

PROPUESTAS DE REFORMAS A LA LEY DE AMPARO

FRENTE DE ABOGADOS OAXAQUEÑOS PRO-DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS A.C.

PRIMERA PROPUESTA: SE PLANTEA ADICIONAR A LA CONSTITUCIÓN, PRECEPTO QUE AUTORIZA AL PODER JUDICIAL COMUNICAR A LAS LEGISLATURAS Ó CONGRESOS CUANDO UNA LEY ES DECLARADA INCONSTITUCIONAL.



viduos en particular, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que versa la queja, sin hacer una declaración general respecto a la ley o acto que lo motivare. La Fórmula anterior era debido a que las leyes dictadas por el legislador deberían prevalecer por haber sido emi-

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS:

La aplicación de leyes declaradas inconstitucionales por el Poder Judicial Federal, violentan el estado de derecho cuyo principio es mantener la convivencia humana, mediante reglas específicas llamadas leyes, las cuales son emitidas por el Poder Legislativo para salvaguarda del orden social. El Estado de Derecho establece normas que todos los gobernados debemos observar y su transgresión implica desde sanciones administrativas hasta ilícitos sancionados por el Estado. No obstante que la intención del legislador consiste en regular la conducta humana de acuerdo a los tiempos y necesidades sociales vigentes, en ocasiones se dejan de observar circunstancias que la hacen inconstitucional porque contraría la ley suprema y mediante el juicio constitucional, estas leyes son declaradas contrarias a derecho beneficiando únicamente a quien solicita la protección constitucional; sin que esta resolución pueda trascender en forma general para la derogación de la ley. Lo anterior se debe a la Fórmula Otero que data de la Constitución del 57, y explicaba que la sentencia pronunciada en los juicios de amparo solo tenía que ocuparse de los indi-

tidas por uno de los poderes del Estado ya que si un Juez de Distrito o Tribunal Federal quisiera someter sus decisiones a las autoridades responsables, eso sería pretender una supremacía sobre los otros poderes y una preponderancia que rompería el equilibrio constitucional y crearía el despotismo del Poder Judicial destruyendo el principio de la división de poderes; es decir, la ley declarada inconstitucional por tal motivo quedaba intacta con todo su vigor sin afectar su fuente o sea el poder de la que emanó y si es bien cierto que los tribunales judiciales no deben invadir la esfera del legislativo, también es bien cierto que no es posible que sentada jurisprudencia de una ley inconstitucional que conforme al artículo 193 de la Ley de Amparo de observancia obligatoria por todos los tribunales siga vigente; esto además de implicar un conflicto de leyes, como un conflicto entre poderes, debe resolverse mediante un procedimiento expedito y de colaboración entre poderes que restaure el estado de derecho.

A fin de concluir si mediante un procedimiento de colaboración entre poderes puede dejarse sin efecto una ley inconstitucional, es necesario analizar si las constituciones que precedieron al actual

fueron inspiradas por la teoría de Montesquieu que otorga al Ejecutivo, Legislativo y Judicial, un poder absoluto en cuanto a sus funciones o si autoriza la colaboración entre los mismos para su ejercicio.

El principio de la división de poderes contenido en la Constitución Mexicana, ha sido concebido en el constitucionalismo mexicano; por ello, antes de examinar nuestro artículo 49 constitucional que norma dicho principio, recorreremos brevemente lo que han establecido las leyes fundamentales mexicanas al respecto.

La Constitución de Apatzingán ligó íntimamente la idea de soberanía, con la de la separación de poderes. El artículo 11 decía: «tres son las atribuciones de la soberanía: la facultad de dictar leyes, la facultad de hacerlas ejecutar, y la facultad de aplicarlas a los casos particulares». Esta separación respondió a la idea de otorgar cada función material a un órgano diferente.

La concepción de 1814 acerca del problema de la división de poderes se resolvió de acuerdo con la teoría de Montesquieu. El artículo 44 señaló: «Permanecerá el cuerpo representativo de la soberanía del pueblo con el nombre de Supremo Congreso Mexicano. Se crearán, además, dos corporaciones, la una con el título de Supremo Gobierno (Poder Ejecutivo), y la otra con el Supremo Tribunal de Justicia (Poder Judicial).»

Lo primero que debemos asentar es que ese artículo del Acta Constitutiva y toda nuestra historia constitucional, salvo en la Constitución de Apatzingán de 1814, como dijimos, no acepta la tesis de la separación de poderes, entendiendo por ésta, poderes independientes. Las tesis que han seguido nuestras constituciones, es que existe un solo poder: EL SUPREMO PODER DE LA FEDERACIÓN, el cual se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial y únicamente en 1836 se dividió en 4.

¿Que significa la expresión: «El supremo poder de la federación se divide para su ejercicio»? La fórmula anterior proviene del liberalismo y nosotros afirmamos que es falsa, porque generalmente, uno de los órganos estatales reduce a los otros a la subordinación, o cuando menos, tiene notoria predominancia. Así, en 1857, el órgano predomi-

nante fue el Legislativo, y en 1917 a nuestros días es el Ejecutivo. En la actualidad la fórmula liberal subsiste únicamente «a título de disposición técnica en el cumplimiento de las tareas gubernamentales».

La Constitución conservadora de 1836 estableció un órgano compuesto por cinco individuos, y al que trató de hacer todo poderoso. El artículo 12 de la segunda ley le señaló sus atribuciones: anular los actos de cualquier poder, excitado para ello por cualquiera de los otros poderes.

La tesis mexicana, y que han seguido todas las constituciones de este país, salvo en 1814, tal como hemos señalado, consiste en que no hay división de poderes, sino que existe un solo poder: El supremo poder de la federación que se divide para su ejercicio; así, lo que está dividido es el ejercicio del poder. Cada rama de poder - los poderes constituidos: Legislativo, Ejecutivo y Judicial -es creada por la propia Constitución, la que le señala expresamente sus facultades, su competencia; lo que no se les atribuye no lo podrán ejercer. Pero la propia Constitución construye la colaboración entre las ramas del poder, o sea, que dos o las tres ramas de poder realizan parte de una facultad o función; como ejemplo podemos señalar: en el procedimiento legislativo, el Presidente tiene la iniciativa de ley, la facultad de veto y la publicación de la ley; el Presidente resuelve, cuando las dos cámaras legislativas no se ponen de acuerdo, sobre la terminación anticipada del período de sesiones; el Senado ratifica los tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo; el Senado aprueba o no los nombramientos Embajadores, Agentes Diplomáticos, Cónsules, Generales, Coroneles y demás jefes superiores del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea; el Presidente puede pedir ante la Cámara de Diputados la destitución por mala conducta de cualquier Ministro de la Suprema Corte, de los Magistrados de Circuito, Jueces de Distrito, Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los Jueces del Orden Común del Distrito Federal.

Ahora bien, una cosa es la colaboración entre las ramas u órganos del poder, y otra muy diferente es la construcción de las facultades de los órganos o la delegación de las facultades de un órgano en otro. La confusión de poderes la prohíbe la Consti-

tución al señalar expresamente que no pueden reunirse dos o más de los poderes en una persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en una persona, salvo en los cinco casos que la Constitución señala, dos de los cuales se encuentran indicados en el propio artículo 49. Constitución: a).- El artículo 29, y b).- El segundo párrafo del artículo 131. Es decir, en esos casos y con los procedimientos que la propia Constitución señala, el Presidente de la República puede legislar.

Por todo lo dicho, si la Constitución vigente permite una colaboración entre las ramas u órganos del poder, no implica que en el caso concreto el Poder Judicial invada las facultades del Legislativo, ya que la propia Constitución permite la colaboración entre poderes. Al efecto, transcribimos sus artículos 107 fracción II y 79 que **con un pequeño agregado** sea la solución para que las leyes declaradas inconstitucionales por una ejecutoria fuesen revisadas nuevamente por el Legislativo para su derogación abrogación.

ARTÍCULO 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:

FRACCIÓN I.-

FRACCIÓN II.- La sentencia será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y a 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 **SIN PERJUICIO DE COMUNICAR A LAS LEGISLATUIRAS O CONGRESO LA JURISPRUDENCIA DE LA LEY DECLARADA INCONSTITUCIONAL.**

ARTÍCULO 79.- La comisión permanente, además de las atribuciones que expresamente le confiere esta Constitución, tendrán las siguientes:

FRACCIÓN I.-

FRACCIÓN II.-

FRACCIÓN III.- Resolver los asuntos de su competencia, recibir durante el receso del Congreso de la Unión las iniciativas de ley y proposiciones dirigidas a las Cámaras y turnarlas para dictamen a las Comisiones de la Cámara a las que vayan dirigidas; a fin de que despachen en el inmediato perio-

do de sesiones.

PROPUESTA:

Que cuando se siente Jurisprudencia sobre una Ley declarada inconstitucional que de sí es obligatoria para todos los Tribunales, se comunique de inmediato a las Legislaturas o Congreso para que en ejercicio de sus funciones proponga la abrogación o derogación de la ley; debiéndose para ello agregar a la Constitución nuestra propuesta; a la Ley de Amparo, la Orgánica de cada Legislatura como del Congreso el articulado correspondiente para restaurar la Legalidad que debe prevalecer en todo país civilizado.

SEGUNDA PROPUESTA: SE PLANTÉA ESTABLECER EN LA LEY DE AMPARO EL CONCEPTO DE INTERÉS JURÍDICO Y DE QUE ESTE SEA ACREDITADO POR EL QUEJOSO EN EL JUICIO DE GARANTÍAS Y EN CONCORDANCIA CON ELLO LOS TRIBUNALES DE AMPARO ÚNICAMENTE AL RESOLVER EN DEFINITIVA DETERMINEN COMO CAUSAL DE IMPROCEDENCIA LA FALTA DE DICHO INTERÉS SIN PREJUZGAR LA AUSENCIA DEL MISMO EN NINGUN ACTO JUDICIAL ANTERIOR AL FALLO DEFINITIVO.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El particular al ejercitar la acción constitucional que constituye impugnar por la vía del amparo los actos de la autoridad esta haciendo valer su derecho constitucional consagrado en el artículo 17 del Pacto Federal, consecuentemente la acción que hace valer debe ser mucho mas amplia en categoría jurídica, naturaleza y expresión y no debe tener limitación alguna para materializarse y lograr que los Tribunales federales vengán a resolver si los actos o leyes que impugna, conculcan, agravia su esfera jurídica de orden constitucional, sin embargo en la práctica jurídica y en los tribunales se ha dejado la interpretación del "interés jurídico" del quejoso en materia de amparo más que al arbitrio del juzgador federal a la ligereza del juicio sobre lo que es el interés jurídico y lo mismo se establecen que se cambian postulados sobre el tema incurriéndose en la inseguridad jurídica y las mas de las veces en arbitrariedad y no en el uso del buen arbitrio por lo que

se ha considerado necesario retomar los elementos que la Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado como constitutivos del interés jurídico en el caso de la acción constitucional y plasmarlos en la Ley de Amparo para que el juez federal norme su criterio en tal cuestión además de señalar en la misma legislación la carga de la prueba del interés jurídico para el quejoso y desde luego especificar que para la existencia del mismo es necesario un acto de autoridad que cause una lesión jurídica directa y personal.

También proponemos que el tribunal federal en ningún momento anterior a la emisión del fallo definitivo en el procedimiento de garantías prejuzgue sobre la existencia del interés jurídico esto es, que siendo el interés jurídico una cuestión de fondo motivo de la sentencia y objeto de prueba el juzgador no puede en ningún caso determinar sobre la no existencia del interés jurídico del quejoso y en razón de ello causarle mayores agravios de los que el acto materia del juicio de amparo le haya deparado o en su caso permitir que se le sigan causando mayores lesiones jurídicas y por ello no debe de existir ninguna declaración que prejuzgue sobre la falta de interés jurídico.

PROPUESTA:

En relación con esta propuesta se formula la adición de la fracción V del artículo 73 de la Ley de Amparo y en concordancia con esta, la creación y adición del párrafo tercero de la fracción XVIII del artículo 73 del mismo ordenamiento legal.

La redacción actual de la fracción V del artículo 73 de la Ley de Amparo es la siguiente:

Artículo 73.- El juicio de amparo es improcedente:

I

II

III

IV

V.- Contra actos que no afecten los intereses jurídicos del quejoso.

La adición que se propone quedaría de la siguiente

te manera: Se entiende que no se afectan los intereses jurídicos del quejoso cuando el acto de autoridad no agravia a quien resulta perjudicado de manera directa y personal, además este, no acredita dicha circunstancia en el juicio de amparo.

Por su parte la redacción actual de la fracción XVIII del artículo 73 de la Ley de Amparo es la siguiente:

I

II

III

IV

V

VI

VII

VIII

IX

X

XI

XII

XIII

XIV

XV

XVI

XVII

XVIII.- En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna otra disposición de ley.

Las causales de improcedencia en su caso debe-

rán de ser examinadas de oficio.

El tercer párrafo cuya adición se propone establecería: Los Tribunales de Amparo en ningún caso antes de dictar sentencia prejuzgarán la causal de improcedencia de falta de interés jurídico del quejoso.

TERCERA PROPUESTA: SE PLANTEA UNA REFORMA AL ARTÍCULO 172 DE LA LEY DE AMPARO MEDIANTE LA CUAL LA AUTORIDAD QUE DE ACUERDO A ESTE PRECEPTO LEGAL HAYA SUSPENDIDO LA EJECUCIÓN DE LA SENTENCIA RECLAMADA QUE IMPUSO LA PENA DE PRIVACIÓN DE LA LIBERTAD SE OBLIGA A OTORGAR LA LIBERTAD CAUCIONAL DEL QUEJOSO SI DICHA LIBERTAD PROCEDIERE NORMANDO SU CONDUCTA PROCESAL PARA ESTE OBJETO DE ACUERDO A LO DISPUESTO POR LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 20 CONSTITUCIONAL Y A LAS LEYES FEDERALES O ESTATALES APLICABLES EN EL PROCEDIMIENTO PENAL DEL QUE EMANE EL ACTO RECLAMADO. PARA LOGRAR EL FIN ÚLTIMO SE PROPONE ADICIONAR CON UN SEGUNDO PÁRRAFO EL ARTÍCULO 172 DE LA LEY DE AMPARO EN VIGOR.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El motivo por el cual se plantea la reforma en cuestión se debe al hecho de que del texto del artículo 172 de la Ley de Amparo se advierte que la ley deja a la autoridad que suspendió el acto reclamado en el amparo directo de carácter penal una facultad discrecional en torno al otorgamiento de la libertad caucional del agraviado si procediere lo cual en nuestro concepto nos parece incorrecto e injusto, por que si una persona obtuvo su libertad caucional en primera instancia, en segunda instancia o gozo de la misma en ambas instancias o en su caso fue beneficiado con la condena condicional no hay razón para que se le coarte su libertad física en tanto se tramita el juicio de garantías pudiendo existir medidas de aseguramiento que el mismo tribunal de amparo por mediación de la autoridad que suspendió la ejecución de la sentencia puede ordenar que se lleven a la práctica y no se sustraiga a la acción de

la justicia el sentenciado y sea requerido cuantas veces sea necesario y sería contradictorio que una persona gozara de la libertad caucional en un proceso penal y no obtuviera ese beneficio en el procedimiento de garantías en el que se analizaría posibles violaciones constitucionales que se hubiesen cometido en dicho proceso lo que equivaldría si la Justicia de la Unión lo amparase y protegiese contra la sentencia dictada en ese procedimiento anti-constitucional a una doble violación de garantías, primera a las que en si, ya existieron en el proceso ante el juez natural y segunda la negativa de obtener su libertad en el procedimiento de amparo que declaro inconstitucional la sentencia materia del juicio.

Por todo lo anterior proponemos que sea imperativo y obligatorio para la autoridad que haya suspendido la ejecución de la sentencia en amparo directo en materia penal el otorgar la libertad caucional sustituyendo el término “podrá” por “deberá” conservando su texto actual por lo demás el artículo en comentario.

Se alega por otra parte que en el caso la fracción I del artículo 20 constitucional no es aplicable para otorgar la libertad caucional concedida dentro del procedimiento del amparo directo ya que el supuesto normativo legal que contiene el precepto constitucional señalado solo es aplicable durante el proceso penal al que se somete una persona y la libertad caucional surte sus efectos hasta que dicho proceso termina mediante sentencia que causa ejecutoria o sentencia de segunda instancia que confirma la recurrida, siendo por tanto ambas situaciones de libertad bajo caución diferentes, en lo cual nosotros estamos de acuerdo pero no por ello debe de dejarse de aplicar en nuestro concepto la fracción I del artículo 20 constitucional ni las leyes federales o estatales de carácter procesal que en relación a la procedencia de la caución son aplicables en el caso de que se trata sobre el acto del cual deriva la materia del que lo constituye como reclamado en el juicio de amparo, ya que siendo una norma de carácter procesal y no habiendo parámetros que señalen en el caso concreto los aspectos normativos de la libertad bajo caución en la suspensión de plano tratándose de amparo directo penal debemos aplicar por analogía la fracción I del artículo 20 cons-

titucional y repetimos las leyes federales o estatales aplicables en el procedimiento penal del que emana el acto reclamado so pena de causar mayor agravio a quien ya ha sido perjudicado con un acto de autoridad y en el que invariablemente se encuentra en peligro su libertad. Por lo cual debe especificarse con concreción la ley aplicable y su jerarquía por tratarse de una garantía constitucional como es la libertad del individuo.

El actual texto del artículo 172 de la Ley de Amparo es el siguiente: Cuando la sentencia reclamada imponga la pena de privación de la libertad, la suspensión surtirá el efecto de que el quejoso queda a disposición del Tribunal Colegiado de Circuito competente, por mediación de la autoridad que haya suspendido su ejecución, la cual **podrá** ponerlo en libertad caucional si procediere.

PROPUESTA:

Con motivo de la reforma que se plantea el mencionado precepto quedaría de la siguiente manera:

ARTÍCULO 172.- Cuando la sentencia reclamada imponga la pena de prisión de la libertad, la suspensión surtirá el efecto de que el quejoso quede a disposición del Tribunal Colegiado de Circuito competente, por mediación de la autoridad que haya suspendido su ejecución, **la cual deberá ponerlo en libertad caucional si procediere.**

En el caso la libertad caucional será con arreglo a lo dispuesto por la fracción I del artículo 20 constitucional y a las leyes federales o estatales aplicables en el procedimiento penal del que emane el acto reclamado.

Oaxaca de Juárez, Oax., diciembre 19 de 1999

