

INICIATIVA QUE REFORMA EL ARTÍCULO 128 DE LA LEY DE AMPARO, REGLAMENTARIA DE LOS ARTÍCULOS 103 Y 107 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO ALFREDO RIVAS AISPURO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA

Alfredo Rivas Aispuro, diputado federal integrante del Grupo Parlamentario de Morena en la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, en ejercicio de la facultad que confiere el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de conformidad con lo dispuesto en los numerales 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración de esta asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona la fracción III al artículo 128 de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con base en la siguiente

Exposición de Motivos

La respuesta mexicana a la injusticia

El Juicio de Amparo es la aportación de nuestro país al mundo en cuanto a creaciones jurídicas. Se trata de un recurso extraordinario que tiene por objeto únicamente revisar si alguno de los inicialmente llamados Derechos del Hombre y ahora Derechos Humanos ha sido violado en perjuicio de alguna persona. No se trata de la casación que implicaría una tercera instancia en el conocimiento de los asuntos judiciales o tramitados ante alguna autoridad administrativa, puesto que en realidad estamos frente a un procedimiento autónomo en el que se verifica el caso desde una perspectiva superior, a la luz de algún precepto de la Ley Fundamental que el justiciable considere le ha sido conculcado. En otras palabras, el juicio de amparo no es más que un método de control de la constitucionalidad en sede judicial, de la conducta de las autoridades de los tres órdenes de gobierno.

No es gratuito que la génesis, consolidación y evolución constante del juicio de amparo tuviese lugar en una nación como la nuestra. El surgimiento y desarrollo del juicio de amparo va de la mano de la lucha por la libertad, la justicia y el derecho en México. En el contexto volátil caracterizado por las asonadas constantes, los juristas mexicanos del siglo XIX tuvieron la prudencia y sabiduría de construir una institución que protegiera con certeza las entonces denominadas Garantías Individuales. Los gobiernos nacionales y estatales podían ir o venir, pero la protección de los derechos fundamentales se mantenía estable, gracias a la figura del juicio de amparo.

La Constitución Mexicana de 1917 fue igualmente una aportación notoria de nuestro país al mundo: fue la primera en el orbe que rompió con la estructura tradicional de la Carta Magna e introdujo una Declaración de Derechos Sociales sustentada en los derechos a la educación, a la tierra y al trabajo. El postulado de "Tierra y libertad" que fue el motor de las movilizaciones sociales de la Revolución Mexicana, se proyectó en las leyes secundarias dando lugar tanto a la Ley Agraria, así como su reflejo en la Ley de Amparo regulándose el Amparo Social, con una serie de medidas tendentes a poner a los campesinos, ejidatarios o comuneros en una posición de igualdad frente a la contraparte para estar en aptitud de poder hacer valer los derechos que el artículo 27, entre otros, de la Constitución General de la República les reconoció. Sin embargo, la producción jurídica de la época neoliberal trastocó la orientación eminentemente protectora del Juicio de Amparo en favor del Pueblo. Al concretar, a espaldas del pueblo, las llamadas reformas estructurales, se privilegió el capital financiero y a los grandes consorcios, por encima de los trabajadores y los pequeños empresarios mexicanos, dando lugar a diversas reformas como la financiera que favorece a los bancos, la energética que privilegia a las empresas extranjeras, entre otras. De ahí que la finalidad de la presente iniciativa consiste en actualizar la preceptiva en torno a la suspensión de los actos reclamados en tratándose de amparos contra leyes, a efecto de que las reformas neoliberales no terminen por viciar la eminente vocación de protección social con que nació y debería continuar su sano desarrollo el Juicio de Amparo en México.

Contención de los actos de aplicación de la Ley

Hace poco más de 150 años, cuando se cosían los primeros cuadernos judiciales, los jueces de distrito se percataron de que para estar en condiciones de dictar las sentencias de fondo, se requería de preservar la materia de los juicios de amparo. En consecuencia, se introdujo en la ley la posibilidad de suspender los actos reclamados. A través de reformas sucesivas al correr de los años se configuró un capítulo propio dedicado a la materia; se distinguió entre la suspensión de oficio y a petición de parte en función de la naturaleza de los derechos fundamentales violados; se estableció el trámite así como los requisitos en tratándose de la suspensión a petición de parte; se estableció la provisional como necesaria sin necesidad de escuchar a las otras partes, y se proyectó la definitiva habiendo ya dado intervención tanto a las autoridades señaladas como responsables como al tercero interesado, si lo hubiere, así como al agente del Ministerio Público de la Federación; finalmente se introdujo una audiencia en la que se decidiera en torno al otorgamiento de la suspensión definitiva.¹

El largo y congruente desarrollo que la institución procesal de la suspensión en el juicio de amparo ha tenido, se registró principalmente con base en la experiencia acumulada en la protección a las y los ciudadanos pero prácticamente sólo respecto de actos en los que se aplicaban las leyes de la República, ya fuera por órganos judiciales o por autoridades administrativas y no de la ley en sí. Si bien es cierto, ha existido la posibilidad de reclamar en amparo leyes o normas generales por considerar que violan algún precepto de la Constitución, también lo es que, por inercia, se venían aplicando prácticamente el mismo marco jurídico relativo a la suspensión que aplicaba para los actos de aplicación de la ley. No obstante, las anomalías introducidas en la Ley de Amparo por el neoliberalismo al aprobar las llamadas reformas estructurales, rompió con la intención del Constituyente Permanente dando lugar a desviaciones que permiten la paradoja de que unos cuantos privilegiados, contando con poder económico, no sólo tengan juzgados especializados a su disposición sino también una preceptiva inadecuada que permite perpetuar esquemas no sólo injustos sino faltos de equidad frente a las decisiones políticas fundamentales que adopta la representación política nacional depositada en el honorable Congreso de la Unión afectando con ello la soberanía nacional.

Suspensión, orden público e interés social

Para que un particular obtenga la suspensión de los actos reclamados, se requiere que además de que lo solicite el propio interesado, el otorgamiento de la medida no conlleve afectación al orden público o al interés social. Pero resulta que la mayoría de las leyes establecen con nitidez, en sus primeras disposiciones, la delimitación del objeto que regulan así como la proclamación de que se trata de un ordenamiento de orden público e interés social. La gran mayoría de las 320 leyes vigentes en la República así lo establecen: es muy raro que algún ordenamiento adolezca de este enunciado normativo que al parecer se ha convertido en sacramental. Únicamente los ordenamientos que tienen que ver con materias muy concretas y de vigencia efímera, como las leyes de amnistía, quizás más propias de un decreto que de una ley en toda la extensión de la palabra, carecen de la disposición expresa que haga referencia al carácter de interés social y orden público. En realidad, las alusiones a al interés social y el orden público en la ley son reminiscencias del positivismo jurídico que predominaba cuando se expidieron las leyes decimonónicas de amparo. De acuerdo a la Teoría de las Normas, cualquier ley, en cuanto norma coercitiva, general y abstracta, lleva implícitos los conceptos de interés social así como de orden público. La honorable Suprema Corte de Justicia de la Nación, siguiendo el pensamiento del doctor Ignacio Burgoa Orihuela, ha considerado que por interés social se entiende “aquel beneficio que obtiene la colectividad, del cual evidentemente se le privaría de concederse la suspensión solicitada” En cuanto al orden público, lo concibe como el arreglo, sistematización o composición de la vida social con vista a la determinada finalidad de satisfacer una necesidad colectiva, a procurar un bienestar público o a impedir un mal al conglomerado humano”.²

En este orden de ideas, la discordancia entre la institución de la suspensión y la naturaleza de la ley se hace evidente. En efecto, por un lado la Ley de Amparo exige para conceder la suspensión a petición de parte de que

no se siga perjuicio al interés social o al orden público y, por otro, las leyes de la República establecen, casi sin excepción, que son precisamente de orden público e interés social. A primera vista, pareciera que la conclusión lógica radica en que la suspensión no debiera proceder cuando el acto reclamado se haga consistir por la parte quejosa en leyes u ordenamientos de carácter general. Aunado a lo anterior, cabe mencionar que nuestro país es de los contados en la comunidad de las naciones que permite la enervación de las leyes. Desde luego existen tribunales constitucionales principalmente en Europa o bien supremas cortes que realizan la función de estos últimos y llevan a cabo un examen constitucional de los textos legislativos pero se subraya que lo hacen durante el procedimiento legislativo o antes de que entren en vigor, nunca cuando ya están surtiendo efectos en la vida cotidiana.

El catedrático de la Universidad Nacional Autónoma de México y Secretario de Tribunal Colegiado de Circuito, Carlos Hugo Tondo Hernández considera en torno a los actos no susceptibles de suspenderse, lo siguiente: “El quejoso debe tomar en cuenta que no todos los actos, aunque causen perjuicio y puede llegar a obtener sentencia favorable, son susceptibles de suspenderse, como los negativos, en donde de concederse les daría a la medida cautelar efectos restitutorios, propios de la sentencia de fondo. Tenemos los actos consumados reparables, futuros inciertos, consentidos de manera expresa o tácita; **leyes que con suspender su aplicación se causarían perjuicio al interés social y permitirían violar disposiciones de orden público, por ejemplo, las que tienen que ver con normas de cuidado del medio ambiente, protección al consumidor, residuos peligrosos, etcétera.**”³

La Ley conlleva la cualidad del interés social. El acto materialmente legislativo tiene ese carácter no sólo en razón de que el ordenamiento sea expedido por el Poder Legislativo, sino principalmente porque emana de un ámbito de competencia y de un Pacto Federal que clarifican las materias sobre las cuales el Estado puede dirigir mandatos a las personas. El interés general del que es portador la Ley proviene de que se haya llevado a cabo el proceso parlamentario en todas sus etapas: iniciación, dictamen así como debate y aprobación, y, además, de la sanción: el acto legislativo trasciende de la esfera del Poder que produce las normas, pues para que resulte obligatoria la Ley se requiere el concurso de otro Poder, pues no hay que olvidar que toca al Ejecutivo promulgarla a través de su difusión en el Diario Oficial de la Federación. Como se puede observar, en tratándose del amparo contra leyes, se hace necesario poner una limitación objetiva de interés general a un interés particular, en cuyo caso la suspensión no prevalece.

Cabe mencionar que la Ley de Amparo ya acoge este criterio. En el mismo precepto que se aborda en esta propuesta, con énfasis dispone que la suspensión no se otorgará contra normas generales dictadas por el Instituto Federal de Telecomunicaciones ni respecto de la Comisión Federal de Competencia Económica. ¿Habrá congruencia para los organismos constitucionales autónomos pero no con el Poder Legislativo de la Federación?

En este orden de ideas, es claro que el régimen actual de la suspensión de los actos reclamados, debe ajustarse cuando se trata de leyes o normas generales. El punto relevante radica, como se ha anotado con anterioridad, en el interés social y el orden público como conceptos jurídicos fundamentales propios de la ley o norma general. En esta tesitura, el autor de la presente iniciativa considera que los Jueces de Distrito podrán ejercer su facultad decisoria de conceder o no la suspensión de preceptos cuando los mismos se aparten del objeto de la ley. Es de tomarse en cuenta que el objeto de la Ley no es un tópico ambiguo o equivoco, sino que debe observar concordancia con el ámbito de competencia propio del honorable Congreso de la Unión o bien de las legislaturas de los estados o incluso los cabildos cuando emiten bandos o reglamentos. Este requisito para la suspensión a petición de parte resulta acorde con el propósito de esta institución procesal y, asimismo, con la esencia tutelar del Juicio de Amparo. Evita contrasentidos como el que se ha registrado en la controversia constitucional en torno a las recientes reformas y adiciones a la Ley de la Industria Eléctrica, en la que se permitió que se privara a la Comisión Federal de Electricidad de recibir Certificados de Energía Limpia para las sesenta plantas hidroeléctricas que no contaminan, que sólo se otorgaban a las empresas que lo hubieran solicitado después de la entrada en vigor de las reformas neoliberales, la mayoría sociedades de particulares y a las cuales tenía que recurrir

la empresa del Estado para poder tener presencia en el mercado, entre otras cuestiones que atentan contra la sana competencia y que por la obsoleta preceptiva de la suspensión en la Ley de Amparo, se registran en contra no de las autoridades sino del pueblo de México. Por ello, el autor de la presente se permite elevar a consideración de esa asamblea, el siguiente proyecto de

Decreto por el que se adiciona la fracción III al artículo 128 de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Único. Se adiciona la fracción III al artículo 128 de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 128...

I...

II...

III. Cuando se trate de amparos contra leyes o normas generales, se requerirá, además de los requisitos establecidos en las fracciones anteriores, que los preceptos, reformas o adiciones reclamados se aparten del objeto del ordenamiento o disposición general correspondiente.

Transitorio

Único. - El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Notas

1 Véase “La suspensión del acto reclamado en el amparo”, colección Figuras Procesales Constitucionales, páginas 41 a 43, consultado en la dirección digital siguiente:

http://sistemabibliotecario.scjn.gob.mx/sisbib/po2008/59132/59132_1.pdf

2 Ibídem, página 68.

3 Véase “Teoría y práctica del proceso de amparo indirecto en materia administrativa”, Carlos Hugo Hernández, Porrúa, México, 2008, página 199.

Ciudad de México, en la sede de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, a 17 de marzo de 2021.

Diputado Alfredo Rivas Aispuro (rúbrica)