a las leyes referidas, señalando la necesidad de las mismas ante el sensible incremento de la delincuencia, tanto en el ámbito Federal, como en el Distrito Federal, a fin de contar con los instrumentos jurídicos necesarios para enfrentar con eficacia el fenómeno de la criminalidad que se vive en la actualidad.

La exposición de motivos propone la derogación, reforma y adición a cinco artículos de la Ley de Amparo en los siguientes términos:

1) Derogación del párrafo segundo de la fracción X del artículo 73.

En la exposición de motivos se aduce que en la actualidad dicho dispositivo produce confusiones y duplicidad de procedimientos, por lo que imposibilita e interrumpe la función jurisdiccional, tanto al juez constitucional como al juez natural, al permitir que los procedimientos transcurran hasta que se dicte sentencia definitiva en el juicio de amparo. Al mismo tiempo que se sigue el proceso penal ante el juez natural, se tramita el juicio de control constitucional contra la orden de aprehensión, pero con la incongruencia de que el hecho que se conceda el amparo en estos casos, produce el efecto de anular todo lo actuado en el proceso ordinario y trae como consecuencia la libertad del encausado, no obstante que la privación de la libertad que éste sufre ya no tiene como base la orden de aprehensión que se combatió en el amparo, sino un auto de formal prisión que con posterioridad le fue dictado; con la circunstancia de que para el momento de la concesión del amparo, pudieran haberse recabado nuevos elementos probatorios que hacen mayormente probable la responsabilidad penal del quejoso, de la comisión del delito que se le atribuye.

2) Reforma a los párrafos primero, séptimo, octavo y noveno del artículo 136. Se señala la necesidad de la reforma ya que se han presentado una serie de circunstancias a propósito de la ampliación de la figura de la suspensión del acto reclamado, que han redundado en

beneficios excesivos a favor de los promoventes, que incluso les ha posibilitado sustraerse a la acción de la justicia.

Se establece con claridad que el efecto de la suspensión provisional concedida contra la orden de aprehensión que no ha sido ejecutada, consistirá en que el inculpado comparezca ante la autoridad que deba juzgarlo, en el término de tres días, a fin de que rinda su declaración preparatoria. En los casos en que la orden de aprehensión ya hubiera sido ejecutada, el efecto de la suspensión provisional será garantizar la seguridad del quejoso en el lugar en el que se encuentre recluso sin perjuicio de que el juez natural conceda la libertad provisional bajo caución, cuando ésta procediere.

No pasa desapercibida la circunstancia de que obligar al quejoso a comparecer ante la autoridad que deba juzgarlo para que rinda su declaración preparatoria, como requisito para que siga surtiendo sus efectos la suspensión decretada, habrá de producir el sobreseimiento en el juicio por cambio de situación jurídica, al momento en que se decreta la formal prisión correspondiente.

No obstante, lo anterior no implica la indefensión del inculpado, pues éste continúa disfrutando de los beneficios que tiene al promover el juicio de amparo contra la orden de aprehensión, como son las medidas cautelares del incidente de suspensión y la posibilidad de promover un nuevo juicio de garantías contra el auto de término constitucional.

En la iniciativa se propone que el órgano de control constitucional no tenga ya la facultad de conceder el beneficio de la libertad provisional bajo caución al quejoso dentro del juicio de amparo, toda vez que dicha facultad corresponde al juez natural, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 20, fracción I de la Constitución.

Independientemente de la concesión de la medida suspensiva, es necesario que se obligue al quejoso a comparecer ante la autoridad que deba juzgarlo a rendir su declaración preparatoria. Lo anterior dejaría en claro que la institución del amparo, y en especial la figura de la suspensión, no son instrumentos para burlar a la justicia penal.

Asimismo, la iniciativa propone que tratándose de actos que afecten la libertad personal, derivados de la probable comisión de un delito, se conceda la suspensión de los mismos siempre que se garantice el monto estimado de la reparación del daño. De esta forma se asegura el derecho de la víctima u ofendido por el delito a ser reparado en la afectación de su patrimonio.

3) Derogación a la fracción III del artículo 95. Para armonizar la reforma que se propone —dice la exposición de motivos— es preciso derogar la fracción III del artículo 95, que establece la procedencia del recurso de queja contra las autoridades responsables, por la falta de cumplimiento del auto que conceda al quejoso la libertad cautiva en términos del artículo 136 de la propia Ley de Amparo. Es obvio que si se suprime la facultad del juez de amparo para otorgar la libertad provisional bajo caución, también debe suprimirse el recurso respectivo.

4) Adición de un segundo párrafo al artículo 138. A fin de garantizar la continuación del proceso penal y evitar que los inculcados se sustraigan a la acción de la justicia, la iniciativa contempla esta adición con objeto de establecer que la suspensión otorgada respecto de actos que afecten la libertad personal, derivados de procedimientos penales, pueda revocarse en los casos en que el inculcado no comparezca ante la autoridad que esté conociendo del asunto. De esta manera se evitará que los inculcados, haciendo uso abusivo de la suspensión, se sustraigan a la acción de la justicia. Esta adición al artículo 138 de la Ley de Amparo, recoge los criterios jurisprudenciales sustentados por el Poder Judicial de la Federación.

5) Adición de un último párrafo al artículo 155. Finalmente, se dice que es necesario que en aquellos juicios de amparo en que se impugnen resoluciones jurisdiccionales dictadas en procesos penales, se garantice la intervención del Ministerio Público que participa en el proceso penal respectivo, pues es dicha institución la que puede manifestar con mayor claridad el interés que representa con relación a los juicios en que interviene.

III. DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE JUSTICIA Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS DEL SENADO

Una vez analizada la iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal, las Comisiones Unidas de Justicia y Estudios Legislativos, Primera Sección, de la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión, emitió dictamen el 10 de septiembre de 1998. En este dictamen se consideró lo siguiente:

A) Se *excluye* del dictamen la derogación y reformas propuestas a los **artículos 95 y 136** de la Ley de Amparo, debiendo seguir siendo objeto de análisis, al considerar que no merece en la actualidad su incorporación o supresión al ordenamiento jurídico vigente.

B) En cuanto al **párrafo segundo de la fracción X del artículo 73**, se considera la conveniencia de *reformar* dicho párrafo, en *lugar de derogarlo*, para excluir de él únicamente las cuestiones relativas a los amparos que se reclamen por violaciones al artículo 16 constitucional. Se estima que no es saludable para el interés social, el que un inculpado, que eventualmente resultara favorecido por la sentencia de amparo contra la orden de aprehensión, habiéndose probado su culpabilidad en la fase de instrucción, se anularan, por efecto de dicha sentencia, las actuaciones del proceso penal, quedando en libertad aún cuando el Ministerio Público pudiera ejercer de nueva cuenta, con nuevos elementos, el ejercicio de la acción penal, pues ello causaría irritabilidad social justificada.

C) Se considera necesaria la **adición del artículo 124 bis**, en armonía con el párrafo segundo de la fracción X del artículo 73, puesto que en la práctica judicial con frecuencia ocurre que las medidas para asegurar la presencia del quejoso en el procedimiento penal del cual emana el acto reclamado, resultan insuficientes, al utilizarse la suspensión como un medio para evadir la acción de la justicia.

D) Por último, en cuanto a las adiciones propuestas en los **artículos 138 y 155** se *consideran adecuadas*.

IV. DISCUSIÓN EN EL SENADO

El 1° de octubre de 1998 se efectuó la discusión respectiva en el Senado de la República, con base en el anterior dictamen emitido por las Comisiones Unidas de Justicia y de Estudios Legislativos, Sección Primera.

Por lo que respecta a los artículos referidos no se efectuaron modificaciones al dictamen, aprobándose en lo general por 93 votos a favor y ninguno en contra. Y en lo particular se emitieron 13 votos en contra de los artículos 73, fracción X, párrafo segundo; 124 bis, primer y segundo párrafos; y 138 de la Ley de Amparo; y dos abstenciones.

V. DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE JUSTICIA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS Y SU DISCUSIÓN

El Pleno de la H. Cámara de Diputados recibió el 6 de octubre de 1998 el dictamen aprobado por la Cámara de origen (Senado) y lo turnó a la Comisión de Justicia, formándose la Subcomisión para la elaboración del Anteproyecto de Dictamen.

Posteriormente la Comisión de Justicia emitió el dictamen respectivo el 24 de noviembre del mismo año. En general se reitera lo aprobado por la Cámara de Senadores al considerar:

«Por lo que se refiere a la Ley de Amparo, se estima que al considerar irreparablemente consumadas las violaciones al artículo 16 constitucional, y por consiguiente improcedente la acción de amparo, en la hipótesis de reclamación de la orden de aprehensión, al haber cambiado la situación jurídica del indiciado quejoso, ya sea porque voluntariamente se presentó ante el juez de la causa o se ejecutó el mandamiento restrictivo de la libertad, en los casos permitidos por la ley, evita con ello que el autor del delito, que deba ser castigado, se sustraiga de la jurisdicción del juez y por lo tanto, de la acción de la

justicia; siendo bastante entendible la argumentación que da la Colegisladora [Senado], cuando alude a que al quejoso no se le priva de sus derechos fundamentales, en el caso que se cometa, porque tiene la facultad de solicitar nuevamente la protección federal, pero ahora contra el auto que decida su situación jurídica y que determine la restricción de su libertad; agregándose por parte de esta Comisión, que tanto la orden de aprehensión como el auto de formal prisión son actos de gobierno que el invocado artículo 16 los considera como de molestia y que son necesarios para que se deslinde la responsabilidad de aquel o aquellos, a quien se les atribuye la comisión de un delito, entendiéndose en consecuencia que tal reforma está dentro de los cauces constitucionales, como también así se sostiene en la iniciativa. La reforma anterior a juicio de la Comisión que suscribe, es determinante para evitar la impunidad de la que tanto se queja la ciudadanía. Igual consideración cabe hacer respecto a la adición a la ley que se comenta con el **artículo 124 bis**, pues para que el quejoso goce de los efectos de la suspensión, se exigen mayores requisitos, como es la posibilidad de que el quejoso no se sustraiga a la acción de la justicia. Las mismas razones tienen cabida al hablar de la reforma al artículo 138, al imponérsele al quejoso la obligación de comparecer ante el juez de la causa dentro del término de tres días para que rinda su declaración preparatoria, pues de otro modo dejará de surtir sus efectos la suspensión que se conceda; y por último, es atinada la nueva disposición que se adiciona al **artículo 155**, porque quien mejor que el Agente del Ministerio Público que interviene en el proceso del cual se derivan los actos reclamados para su estudio y análisis sabe si está o no comprobado el cuerpo del delito como la presunta responsabilidad del indiciado, de tal forma que con ello está capacitado para presentarse ante el juez de amparo y proporcionarle la información que le de una mayor visión en el conocimiento del caso para emitir su fallo».

La discusión en la Cámara revisora se efectuó el 2 de diciembre de 1998. No se realizó ningún cambio al dictamen emitido por la Comisión de Justicia (que coincide con el aprobado por el Senado), aprobándose con las siguientes votaciones: a) **artículo 73**: 313 a favor y 98 en contra; b) **artículo 124 bis**: 314 a favor, 90 en contra y 3

abstenciones; c) **artículo 138**: 318 a favor, 95 en contra y una abstención; y d) **artículo 155**: 314 a favor y 102 en contra.

VI. TEXTO DEFINITIVO

De esta forma, el 8 de febrero de 1999 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el «*Decreto por el que se reforman diversas disposiciones del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal; del Código Federal de Procedimientos Penales, y de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 Constitucionales*», entrando en vigor al día siguiente de su publicación.

El artículo tercero de dicho Decreto establece: se reforma el artículo 73, fracción X, párrafo segundo; se adiciona un segundo párrafo al artículo 138, y un último párrafo al artículo 155 y el artículo 124 bis, de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 Constitucionales, para quedar como sigue:

Artículo 73.-(...)

I al IX.(...)

X(...)

Cuando por vía de amparo indirecto se reclamen violaciones a los artículos 19 o 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, exclusivamente la sentencia de primera instancia hará que se considere irreparablemente consumadas las violaciones para los efectos de la improcedencia prevista en este precepto. La autoridad judicial que conozca del proceso penal, suspenderá en estos casos el procedimiento en lo que corresponda al quejoso, una vez cerrada la instrucción y hasta que sea notificada de la resolución que recaiga en el juicio de amparo pendiente.

XI a XVIII (...)

(...)

Artículo 124 bis.- Para la procedencia de la suspensión contra actos derivados de un procedimiento penal que afecten la libertad personal, el juez de amparo deberá exigir al quejoso que exhiba garantía, sin perjuicio de las medidas de aseguramiento que estime convenientes.

El juez de amparo fijará el monto de la garantía, tomando en cuenta los elementos siguientes:

I. La naturaleza, modalidades y características del delito que se impute al quejoso;

II. La situación económica del quejoso, y

III. La posibilidad de que el quejoso se sustraiga a la acción de la justicia.

Artículo 138.- (...)

Cuando la suspensión se haya concedido contra actos derivados de un procedimiento penal que afecten la libertad personal, el quejoso tendrá la obligación de comparecer dentro del plazo de tres días ante el juez de la causa o el Ministerio Público y, en caso de no hacerlo, dejará de surtir efectos la suspensión concedida.

Artículo 155.- (...)

(...)

(...)

El Ministerio Público que actúe en el proceso penal, podrá formular alegatos por escrito en los juicios de amparo en los que se impugnen resoluciones jurisdiccionales. Para tal efecto, deberá notificársele la presentación de la demanda.