

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE ADICIONA EL ARTICULO 193 BIS A LA LEY DE AMPARO,

EXPOSICION DE MOTIVOS

Nuestros ordenamientos se ocupan de la Jurisprudencia desde el punto de vista de su formación. Existen reglas por separado para la interpretación de las normas jurídicas. Sin embargo, la integración de unas y otras no nos permite una preceptiva que regule con precisión la tarea de desentrañar la voluntad del legislador. La presente Iniciativa abraza el propósito de llenar la laguna en la ley relativa a las reglas para acceder a lo que quiso el legislador, al interpretar preceptos de ley y construir así los criterios judiciales que conforman la Jurisprudencia.

Por lo general cuando se hace referencia a las reglas para la interpretación de las leyes contenidas en la Constitución Federal se piensa únicamente en el Artículo 14 de nuestra Ley Fundamental y se pasa por alto que las normas del proceso legislativo también contienen reglas de interpretación. En efecto, el Artículo 72 constitucional en su inciso f) establece que *“en la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos se observarán los mismos trámites establecidos para su formación”*.

En torno a la interpretación auténtica, el tratadista Eugenio Trueba Olivares, en su obra *La Interpretación de la Ley* (Facultad de Derecho de la Universidad de Guanajuato, Departamento de Investigaciones Jurídicas, 1989, págs. 50-51) considera lo siguiente:

“La interpretación del legislador.

La interpretación de la autoridad legislativa es la que lleva a cabo el propio autor de la ley, a fin de dilucidar obscuridades o dificultades de normas ya dadas. En la actualidad se halla en desuso, pero antiguamente tuvo mucha importancia. En Roma, durante el Imperio, era el emperador el único facultado para esclarecer dudas sobre las reglas que él mismo dictaba (ejes est interpretari legem cujus est condere). Tal práctica pasó a otros países y a otros sistemas. Sólo el monarca debía explicar sus propias ordenanzas. Los jueces se abstendían de hacerlo. De oficio o a petición de parte, el asunto se remitía al monarca para continuar ante él el conflicto hasta fijar el sentido del texto legal (interpretación por súplica). A raíz de la revolución Francesa, al consagrarse la separación de los poderes, el decreto orgánico 16-24 de agosto de 1791 reservó al Legislativo la facultad de interpretación de las leyes, vedándola a los jueces.

No parece del todo mal que quien hace la ley, la esclarezca. La concurrencia en un solo órgano de las facultades legislativas con las aplicativas no es necesariamente pernicioso. Tal práctica, que antes se tenía como normal, ha sido superada por las ventajas que representa la separación de poderes, adoptada hoy día en la mayoría de los sistemas como medida de control en el ejercicio del poder al distribuirse entre órganos diferentes las funciones substanciales de la gobernación.

Entre nosotros el Poder Legislativo emite la ley pero no la aplica, salvo cuando ejerce ciertas funciones de tipo jurisdiccional en el juicio político o en el procedimiento de desafuero de altos funcionarios, en los términos del Título Cuarto de la Constitución Federal y Noveno de la del Estado. Debemos considerar, sin embargo, el contenido del inciso F del artículo 72 de la Constitución Federal, que confiere al Congreso de la Unión facultad para interpretar la ley, observándose para ello los trámites que se siguen para su formación. Consecuentemente no está al alcance de los particulares ni de cualquier autoridad promover la interpretación legislativa, la cual sólo podrá darse si la solicitan quienes tienen iniciativa. Suponiendo que se dé tal posibilidad en la práctica, la interpretación que se produzca tendrá la fuerza de obligatoria de cualquier ley. En nuestro concepto esta facultad consignada en el inciso F del artículo 72 constitucional podrá ejercerla el legislador en forma tan amplia y discrecional que puede rebasar el concepto mismo de interpretación, pues en atención a los trámites a que queda sujeta y a sus efectos, se trata de un acto legislativo neto, el cual, incluso, puede modificar la ley sometida a examen y no tan solo interpretarla en sentido estricto.”

El inciso f) del Artículo 72 constitucional pone de manifiesto que para interpretar la ley hay que conocer la voluntad del legislador, la cual se hace patente en el proceso legislativo, en particular en las razones que tuvo para aprobar el ordenamiento en cuestión, manifestadas tanto en la finalidad que haya tenido el autor de la iniciativa como en las valoraciones de las Comisiones Dictaminadoras como del Pleno de las Cámaras para emitir el acto formal y materialmente legislativo.

Desde tiempos inmemoriales, el sentimiento de justicia en las comunidades es quizás el más fuerte, cuya intensidad ha dado lugar a verdaderos movimientos transformadores. En las antiguas civilizaciones la importancia social de la función de impartir justicia se reflejó en la elevada posición que en la escala política ocupaban los juzgadores. A partir de 1789, con el advenimiento de la Separación de Poderes en la vorágine de la Revolución Francesa, la Judicatura adquiere contornos propios y límites precisos en su función. Para dar a cada quien lo suyo conforme a derecho, los Jueces deben tener claro el sentido del texto legal. Cuando los conceptos o los términos empleados se prestan por sí o por su relación con otras disposiciones a considerar efectos contradictorios o incompatibles, entonces surge la Hermenéutica como instrumento para encontrar sentido al ordenamiento jurídico.

Jurisprudencia en derecho procesal significa, tanto la serie de juicios o sentencias uniformes pronunciadas por los tribunales sobre un punto determinado de derecho, como el contenido de dichos fallos, la enseñanza o doctrina que dimana de ellos, en opinión de Eduardo Pallares (Véase el Diccionario de Derecho Procesal Civil, Editorial Porrúa, México, 1956, pág. 421).

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone, en su artículo 94, párrafo octavo, lo siguiente:

“La ley fijará los términos en que sea obligatoria la jurisprudencia que establezcan los tribunales del Poder Judicial de la Federación sobre interpretación de la Constitución, leyes y reglamentos federales o locales y tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano, así como los requisitos para su interrupción y modificación.”

Como se puede apreciar, el precepto anterior está orientado a la formación de la Jurisprudencia, es decir, a la secuencia y número de resoluciones en cierto sentido al pronunciarse los tribunales federales en la tarea hermenéutica sobre leyes, reglamentos y tratados internacionales. No obstante, la disposición en comento es sin lugar a dudas la base para que el Congreso de la Unión apruebe en la ley secundaria la preceptiva que complementa a las reglas de interpretación contenidas en la propia Ley Fundamental, en su Artículo 14. La ley es expresión ya hecha de la voluntad del pueblo, de ahí la importancia de conocer la intención del legislador al interpretar sus preceptos.

García Maynes señala: *“El legislador mediante una ley, establece en qué forma ha de entenderse un precepto legal, la exégesis legislativa obliga a todo el mundo, precisamente porque su autor, a través de la norma secundaria interpretativa, así lo ha dispuesto.”* (García Maynes, Eduardo. 1974. *Introducción al Estudio del Derecho*. Editorial Porrúa. 22ª edición. México. Página 329)

Siempre que se interprete uno o varios preceptos de una ley para conocer qué efectos produce y bajo qué supuestos, debiera el tribunal correspondiente llevar a cabo una tarea sistemática para conocer con nitidez qué fue lo que el legislador quiso plasmar en la ley, en contraste con las disposiciones que finalmente y como colofón del proceso legislativo tuvo a bien aprobar. Se trata de verificar, bajo criterios y principios jurídicos, hasta qué punto la parte dispositiva del ordenamiento logró en verdad reflejar la intención del legislador. Y, en suma, determinar si con la estructura normativa adoptada por el legislador consistente de una hipótesis y una sanción o consecuencia jurídica es suficiente para generar el efecto de derecho que se propuso el legislador, o bien, si la fórmula que dio contenido al texto legal resulta ineficaz para dicho cometido. Es bien conocida la Jurisprudencia que establece que más allá de los deseos expresados por el legislador, lo que vincula a las personas con la fuerza del imperium es lo que finalmente se aprobó, expidió y entró en vigor a través de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

En cualquier caso en que se considere que alguna disposición de ley carezca de los atributos de claridad y sencillez que no permitan captar su sentido, habrá de requerirse de un ejercicio interpretativo, en cuyo caso será necesario

tener claro cuál fue la intención del legislador. En este orden de ideas, la finalidad de la presente iniciativa es dotar a los tribunales federales de reglas a efecto de que cuando entren a la interpretación de alguno o varios preceptos de una ley, estén en aptitud de realizar una tarea sistemática para tener noticia clara de la intención del legislador al aprobar dichas disposiciones, como etapa previa de la hermenéutica jurídica. Para ello basta con vincular la etapa pertinente del proceso legislativo con el momento de inicio de la labor de interpretación. No se requiere de tocar a la Constitución, pues ésta ya faculta al Poder Judicial Federal para fijar, formar y establecer la Jurisprudencia y como a todas las autoridades con atribuciones jurisdiccionales le faculta para interpretar la ley. De ahí que es dable disponer en la Ley de Amparo de qué manera los tribunales federales discernirán cuál fue la voluntad del legislador al realizar la interpretación de alguna ley.

En el proceso de formación de las leyes hay dos momentos en los cuales el Legislativo, por conducto de los órganos parlamentarios habilitados para ello, externa su voluntad como instancia emisora de normas generales, abstractas e impersonales con fuerza coactiva, es decir, como fuente de Derecho. Cada momento procesal-legislativo está a cargo de distintos órganos. La intención del legislador se hace manifiesta al dictaminar la Comisión a la cual haya sido turnado el asunto, la iniciativa correspondiente. De conformidad con el artículo 86 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, las comisiones ordinarias tendrán a su cargo las cuestiones relacionadas con la materia propia de su denominación y, conjuntamente con la de Estudios Legislativos, el análisis y dictamen de las iniciativas de leyes y decretos de su competencia. El Dictamen contiene las valoraciones que llevaron a los miembros de la Comisión a ponderar positivamente la iniciativa con proyecto de decreto y aprobarla. Dichas valoraciones y las que resulten del debate en el pleno de las Cámaras constituyen los elementos que permiten clarificar la voluntad o intención del legislador. El Reglamento del Senado de la República establece lo siguiente:

Artículo 182

1. Los dictámenes legislativos son los documentos formulados en comisiones, por los cuales se propone al Pleno una decisión sobre las iniciativas o proyectos turnados por el Presidente.

Artículo 190

1. El dictamen que se presenta al Pleno por conducto del Presidente contiene los siguientes elementos:

I. Encabezado o título en el cual se especifica el asunto objeto del mismo, así como el ordenamiento u ordenamientos que se pretende establecer, modificar, derogar o abrogar;

II. Nombre de las comisiones cuyos integrantes lo suscriben;

III. Fundamentos legal y reglamentario;

IV. Antecedentes generales;

V. Objeto y descripción de la iniciativa o proyecto;

VI. Método de trabajo, análisis, discusión y valoración de las propuestas;

VII. Consideraciones de orden general y específico que motivan el sentido del dictamen y, de ser procedentes, las modificaciones realizadas;

VIII. En su caso, texto normativo y régimen transitorio del ordenamiento de que se trata;

IX. Firmas autógrafas, por lo menos de la mayoría absoluta de los integrantes de cada una de las comisiones dictaminadoras; y

X. Lugar y fecha de la reunión de las comisiones unidas para emitirlo.

Es claro que para interpretar las leyes, con miras a formar jurisprudencia, los tribunales federales deben tener presente la finalidad del autor de la iniciativa, las valoraciones en torno a dicha iniciativa contenidas en el Dictamen de las Comisiones correspondientes y los debates que, en su caso, tengan lugar en el plano de cada Cámara al aprobar el decreto de que se trate.

PROYECTO DE DECRETO QUE ADICIONA EL ARTICULO 193 BIS A LA LEY DE AMPARO

ARTICULO UNICO.- Se adiciona el artículo 193 Bis a la Ley de Amparo, para quedar como sigue:

Artículo 193 Bis.- En la integración de los criterios que establezcan la jurisprudencia, los tribunales federales correspondientes tomarán en cuenta la intención del legislador, por medio de la valoración que se contenga en los dictámenes de las Comisiones de las Cámaras de Diputados y de Senadores a las que se haya turnado la iniciativa de la ley materia de la interpretación, así como las razones expresadas en el Pleno de dichas Cámaras, para lo cual insertarán en sus resoluciones la parte conducente tomada de las Gacetas y del Diario de los Debates respectivos.

ARTICULOS TRANSITORIOS.-

UNICO.- El presente decreto entrará en vigor a los quince días de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

México, Distrito Federal a 6 de Diciembre de 2010.

SENADOR FELIPE GONZÁLEZ GONZÁLEZ