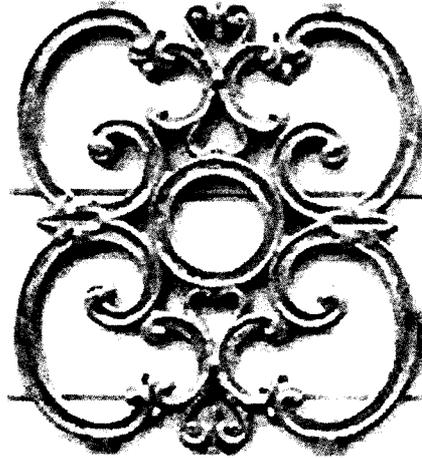


# PROPUESTAS DE REFORMAS A LA LEY DE AMPARO

BARRA NACIONAL DE ABOGADOS A. C.

La Barra Nacional de Abogados A. C., como institución de asistencia jurídico social comprometida con el pueblo de México, siempre se ha preocupado porque las diferentes legislaciones se adecuen a las verdaderas necesidades del pueblo mexicano; por lo que a través de su Instituto de Investigaciones Jurídicas, ha realizado diversos estudios y presentado trabajos, en los que se destaca precisamente sobre la necesidad de reformar no sólo la Ley de Amparo, sino el artículo 107 constitucional, a fin de que éstos se ajusten a los principios generales de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, contenidos en los artículos 1° y 133. La necesidad de reformar la Ley de Amparo surge principalmente del hecho de que está en contra del principio sustentado por el artículo 1° constitucional, permite que los actos de autoridad, que son violatorios de las garantías individuales, prevalezcan en forma indefinidas y permanentes sin que exista medio de defensa para el gobernado para defenderse de los actos de abusos de poder.

El artículo 1° constitucional establece que en los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga la Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos que ella misma establece; más, como se presenta la Ley de Amparo, por defecto de ésta y por omisión del artículo 107 constitucional, se produce el grave efecto de la restricción de garantías que prohíbe expresamente la Constitución en el precepto antes mencionado.



**DEL ARTÍCULO 107 CONSTITUCIONAL.-** La necesidad de reformar el artículo 107 constitucional para ajustarse a los verdaderos requerimientos de la sociedad mexicana, se deriva de lo siguiente:

a).- En contra del principio establecido por el artículo 133 constitucional de la supremacía de la Constitución y tratados internacionales aprobados por el Senado

sobre cualesquiera otra ley secundaria, Constitución o ley local, le da efectos individuales a las sentencias dictadas en los amparos promovidos en contra de leyes o actos de efecto general.

b).- Permite en el párrafo segundo de la fracción II, que la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucional, que es la Ley de Amparo, prevenga sobre la suplencia de la deficiencia de la queja, lo que ha producido el injusto efecto de que el artículo 76 Bis de la Ley de Amparo, se limite injustamente la suplencia de queja a casos especiales y no a todas las materias, como debe ser el espíritu de la Constitución pervertido por la Ley Reglamentaria; porque al final, a través de un juicio de garantías en el que el quejoso teniendo el derecho de ser protegido por la justicia de la unión, le es éste negado el amparo por defectos de la queja, ahí se da, precisamente, la restricción de las garantías individuales.

c).- Injustamente en ese precepto, en el párrafo cuarto de la fracción II, se contempla la figura del sobreseimiento por inactividad y la caducidad en el juicio de amparo.

Estimados por ello y por otras razones que el artículo 107 constitucional debe ser reformado en su fracción II, párrafos primero, segundo y cuarto. El párrafo primero de la fracción II, en virtud de que un amparo enderezado en contra de una ley o acto de autoridad de efectos generales, debe ser de efecto general, en cuanto a su sentencia, como atinadamente lo ha sostenido el insigne jurista mexicano, doctor Don Ignacio Burgoa Orihuela.

Si el efecto natural de la sentencia de amparo es impedir que el acto reclamado pueda tener ejecución por haber sido declarado contrario a la Constitución, tratándose de una ley o de un acto de efecto general, la sentencia de amparo debe también producir efectos generales, precisamente en razón de haber sido declarada la ley o acto inconstitucional, y no permitir, nociva e innecesaria, que esa ley o acto de efectos generales que ha sido tachada de ser en contra del texto constitucional, siga produciendo sus efectos.

Ello, atendiendo también al principio de la supremacía de la Constitución sobre las demás leyes establecido por el artículo 133 constitucional, en relación con el artículo 1º de la misma Ley, que confiere a todo individuo el derecho de gozar de las garantías individuales; no existiendo ninguna razón de que una ley que ha sido declarada inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, deba seguirse aplicando en contra del principio sustentado por el precepto primero mencionado y produciendo el efecto de la negación del goce de garantías.

Estimados pues, que el texto del párrafo primero de la fracción II del artículo 107 constitucional, debe reformarse para que diga: “La sentencia siempre será 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 al respecto del acto que la motivare; excepto en el caso de que el amparo se promueva en contra de leyes o de actos de efecto general, en los que los efectos de la sentencia serán también generales”.

Respecto al párrafo segundo de la misma fracción II del artículo 107 constitucional, debe reformarse para que la suplencia de la queja sea general, y no conforme a lo que disponga la ley reglamentaria, atendiendo a que conforme a las condiciones económico sociales de la sociedad mexicana principalmente a los muchos millones que están sujetos a extrema pobreza, existe para éstos la imposibilidad de contratar un abogado, sobre todo que conozca del “elitista juicio de amparo”, como lo establece nuestra actual e injusta legislación.

Con tristeza vemos en las listas de acuerdos de los tribunales federales que conocen de juicios de amparo, que la mayoría de éstos se sobreesen, algunos se niegan y un mínimo porcentaje se conceden casi siempre para efectos. Como vemos el espíritu de casi todos los tribunales de amparo, es de desecher demandas o de inventar causas de sobreesimiento para nunca conocer el fondo de los negocios, situación que produce inevitablemente denegación de justicia y la restricción de las garantías individuales por defecto de la Ley y de quienes la aplican.

Nace la necesidad entonces de que la suplencia de la queja sea general y no limitada, y que además el quejoso cuente con asesoría jurídica, por lo que el párrafo segundo de la fracción II del artículo 107 de la Constitución, debe reformarse para decir: “En el juicio de amparo y en todos los casos deberá suplirse la deficiencia de la queja y el agraviado contará con asesoría jurídica adecuada”.

Y a fin de quitar al juicio de amparo el carácter de elitista, con el propósito también de evitar la denegación de justicia por parte de los tribunales de amparo, debe adicionarse a la fracción mencionada un párrafo que diga: “En la demanda de amparo bastará que se señale a la autoridad o autoridades responsables, el acto que se reclame de cada autoridad, el tercero o terceros perjudicados y el domicilio de éstos, si el agraviado los conociera, para que el Juez de Distrito, los Tribunales Colegiados de Circuito o la Suprema Corte de Justicia, cual sea el caso, y el estado de justicia, procedan existiendo

el interés jurídico del quejoso, a estudiar si el acto o actos que se reclaman de la autoridad son violatorios de las garantías individuales, y en tal condición a amparar y proteger al agraviado en contra de dichos actos. Queda a cargo de la autoridad responsable y bajo su más estricta responsabilidad, informar sobre la existencia de terceros perjudicados y del domicilio de éstos cuando la demanda sea omisa, así como para remitir todos los documentos y pruebas que tuviere relativos al acto reclamado o que sean antecedentes al mismo”.

Esa adición bien puede hacerse y para los mismos fines en la Ley de Amparo si se estima que no deba ser reformada para ese efecto la Constitución, con el fin de evitar los nocivos efectos producidos por el desechamiento de demandas, sobreseimientos de amparos y negativas de concesión de amparo, en casos que debe protegerse al gobernado.

En el párrafo cuarto de la fracción II, también del artículo 107 constitucional, estimamos que debe suprimirse la primera parte en atención a que deben desaparecer las figuras del sobreseimiento y la caducidad procesal en el juicio de amparo, por ser injusto que se castigue al gobernado por el incumplimiento de los deberes de la autoridad; reformándose en tal sentido la Ley de Amparo, como adelante se indica.

**DE LA LEY DE AMPARO.-** Respecto a la Ley de Amparo, el principal defecto, entre otros, que permite que los actos de autoridad a la Constitución y violatorios de las garantías individuales prevalezcan en forma indefinida y permanente, lo presentan los artículos 21, 22 y 218 en relación con la fracción XII del artículo 73 de la misma Ley.

Los artículos 21, 22 y 218 de la Ley de Amparo, establecen términos para la prestación de la demanda de garantías; y el artículo 73, de la misma Ley, en su fracción XXII, dispone que el juicio de amparo es improcedente contra actos consentidos tácitamente, entendiéndose por tales aquellos contra los que no se promueva el juicio de amparo dentro de los términos que se señalan en los citados artículos 21, 22 y 218.

Comentamos anteriormente que el pueblo mexicano, en su gran mayoría, no es conocedor del derecho y menos del juicio de amparo, y generalmente no tiene la posibilidad de contratar un abogado, menos a uno especialista en la materia, por lo que es injusto que se le tenga por consentido tácitamente un acto por no contar con los medios para defenderse adecuadamente.

Indudablemente, los artículos 21, 22 y 73, fracciones XI y XII de la Ley de Amparo como se presentan, son contrarios al principio establecido por los artículos 1º y 133 de la Constitución, porque permiten que una ley o un acto de autoridad inconstitucional, prevalezca en forma indefinida y permanente sin medio de defensa para el gobernado.

Lo mismo sucede con el sobreseimiento por inactividad procesal, previsto por la fracción V del artículo 74 de la Ley de Amparo, ya que la práctica nos demuestra que todos los casos se presentan por inactividad de la autoridad, precisamente en los amparos en revisión, castigándose en forma injusta al quejoso por el hecho de que la autoridad no cumple con sus obligaciones, siendo que las partes generalmente residen en lugar distinto al tribunal de amparo, y no tienen los medios para contratar la vigilancia del negocio, lo que se traduce en delegación de justicia prohibida por el artículo 17 constitucional.

Por ello, pensamos que debe desaparecer del párrafo cuarto de la fracción II del artículo 107 constitucional la figura del sobreseimiento por inactividad procesal y la caducidad de la instancia.

En principio y volviendo a las injustas causas de improcedencia del juicio de amparo por consentimiento tácito derivado de la preclusión del término que señalan los artículos 21, 22 y 218 de la Ley de Amparo, éste término, atendiendo a las razones antes expuestas sobre la situación real de la sociedad mexicana, debe ampliarse a 30 días y concretarse a los actos de autoridad derivados de procedimientos judiciales en los que el agraviado sea parte y haya tenido audiencia.

En todos los demás casos el juicio de amparo

debe poder promoverse en todo tiempo, mientras persista la violación a las garantías individuales y subsista el derecho del gobernado, porque el artículo 1° de la Constitución manda que todo individuo goce de las garantías que otorga la Constitución, y que éstas sean restringidas, salvo en los casos y condiciones que la misma Constitución establece, que en ésta nunca se establece por consentimiento expreso o tácito del gobernado.

En los amparos en contra de actos administrativos, salvo que los recursos puedan presentarse ante un tribunal administrativo, el amparo debe poder pedirse aún cuando exista recurso ante la misma autoridad, ya que la experiencia nos demuestra que la autoridad que emite el acto siempre trata de sostenerlo a toda costa aún cuando éste resulte ilegal y contrario, directa o indirectamente a la Constitución; y el perjudicado se encuentra en total desventaja procesal.

En esos casos de actos administrativos, cuando se dan y son contrarios a la Constitución lesionando las garantías individuales, debe estar el perjudicado en posibilidad de promover el juicio constitucional, por lo que debe adecuarse incluso, en tal sentido la fracción IV del artículo 107 Constitucional, especialmente porque la mayoría del pueblo mexicano no tiene los medios para allegarse de asesoría jurídica ni conoce las leyes ni menos los recursos administrativos, sobre todo, porque los actos administrativos se dan en contra de los más pobres y desprotegidos; ello, atendiendo a nuestra realidad social.

Ahí se castiga, por ignorancia o por pobreza, o por la conjunción de esas dos situaciones, a aquél que no tiene los medios necesarios para defenderse, por lo que la Ley no se adecua a la necesidad social.

Toda ley debe nacer de una necesidad social y para satisfacerla, atendiendo a la realidad histórica del pueblo para el que se le legisla, sino no tienen ninguna justificación; y nuestra justificación; nuestra Constitución, en su artículo 107, y la Ley de Amparo, en la fracción XV, actualmente no satisfacen los requerimientos del pueblo mexicano.

Deben reformarse a su vez los artículos 76 Bis y 116 de la Ley de Amparo, a fin de hacer más sencilla la formación de la demanda de amparo y no dar lugar a que por defectos de ésta, o de la queja, se niegue al quejoso el amparo y protección de la justicia federal cuando a éste le han sido violadas las garantías individuales.

A fin de garantizar el fiel cumplimiento del artículo 1° constitucional, la reforma al artículo 76 Bis, de la Ley de Amparo, podrá ser en los siguientes términos: "Las autoridades que conozcan del juicio de amparo deberán suplir en todos los casos la deficiencia de los conceptos de violación de la demanda, y aún la ausencia de los mismos cuando el acto reclamado indicado por el quejoso sea violatorio de las garantías individuales de éste, debiendo suplir también, la deficiencia de los agravios formulados en los recursos que esta ley establece".

Con ello se lograría que el juicio de amparo esté como debe ser, al alcance de todo individuo en la República Mexicana.

Para simplificar la demanda de amparo, el artículo 116 de la Ley de Amparo, bien podría adicionarse con lo siguiente: "En caso de que el quejoso desconozca la existencia de tercero perjudicado, o por cualquier causa omitiere mencionar su nombre y domicilio, la autoridad responsable bajo su más estricta responsabilidad, estará obligada a proporcionar con su informe justificado el nombre y domicilio de éste". "En caso de que el quejoso omita señalar las garantías violadas y los conceptos de violación, o lo hiciera equivocadamente, probándose la existencia del mismo acto reclamado y siendo éste violatorio de garantías individuales, las autoridades que conozcan de él deberán suplir esa deficiencia en la sentencia que en su caso se dicte". Otra de las cuestiones graves que presenta la Ley de Amparo, por omisión, y que en la práctica, por el criterio sustentado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación trae como consecuencia la tramitación de miles de amparos innecesarios, so pretexto de la suplencia de la deficiencia de la que-

ja, es por lo siguiente:

Es muy común, especialmente en materia penal, que al promoverse un juicio de amparo enderezado en contra de actos violatorios de las garantías consignadas por los artículos 16, párrafo segundo y 19 constitucionales, aunque estén probadas en el juicio de amparo las violaciones de fondo de esos preceptos, que se traducen generalmente en la privación de la libertad del agraviado, al advertir los Jueces de Distrito que el acto reclamado adolece defectos de forma, invocando la suplencia de la deficiencia de la queja, resuelven el amparo concediéndolo para el efecto de que, subsanadas las violaciones de forma, la autoridad responsable en plenitud de jurisdicción vuelva a resolver sobre el libramiento o negativa de la orden de aprehensión, o de la formal prisión, según proceda.

Como consecuencia, la sentencia de amparo dictada aparentemente para proteger al agraviado, por el contrario somete a éste a una larga, injusta e innecesaria prisión preventiva, lo que resulta a todas las luces antijurídico y absurdo, atendiendo a las siguientes razones:

1ª. Porque se rompe con el principio jurídico, de que lo accesorio sigue a lo principal, por lo que existiendo una violación de fondo que es la principal, debe dejarse a un lado la accesorio, que es la forma.

2ª. Porque si en el juicio de amparo en contra de una orden de aprehensión se reclama la violación directa de un precepto constitucional, como lo es el párrafo segundo del artículo 16 constitucional, que se refiere a una garantía específica y no la general que contiene el párrafo I de la misma disposición, al darse la violación directa al párrafo II, resulta indebido que se deje de proteger al agraviado de esa violación y se le conceda el amparo por defectos de forma, lo que equivale sin lugar a dudas a la denegación de justicia constitucional.

Lo mismo sucede cuando se reclama la violación a las garantías contempladas por el párrafo I del artículo 19 constitucional, que justificándose la violación a esa garantía específica, se deniega la pro-

tección de la justicia de la unión por ese concepto y tratando de aparentar que se protege al inculcado se le concede el amparo para el efecto de que se suplan efectos de forma, que la mayoría de las veces no existen y constituye un medio para dejar de conocer el fondo de los amparos en contravención a lo dispuesto por los artículos 1º. y 103 constitucionales.

El resultado, totalmente injusto, toda vez de que estando el agraviado privado de su libertad, sufre en esas condiciones en que se da la violación a las garantías que otorgan los artículos 16, párrafo II y XIX párrafo primero, para que se les dicte una nueva resolución que siempre es en sentido negativo para el quejoso lo que motiva la promoción de nuevos juicios de amparo totalmente innecesarios en contra de los nuevos autos.

Y si la autoridad responsable, en su nueva resolución no suple las deficiencias de forma y no son tratadas, por cualquier causa, en el recurso de queja, de nueva cuenta el nuevo amparo será “concedido” para el mismo efecto de que se suplan las deficiencias de forma, pudiendo el agraviado estar indefinidamente detenido cuando se dan violaciones directas a los preceptos constitucionales mencionados.

3ª. La última razón estriba que con esa perjudicial práctica que se da negativamente por omisión de la Ley de Amparo, y no por el sentido de la misma ni de la Constitución, se eleva muy considerablemente el volumen de los amparos en trámite, en perjuicio de la administración de justicia, dado que la cantidad innecesaria de negocios retarda la administración de justicia y resta calidad a las resoluciones.

En tales condiciones, estamos que el capítulo X del título primero de la Ley de Amparo, debe adicionarse con una disposición que diga: “Cuando en el acto reclamado existan violaciones de fondo y además de forma, en la sentencia se estudiarán y decidirán primeramente las primeras y sólo en el caso de que se produzcan solamente las segunda se concederá en contra de éstas el amparo y protección de la justicia federal”.

Otra de las tantas cuestiones injustas a nuestro

juicio que nos presenta la actual Ley de Amparo, se da en el recurso de revisión en juicios de amparo penales en los que se concede el amparo y protección de la justicia federal al quejoso y éste se encuentra privado de su libertad.

El efecto actual, para aquél que se encuentra privado de su libertad, ya sea por una orden de aprehensión, por un auto de formal prisión, por la negativa de fianza, o por cualquier otra causa, es de que éste sigue privado de su libertad cuando la autoridad responsable interpone revisión.

El efecto del recurso de revisión, en esos casos, es suspensivo, porque no permite que la sentencia dictada por el Juez de Distrito pueda ejecutarse.

La experiencia nos demuestra, que muchas de las veces el agraviado sufre las consecuencia de una prisión preventiva larga y tormentosa injustamente, cuando el recurso de revisión es resuelto en forma negativa a la autoridad responsable; demostrándonos también la experiencia, que la tramitación de los recursos de amparo son sumamente tardados, en esos casos, en perjuicio grave para el quejoso.

Con motivo de la declaración hecha por el ciudadano licenciado Genaro Góngora Pimentel, Presidente de la Honorable Suprema Corte de Justicia de la Nación, mencionada al inicio de este documento y teniendo, conforme a la fracción II del artículo 71 constitucional, los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, el derecho de iniciar leyes, ponemos a la consideración de los miembros que integran esta Honorable Cámara de Diputados del Congreso de la Unión para que de estimarlo procedente, tomen en cuenta las reformas constitucionales y a la Ley de Amparo que proponemos para que esas leyes se adecuen a nuestra realidad social y cumplan con su función a favor del pueblo mexicano.

“La ley y la justicia al alcance de todos”.

*Lic. Jorge de Jesús Alvarado Bonilla.*

*Presidente del Consejo Directivo Estatal de la Barra Nacional de Abogados, A.C., Sede Oaxaca.*

*Oaxaca de Juárez, Oaxaca, diciembre 19 de 1999*

