

Nuevos criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en relación con el artículo 73 fracción X de la Ley de Amparo

Lic. Juan Silva Meza

Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

En el año de 1993, en septiembre, se reformaron los artículos 16, 19, 20, 107 y 119 de la Constitución.

La reforma fue en lo que atañe a la materia penal de aquellas donde al decir de algunos autores "la acción legislativa cancela, de pronto, bibliotecas enteras, modifica el trabajo de los tribunales, suprime la jurisprudencia formada en el curso de muchos años".

Las trascendentes modificaciones, cambiaron el contenido de muchos conceptos tradicionalmente observados en la práctica y la doctrina penal, además de que complementaron ideas y principios de otras reformas, como la de 1983, también trascendente para esta disciplina y que en su momento varió el rumbo de los postulados de nuestro derecho punitivo, y que fueron resultado de las llamadas consultas sobre Seguridad Pública y Administración de Justicia que se habían llevado a cabo.

De esta suerte, puede decirse que con algunos intentos intermedios de adecuación y cambios a la legislación penal sustantiva y adjetiva, la reforma del '93 que comentamos, "cerro la pinza" que se abrió diez años antes y pretendió cubrir los espacios que aún estaban abiertos.

Esta reforma constitucional abarcó, como se dijo, temas sustantivos que hicieron indispensable la orientación académica y jurisdiccio-

nal, sobre la nueva filosofía penal resultante de la consulta de 1983 y así, se reorientó, o se trató al menos, de adecuar la actuación del Ministerio Público y de los órganos judiciales en torno a aquella que, por otra parte, reclamaba urgente reglamentación por las leyes secundarias.

Las modificaciones constitucionales del '93, en esencia consistieron en lo siguiente:

Artículo 16 constitucional

Si bien en la exposición de motivos se aludió a que la reforma a este precepto, que en la materia penal se refiere a los actos de molestia relacionados con la captura en virtud de la flagrancia, urgencia o cumplimiento de una orden de aprehensión; la práctica de cateos y de visitas domiciliarias, pretendía aclarar con mejorada técnica legislativa los contenidos de dicho artículo, la realidad fue que los cambios rebasaron una mera "aclaración".

En efecto, al abordar la materia de la orden de aprehensión, los requisitos para librarla, se tocaron temas de fondo y se aludieron también los de procedimiento, variando fundamentalmente los conceptos; piénsese, por ejemplo, que se equiparó a la orden de aprehensión con los extremos de prueba exigidos para un auto de formal prisión; que se precisó y distinguió el contenido de la detención y la aprehensión; que en cuanto a los elementos de fondo ya no se habla del "cuerpo del delito" como noción procesal si no de "elementos del tipo" términos de evidente contenido sustantivo; se alude también a los conceptos de detención, retención, flagrancia, urgencia, delitos graves, etc. etc.

De ahí que la reforma no se agotó en una "mera aclaración" de conceptos y su propio contenido hacia que estuviera urgida de las leyes secundarias que la vinieran a reglamentar.

Artículo 19 constitucional

En este precepto se aloja la determinación fundamental del proceso penal: el auto de término constitucional o, si se quiere, el que viene a caracterizarlo en forma generalizada: el de formal prisión.

Pues bien, la reforma dio coherencia, como pretendió, a lo modificado en el artículo 16 Constitucional, por ejemplo, en cuanto a la precisión y efectos de una detención judicial, y en cuanto a los elementos de fondo de un auto de formal prisión, etc.

El artículo 20 constitucional

También reformado, nuevamente, hace unos cuantos meses, en 1993, algunas de sus fracciones fueron objeto de trascendentes modificaciones que quedaban inscritas en la filosofía que motivaba la reforma; temas relativos a la libertad provisional, los careos, los malos tratos y la declaración del inculpado, la tortura, la incomunicación, etc., cuestiones que de alguna manera se vinculan a nuestro tema.

Los artículos 107 y 119 constitucionales

En el caso del primer precepto, puede decirse que la reforma obedeció a encontrar la ubicación adecuada a algunas de sus disposiciones que fueron alojadas en los artículos 16 y 19.

Resultado de la consulta efectuada, en la cual aflora la urgencia de que la persecución del delito no encontrara barreras legales, y aun territoriales, constituyó la reforma al segundo artículo mencionado y respecto del cual no consideramos oportuno hacer mayor señalamiento.

La reforma penal constitucional de 1993, estaba urgida de reglamentación en leyes secundarias y de esa manera, en 1994, ésta se produjo y abarcó a doce ordenamientos legales, entre ellos, desde luego la ley de amparo y, por supuesto el artículo 73, fracción X motivo y materia de este análisis.

La reforma a la Ley de Amparo

Las reformas, desde luego, encuentran justificación al vincularse a los contenidos de las modificaciones penales, constitucionales y legales y en ese contexto deben analizarse.

Se modificaron:

—La fracción IV del Artículo 5o. para que, de acuerdo con la Constitución se considerara que el Ministerio Público es parte en todos los juicios de amparo, de tal manera que también lo fuera en los que se interpusieran con motivo de resoluciones de tribunales locales; excluidos los temas donde solamente hubiera afectación de intereses particulares.

—Se propuso un segundo párrafo a la fracción II del artículo 22 relacionada con los temas de extradición motivo de reforma.

—Se introdujo una nueva causa de impedimento.

—Al modificar el artículo 136, congruente con la reforma, se introdujeron importantísimas modificaciones en materia de suspensión vinculadas con sus efectos entrándose de detención y retención ministeriales, de los casos de flagrancia, urgencia, etc.

La reforma del artículo 73, fracción X

Este precepto, como sabemos, recoge las causas de improcedencia del juicio de amparo y entre ellas, la fracción X determina dicha improcedencia por el cambio de situación jurídica, que apareja la consumación irreparable de la violación alegada, y, lógicamente con ello, la ineficacia del amparo promovido en el caso particular.

La modificación de 1994, consecutiva a la gran reforma penal, estableció salvedades a ese principio general; en especial, a la regla de consumación irreparable por cambio de situación jurídica, con el fin de preservar bienes que se hallan en peligro en un procedimiento penal, lo cual se vinculó al aludir, en la adición que motivó la excepción, a violaciones de los artículos 16, 19 y 20 constitucionales, y se estableció que "sólo la sentencia de primera instancia hará que se consideren irreparablemente consumadas las violaciones para los efectos de la improcedencia prevista en esa fracción".

La consecuencia fue que en esos casos no habría cambio de situación jurídica que paralizara la acción de amparo a lo largo del proceso judicial, pues solamente habría cambio de situación jurídica cuando se dictara la sentencia de primera instancia.

Por otra parte se estableció que la autoridad judicial suspendería el procedimiento en lo que correspondiera al quejoso, una vez cerrada la instrucción y hasta que fuera notificada la resolución en el juicio de amparo pendiente. Se impedía así, continuar el proceso y entrar a la etapa de conclusiones y del juicio propiamente.

Estas medidas pretendían ser congruentes con el contenido integral de las reformas, para impedir que si hubieran existido vicios de forma o fondo en el libramiento de una orden de aprehensión, no quedarán impunes por el cambio de situación jurídica que hacía improcedente, hasta antes de la reforma, la acción de amparo. Lo anterior hacía permisible que una orden de aprehensión pudiera cuestionarse a través del amparo indirecto, no obstante ya se hubiera dictado el auto de formal prisión, pues el Juez de Distrito tendría la obligación de estudiar los conceptos de violación expresados por el quejoso sin poder resolver respecto de la procedencia del juicio de amparo pues no operaría el cambio de situación jurídica.

La reforma conseguiría así que las autoridades judiciales se apegaran cabalmente a la Constitución y las leyes, al librar una orden de aprehensión, lo que era uno de sus objetivos primordiales.

No obstante lo anterior, como la Ley de Amparo seguía contemplando la diversa causa de improcedencia relativa a la cesación de los efectos del acto reclamado, dada su vinculación con la naturaleza y objeto de la orden de aprehensión, se generaron diversos criterios de interpretación y la aplicación de la fracción reformada no fue uniformemente aceptada, habida cuenta la problemática práctica que se generó.

Debe decirse que la entrada en vigor del texto adicionado fue aplaudido por gran parte del foro y no bien aceptada por muchos titulares de órganos jurisdiccionales, lo que en última instancia también generó criterios contradictorios de tesis, que habrían de dilucidarse ante el Máximo Tribunal.

Los criterios en contradicción se hacían consistir en que unos consideraban que la circunstancia que se dictara en contra del quejoso un auto de formal prisión, no implicaba la improcedencia del juicio de amparo donde se reclamó la orden de aprehensión, ni por cambio de si-

tuación jurídica, ni por cesación de efectos del acto reclamado, por así disponerlo precisamente la fracción X del artículo 73 y porque los efectos de dicha orden subsisten.

Por otra parte, el criterio contrario sustentaba que cuando en la vía de amparo se reclamara una orden de aprehensión y el quejoso hubiera rendido su declaración preparatoria ante la autoridad que la emitió, operaría en contra de aquel acto la causa de improcedencia relativa a la cesación de los efectos del acto reclamado (Artículo 73, fracción XVI).

La contradicción era evidente y versaba sobre un mismo tema la orden de aprehensión y sus efectos; y la procedencia o no del sobreseimiento.

Planteada la contradicción ante la Suprema Corte, fue objeto de prolongados debates, pues la toma de decisión abarcaba la definición de muchos temas y la posibilidad de abandonar criterios jurisprudenciales aplicados por muchos años, etc.

El primer problema a dilucidar fue el de la existencia o no de un concurso de normas, o bien si se trataba de dos hipótesis diferentes. Para ello era menester determinar el alcance de la expresión "cesación de los efectos del acto reclamado", resultado que conforme a la doctrina nacional del amparo y los criterios jurisprudenciales de este Alto Tribunal, se podía concluir que los efectos cesan cuando la autoridad responsable deroga o revoca el acto reclamado y esto da lugar a una situación idéntica a aquella que existía antes del nacimiento del acto que se ataca; o bien cuando se constituya una situación jurídica que destruya lo que dio motivo al amparo y se reponga al quejoso en el goce de la garantía violada.

Por ello, en una consignación sin detenido en que se ha pedido y obsequiado la orden de aprehensión y contra ésta se solicitó amparo, y posteriormente es capturado o comparece voluntariamente el indiciado ante el Juez, quien posteriormente emite un auto de formal prisión, esta circunstancia no hace cesar los efectos de la orden de aprehensión porque no la deroga, no la deja insubsistente, no desaparecen sus efectos; la orden surtió todos sus efectos y el auto de formal

prisión es una de las probables consecuencias, pero sus efectos se prolongan.

Ahora bien, el tránsito de una orden de aprehensión a una formal prisión, desde luego que sí implica un cambio de situación jurídica; no obstante, fue voluntad del legislador que no fuera causa de improcedencia la que se apoyara en este supuesto, en la materia penal; por tanto, aunque en el terreno de la lógica se admita el cambio de situación, por disposición expresa de la Ley de Amparo, no se tendrán por consumadas en forma irreparable las violaciones reclamadas contra la orden de aprehensión. Esto desde luego puede generar abusos y era lo que alarmaba a los órganos jurisdiccionales que no simpatizaron con la reforma.

En efecto, si bien la reforma tenía como uno de sus principales propósitos, no sólo reglamentar las reformas constitucionales de 1993, sino en este concreto tema, frenar la proliferación de actos de autoridad violatorios de garantías individuales, que no contaban con controles adecuados sobre todo en las fases de averiguación previa y primeros momentos de la fase jurisdiccional. Recuérdese que con idénticos fines se estableció la ratificación judicial para la detención en casos urgentes, y otras medidas tendientes a establecer seguros controles a la autoridad relacionada con las actuaciones del orden penal.

El estudio de la problemática práctica relacionada con el tema y su vinculación con los hechos reales, llevaron a la Suprema Corte arribar a las siguientes conclusiones:

1. En los juicios de amparo en los que se reclama una orden de aprehensión no opera la causa de improcedencia prevista por el artículo 73, fracción X, de la Ley de Amparo, por cambio de situación jurídica, cuando sobreviene el auto de formal prisión, en virtud de la excepción establecida en el segundo párrafo del mismo precepto.

2. Tratándose de amparos en trámite en los que se reclama una orden de aprehensión, el auto de formal prisión que se dicta con fecha posterior a la de presentación de la demanda, no da lugar a sobreseer en el juicio con apoyo en la fracción XVI del artículo 73 de la Ley de Amparo, pues no cesan los efectos de la orden de aprehensión. En

cambio, el auto de libertad con las reservas de ley sí produce la cesación de los efectos de la orden de aprehensión.

3. En aquellos casos en los que se dicta auto de formal prisión, y no se ha impugnado en amparo la orden de aprehensión, el afectado puede reclamar en una misma demanda las dos resoluciones o puede reclamar solamente la formal prisión y consentir la orden de aprehensión; no puede, en cambio, reclamar únicamente la orden de aprehensión, sin combatir la formal prisión, porque tal pretensión resulta contraria a la lógica y a los principios jurídicos de indivisibilidad de la continencia de la causa, concentración y economía procesal que son consubstanciales al juicio de garantías.

4. En estos casos, el amparo que se concede por falta de fundamentación y motivación, o su insuficiencia, sólo tiene el efecto de obligar a la autoridad responsable a dictar una nueva resolución, en la que purgue los vicios formales de la anterior, si es que reitera su sentido, o en un sentido diverso; en el primer caso las irregularidades formales pueden corregirse sin restituir en su libertad al quejoso y sin demérito de las actuaciones posteriores, en virtud de que no se está en el caso de reparar vicios de fondo.

Es verdad que la redacción del segundo párrafo de la fracción X citada, es poco clara en tales aspectos y que puede entenderse en otro sentido, según convenga a los intereses de quien interpreta; sin embargo, a este Alto Tribunal tiene el deber de esclarecer y fijar el alcance de las normas jurídicas, de tal manera que se cumpla la finalidad que previó el legislador, quien no ha querido, en ningún caso, que se abuse del derecho.

En consecuencia, los criterios que deben prevalecer con carácter de jurisprudencia, son los siguientes:

"ORDEN DE APREHENSION. NO CESAN SUS EFECTOS CUANDO SE DICTA EL AUTO DE FORMAL PRISION, (INTERRUPCION DE LA JURISPRUDENCIA 1113 DE LA PRIMERA SALA Y ANALISIS DE LA FRACCION XVI DEL ARTICULO 73 DE LA LEY DE AMPARO).— La anterior primera sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció en la jurisprudencia 1113, publicada en el *Apéndice al Semanario Judicial de la Federa-*

ción 1917-1988, páginas 1788 y 1789, cuyo texto es: "**LIBERTAD PERSONAL, RESTRICCIÓN DE LA (CAMBIO DE SITUACIÓN JURÍDICA)**. La libertad personal puede restringirse por cuatro motivos; la aprehensión, la detención, la prisión preventiva y la pena; cada uno de los cuales tiene características peculiares. El conjunto de normas jurídicas que condicionan y rigen la restricción de la libertad, en los distintos casos de que se ha hablado, se llama situación jurídica; de modo que cuando esta situación cambia, cesan los efectos de la situación jurídica anterior, pues cada forma de restricción de la libertad excluye a las otras y por lo mismo, desaparecen los efectos del acto reclamado y es improcedente el amparo contra la situación jurídica anterior". Ahora bien, en el segundo párrafo de la fracción X del artículo 73 de la Ley de Amparo, vigente a partir del primero de febrero de mil novecientos noventa y cuatro, el legislador introdujo una excepción a la regla general contenida en el primer párrafo de la misma fracción, consiste en que cuando por vía de amparo indirecto se reclamen violaciones a los artículos 16, 19 o 20 de la Constitución Política de los Estados Mexicanos, sólo la sentencia de primera instancia hará que se consideren irreparablemente consumadas las violaciones, para los efectos de la procedencia del juicio. Tal excepción lleva a variar el aludido criterio jurisprudencial y a establecer que si el acto reclamado en el juicio de amparo se hace consistir en la orden de aprehensión, y durante el trámite del mismo el inculcado es capturado o comparece voluntariamente ante el juez, y éste emite el auto de formal prisión, ello no hace cesar los efectos de la orden de aprehensión, sino que acontece todo lo contrario, porque no la deroga, no la deja insubsistente, ni tampoco desaparecen todos sus efectos; por tanto, no se actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción XVI del artículo 71 de la ley de la materia."

"ORDEN DE APREHENSION. INTERPRETACION DE LA FRACCIÓN X DEL ARTÍCULO 73 DE LA LEY DE AMPARO, VIGENTE A PARTIR DEL PRIMERO DE FEBRERO DE 1994.— La adición del segundo párrafo de la fracción X del artículo 73 de la ley de la materia, que entró en vigor en la fecha señalada, pone de manifiesto la existencia de una excepción orientada a que en los juicios de garantías se analicen las violaciones a la libertad personal relacionadas con los artículos 16, 19 o 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y a que se limite la aplicación de la causal de improcedencia por cambio de situación jurídica, al dictado de la

sentencia de primera instancia, única hipótesis en la que se consideran irreparablemente consumadas las violaciones reclamadas; por tanto, el auto de formal prisión no da lugar a la improcedencia del amparo que con antelación se hubiere hecho valer en contra de la orden de aprehensión."

"ORDEN DE APREHENSION. EL AMPARO EN SU CONTRA ES IMPROCEDENTE CUANDO YA SE DICTO FORMAL PRISION Y LUEGO SE RECLAMA AQUELLA EN FORMA AISLADA.— Cuando el amparo se promueve después de dictada la formal prisión, y no se reclama ésta sino solamente la orden de aprehensión, resulta improcedente el juicio, no por haber operado el cambio de situación jurídica, ni por haber cesado sus efectos, sino porque resulta inadmisibles que, en esa hipótesis, se divida la continencia de la causa y se reclame solamente uno de los actos procesales que afectan al promovente (orden de aprehensión) y el otro no (formal prisión). Tal proceder, además de ilógico, resulta contrario a los principios de concentración y de economía procesal que inspira al juicio de amparo, e inconveniente a todas luces, pues daría lugar a la promoción de demandas mal intencionadas, contrarias a la naturaleza del juicio constitucional, que tiene como propósito fundamental la defensa de las garantías individuales y no erigirse en un mecanismo procesal para entorpecer la administración de la justicia. Estas razones justifican, en tal supuesto, el sobreseimiento del juicio con apoyo en la fracción XVIII del artículo 73 de la Ley de Amparo, la cual se relaciona aquí con los principios generales de derecho antes indicados, que son consustanciales al juicio de garantías y cuya aplicación autoriza el artículo 14 constitucional."

"ORDEN DE APREHENSION. EL AMPARO EN SU CONTRA ES IMPROCEDENTE CUANDO SE PROMUEVE DESPUES DE QUE LA FORMAL PRISION YA HA SIDO IMPUGNADA EN OTRO JUICIO CONSTITUCIONAL.— Cuando solamente se reclama el auto de formal prisión y no la orden de aprehensión que lo precedió, debe entenderse expresamente consentida dicha orden, puesto que no se impugna en la demanda, pudiendo haberlo hecho el afectado, lo cual da cabida, en el nuevo amparo que posteriormente se haga valer contra la orden de aprehensión, a la causa de improcedencia que establece la fracción XI del artículo 73 de la Ley de Amparo."

"ORDEN DE APREHENSION Y AUTO DE FORMAL PRISION. EFECTOS DEL AMPARO QUE SE CONCEDE POR FALTA O DEFICIENCIA DE FUNDAMENTACION Y MOTIVACION DE ESAS RESOLUCIONES.—Tratándose de órdenes de aprehensión y de autos de formal prisión, el amparo que se concede por las indicadas irregularidades formales, no produce el efecto de dejar en libertad al probable responsable, ni tampoco el de anular actuaciones posteriores, sino que en estos casos el efecto del amparo consiste en que la autoridad responsable deje insubsistente el acto reclamado y con plenitud de jurisdicción dicte una nueva resolución, la cual podrá ser en el mismo sentido de la anterior, purgando los vicios formales que la afectaban, o en sentido diverso, con lo cual queda cumplido el amparo. De ahí que en la primera de esas hipótesis las irregularidades formales pueden purgarse sin restituir en su libertad al quejoso y sin demérito de las actuaciones posteriores, porque no estando afectado el fondo de la orden de aprehensión o de la formal prisión, deben producir todos los efectos y consecuencias jurídicas a que están destinadas."