

PRESIDENCIA DE LA MESA DIRECTIVA,
COMISIÓN PERMANENTE DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN. 20
Presente.

RECIBIDO

Ciudad de México, 19 de julio de 2022.

JUAN RAMIRO ROBLEDO RUIZ, Diputado integrante del Grupo Parlamentario de MORENA, con fundamento en los artículos 71 fracción II de la Constitución Federal; 3º, 23 numeral 1 inciso f), 116, 121, 122 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y punto Décimo primero del *Acuerdo de la Mesa Directiva por el que se establecen las reglas básicas para el funcionamiento de la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión*, por su conducto presento a la consideración y, en su caso, aprobación de la Cámara de Diputados, como Cámara de origen:

Iniciativa de adición de un quinto y un sexto párrafos al artículo 128 de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y de adición de un segundo y un tercer párrafos al artículo 15 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105, también de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de suspensión de actos reclamados y controvertidos, que se acompaña al presente conducto.

Le solicito amablemente dicte el curso legal y reglamentario que corresponde.

Atentamente

Ciudad de México,



**HONORABLE CÁMARA DE DIPUTADOS.
CONGRESO DE LA UNIÓN.
PRESENTE.**

JUAN RAMIRO ROBLEDO RUIZ, Diputado integrante del Grupo Parlamentario de Morena en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, LXV Legislatura, con fundamento en los artículos 71 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, numeral 1 fracción IX, 77 numeral 1, 78, 102 numeral 2 fracción VI, y demás relativos del Reglamento de la Cámara de Diputados, por su digno conducto someto a la consideración y en su caso aprobación, la iniciativa de adición de un quinto y un sexto párrafos al artículo 128 de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y de adición de un segundo y un tercer párrafos al artículo 15 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de suspensión de actos reclamados y controvertidos.

Las razones que justifican las propuestas de adición que se presentan son las siguientes:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

PRIMERO. Está fuera de discusión el valor fundamental de una Constitución - y de sus normas-, cualquiera que sea la concepción que se tenga de ella

RECIBIDO
2022 JUL 19 PM 2:22
SERVICIO DE REGISTRO
CÁMARA DE DIPUTADOS
CONGRESO DE LA UNIÓN

004738

conforme al muy vasto y rico repertorio teórico de nociones que se presentan en la reflexión jurídica y política.

La Constitución, cualquiera que sea su enfoque estructural, funcional, axiológico o argumentativo, al final constituye el núcleo del sistema y orden jurídicos de un país.

La Constitución emerge de factores sociales, políticos, económicos, culturales y naturales en un sentido amplio y, por esa misma razón, está llamada a proyectarse sobre esos factores con un propósito estabilizador o impulsor de cambio.

Pero ya se oriente a conservar o a cambiar, la Constitución lo hace a partir de bienes y valores que se reconocen en una sociedad plural y bajo la premisa de que pretende la razonabilidad del poder político y de su ejercicio.

Por eso es que la Constitución reconoce bienes como la libertad y la igualdad, valores como la justicia y la equidad y restringe el monopolio del poder mediante la división de poderes públicos, asignándoles funciones distintas que se deben realizar con apego a la ley y respetando los derechos humanos y fundamentales.

Eso es posible solo a partir de atribuir a la Constitución un carácter supremo, que en el caso de nuestro país se encuentra determinado en su artículo 133,¹

¹ "Artículo 133. **Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada entidad federativa se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de las entidades federativas.**"

pues de otra manera la Constitución, sus normas, fines y eficacia serían derrotables por leyes y actos ordinarios.

Este es el criterio que de forma sustantiva se recoge en diversas jurisprudencias aprobadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, entre las cuales se transcribe la siguiente:

“SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL Y ORDEN JERÁRQUICO NORMATIVO, PRINCIPIOS DE INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL QUE LOS CONTIENE. *En el mencionado precepto constitucional no se consagra garantía individual alguna, sino que se establecen los principios de supremacía constitucional y jerarquía normativa, por los cuales la Constitución Federal y las leyes que de ella emanen, así como los tratados celebrados con potencias extranjeras, hechos por el presidente de la República con aprobación del Senado, constituyen la Ley Suprema de toda la Unión, debiendo los Jueces de cada Estado arreglarse a dichos ordenamientos, a pesar de las disposiciones en contrario que pudiera haber en las Constituciones o en las leyes locales, pues independientemente de que conforme a lo dispuesto en el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Estados que constituyen la República son libres y soberanos, dicha libertad y soberanía se refiere a los asuntos concernientes a su régimen interno, en tanto no se vulnere el Pacto Federal, porque deben permanecer en unión con la Federación según los principios de la Ley Fundamental, por lo que deberán sujetar su gobierno, en el ejercicio de sus funciones, a los mandatos de la Carta Magna, de manera que si las leyes expedidas por las Legislaturas de los Estados resultan contrarias a los preceptos constitucionales, deben predominar las disposiciones del Código Supremo y no las de esas leyes ordinarias, aun cuando procedan de acuerdo con la Constitución Local correspondiente, pero sin que ello entrañe a favor de las autoridades que ejercen funciones materialmente jurisdiccionales, facultades de control constitucional que les permitan desconocer las leyes emanadas del Congreso Local correspondiente, pues el artículo 133 constitucional debe ser interpretado a la luz del régimen previsto por la propia Carta Magna para ese efecto.”* Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XX, octubre de 2004, página 264

Conforme a la jurisprudencia anterior, el carácter supremo de la Constitución implica su carácter modulador sobre la estructura, organización y funciones que corresponden a los poderes y entes públicos, sea que se trate de actos administrativos, judiciales o legislativos, tanto en un sentido negativo como positivo. Esto es, que ese carácter modulador o regulador puede implicar obligaciones de hacer como de no hacer para los poderes y entes.

En materia legislativa, lo antes dicho se encuentra reflejado en la porción normativa del artículo 133 de la Constitución Nacional que prescribe la exigencia de que las leyes del Congreso de la Unión emanen de ella, no solo en el sentido de competencia² y procedimiento,³ esto es, que las leyes tengan su origen en las autoridades legislativas competentes y conforme al procedimiento legislativo correspondiente, sino también en el sentido de que esas leyes del Congreso de la Unión deben ser armónicas con las normas constitucionales sustantivas del caso.

En sentido inverso, esto es, en un enunciado contrario, esa misma normativa constitucional obliga al Congreso de la Unión para que se abstenga de aprobar leyes ajenas a su competencia, que impliquen violaciones sustantivas al procedimiento legislativo, o que sean incompatibles en su contenido con las disposiciones constitucionales en juego.

² Véase, como ejemplo, la tesis del epígrafe: **CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA TUTELA JURÍDICA DE ESTA ACCIÓN ES LA PROTECCIÓN DEL ÁMBITO DE ATRIBUCIONES QUE LA LEY SUPREMA PREVÉ PARA LOS ÓRGANOS ORIGINARIOS DEL ESTADO. Asimismo, COMPETENCIA LEGISLATIVA. LOS JUECES CONSTITUCIONALES PUEDEN DEFINIR CUÁL ES EL FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL PARA LA EMISIÓN DE UNA LEY QUE INCIDA EN UNA MATERIA DETERMINADA AL VERIFICAR AQUÉLLA.**

³ Véanse, como ejemplo, las tesis de los rubros: **PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS CUYO CUMPLIMIENTO SE DEBE VERIFICAR EN CADA CASO CONCRETO PARA LA DETERMINACIÓN DE LA INVALIDACIÓN DE AQUÉL. Y FORMALIDADES DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL EJERCICIO DE LA EVALUACIÓN DE SU POTENCIAL INVALIDATORIO.**

Es oportuno aclarar también que las normas constitucionales por su propio carácter, son por lo general intencionalmente amplias y abstractas, en el sentido de que sus enunciados normativos son abiertos, no precisos y carentes de un carácter condicional (no son por lo regular normas con hipótesis condicionantes) y que ello obedece a su talante principalista que debe desarrollarse en la mayor medida que los hechos y el sistema jurídico lo permitan, recayendo esa obligación de desarrollo en toda autoridad pública y de manera señalada en los órganos legislativos.

El carácter modulador que tienen las normas constitucionales no necesariamente requiere que prevean enunciados prescriptivos o restrictivos específicos, sino genéricos para su mayor desarrollo, sean o no precisas las normas constitucionales y siempre que existan razones instrumentales y sustantivas que lo justifiquen.

A partir de los enunciados anteriores, vale abordar las premisas que exponen el silogismo en que se fundamenta esta iniciativa y la conclusión que plantea.

SEGUNDO. En el conjunto de valores que por su importancia tienen carta de residencia en la Constitución se encuentran la planeación del desarrollo, las áreas estratégicas y los bienes de dominio directo de la Nación.

1. La planeación del desarrollo

La planeación como un complejo de normas, documentos y acciones que son elaborados y aplicados por el gobierno, desde sus diversas esferas, para cumplir con una serie de principios políticos (jurídicos)⁴ y de desarrollo que el

⁴ Agregado propio.

Ejecutivo acuerda o consensa con los otros (poderes)⁵ niveles y órdenes de gobierno y con la sociedad,⁶ que por su trascendencia es objeto de regulación en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El artículo 25 de la Constitución General de la República reconoce sobre el particular que:

- Compete al Estado la rectoría del desarrollo con un sentido nacional, democrático, de justicia social (prescribe que se debe distribuir de manera equitativa la riqueza) *ius* humanista (por la tutela a los derechos humanos), así como planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica, con la potestad de fomento y regulación.
- Hay la necesidad de la concurrencia de los sectores público, social y privado en el desarrollo, su promoción conforme a su perfil y la posibilidad de coparticipar con ellos para el impulso de las actividades en áreas prioritarias del desarrollo.
- El sector público tiene a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, y prevé normas específicas de planeación del desarrollo en el caso de la energía eléctrica y los hidrocarburos.
- Es un propósito básico velar por la estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero.

⁵ *Idem.*

⁶ Iraceta Cenecorta, Francisco Xavier, *Planeación y desarrollo. Una visión de futuro*, México, Plaza y Valdez, 1997, p. 167.

El artículo 26 de la Constitución Nacional, por su parte, instituye normas fundamentales sobre:

- La planeación del desarrollo, su elaboración democrática, deliberativa, participativa popular y sus fines identificables con los propios objetivos constitucionales (sus bienes y valores).
- La planeación, acopio, procesamiento y generación de información pública oficial necesaria y útil, a través de un órgano constitucional autónomo como es el INEGI, así conocido de forma pública.
- La evaluación necesaria del desarrollo social y de manera específica de los programas públicos de asistencia social, también a través de un órgano constitucional autónomo, con la pretensión de conocer el estado real del desarrollo y de la eficacia de los programas públicos correspondientes.

En los artículos 27, 28, 73, 115, 116 y 122 de la Constitución Nacional se prevén también normas específicas o complementarias en materia de planeación del desarrollo y que, en conjunto con los artículos antes citados, muestran la relevancia de la materia para la vida social del país en el orden local y municipal.

Incluso, esa relevancia ha sido reconocida por la propia jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis del rubro: **DESARROLLO SOCIAL. SURGE COMO PARTE INTEGRAL DE LA INSTAURACIÓN CONSTITUCIONAL DEL SISTEMA DE PLANEACIÓN ECONÓMICA, DEMOCRÁTICA Y SOCIAL, RECONOCIENDO LA NATURALEZA MIXTA DEL ESTADO, POR LO QUE ES PIEZA CENTRAL DEL PROCESO DE**

PLANEACIÓN DEL DESARROLLO NACIONAL EN GENERAL, en la cual se puede leer de manera literal:

“La materia de desarrollo social es, entonces, una pieza central del proceso de planeación del desarrollo nacional en general, que se desarrolla en concreto a través del sistema nacional de planeación del desarrollo social y se ejecuta mediante la cooperación de las entidades y coordinación de las competencias, en materia de desarrollo social, previstas tanto a nivel federal, como a nivel estatal y municipal.”

Lo dicho es muy importante porque permite reconocer la importancia de la planeación del desarrollo, para todo el conjunto social, entendiendo que esa planeación no es una actividad reflexiva o que se concrete en un documento, sino que se convierte en y son acciones específicas que en última instancia buscan realzar los bienes y valores constitucionales como la libertad, la equidad, la salud, la justicia, ingresos justos, entre muchos otros que no deben ni pueden frenarse por intereses particulares o de grupos de elite, pues es de interés social y público la continuidad de esas acciones de planeación que finalmente buscan el desarrollo social, que es el de todos.

Una de las consecuencias de lo dicho y señalado en la parte final del párrafo segundo del apartado A del artículo 26 de la Constitución Federal —es que los programas de la administración pública federal deben sujetarse *obligatoriamente* a lo dispuesto en el Plan Nacional de Desarrollo— que se convierte en y constituye un **programa de gobierno** cuya observancia no depende de la voluntad de los servidores públicos, ni aun del titular de Ejecutivo, pues la consecuencia es que se vuelve un Plan de ejecución coercitivo por mandato constitucional que se expresa en programas públicos, y estos en actos, decisiones y acciones que deben acometer las autoridades

de la administración pública federal, pero también y por extensión para toda autoridad pública, ya que no tendría sentido que solo fuera obligatorio para las autoridades administrativas y no para el resto de ellas ni para el entorno de los otros órgano de gobierno, que deben justamente cumplir la Constitución y por ello coadyuvar al cumplimiento de aquella obligación.

2. Áreas estratégicas y bienes de dominio directo de la Nación

El Estado a su vez cuenta con determinadas áreas y actividades que son consideradas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como estratégicas, de manera que se reserva la exclusividad sobre su desarrollo. Dichas áreas y actividades tienen una característica fundamental, consistente en que son esenciales *“para el mantenimiento del sistema productivo de un país que funciona sobre la base de esos recursos y cuya supervivencia peligra sin su uso.”*⁷

De conformidad con el párrafo cuarto del artículo 28 de la constitución son consideradas materias estratégicas los *“correos, telégrafos y radiotelegrafía; minerales radiactivos y generación de energía nuclear; la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, y la exploración y extracción del petróleo y de los demás hidrocarburos en los términos de los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 de esta Constitución, respectivamente; así como las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión”*.

⁷ De Paula Gabriel, “Estrategia de seguridad para el desarrollo en un mundo de geopolítica total”, en Colotta Mariana y Lascano y Vedia Julio (comps), *contrapuntos para comprender las relaciones internacionales en el siglo XXI, Un análisis crítico de la política internacional*, Buenos Aires, Teseo, 2020.

El mismo párrafo, además, establece las áreas prioritarias para el desarrollo y engloba dentro de estas a la comunicación vía satélite y a los ferrocarriles, en donde el Estado ejerce la rectoría con la finalidad de proteger la seguridad y soberanía de la Nación y pese a que puede otorgar concesiones y permisos, se reserva el dominio de dichas vías de comunicación.

Pero las áreas estratégicas son entonces todas aquellas materias y actividades económicas reservadas para uso exclusivo del Estado, a través de los organismos y empresas nacionales que requiera para su eficaz manejo, que ameritan esa categoría por razones de interés general necesario para el desarrollo económico del país, definido de esta manera en la propia jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis del rubro y texto siguiente:

“ÁREAS ESTRATÉGICAS. SU CONCEPTO. *La expresión indicada se agregó al texto constitucional mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 3 de febrero de 1983, por el que se reformaron y adicionaron, entre otros, los artículos 25, 26, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que se incorporó un capítulo económico que tuvo como objetivo fijar los fines de la rectoría del Estado mediante el fomento del crecimiento económico, estableciendo y ordenando de manera explícita sus atribuciones en esa materia, en aras del interés general; de ahí que se introdujeron distintos conceptos como el de "áreas estratégicas", entendidas como aquellas actividades económicas reservadas para uso exclusivo del Estado, a través de los organismos y empresas que requiera para su eficaz manejo, que ameritan esa categoría por razones de interés general necesario para el desarrollo económico del país, es decir, son aquellas funciones identificadas con la soberanía económica, los servicios a cargo exclusivo del Gobierno Federal y la explotación de bienes de dominio directo, que por su significado social y nacional se orientan por el interés general que sólo garantiza el manejo del Estado, tal como lo estableció el Poder Revisor de la Constitución. "Suprema Corte de Justicia de la Nación, Registro digital: 2013961, Instancia:*

Segunda Sala, Décima Época, Materias(s): Constitucional, Tesis: 2a. XLIV/2017 (10a.), Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 40, marzo de 2017, Tomo II, página 1382, Tipo: Aislada.

Se desprende así que las áreas estratégicas son aquellas relacionadas con la soberanía económica de la Nación. En otras palabras, son las actividades que permiten al Estado mexicano no depender del exterior y ser autosuficiente en los aspectos necesarios para garantizar su propia soberanía y consolidar su posición estratégica, de tal suerte que por la relevancia que ello implica están a cargo exclusivo del Gobierno Federal.

En tanto así que aquellos bienes comprendidos en las áreas estratégicas tienen con el Estado un estrecho vínculo llamado **dominio directo**, que es aquella relación jurídica entre la Nación y determinados bienes que por su significado social y nacional están orientados por y para el interés general.

El artículo 27 de la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos menciona una serie de bienes de dominio directo de la nación en su párrafo cuarto, que a continuación se transcribe:

“Artículo 27....

*...
...*

Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o substancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno

sólidos, líquidos o gaseosos; y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional.”

De tal manera que es enunciativa y no limitativa la lista de bienes de dominio directo, los recursos naturales como los minerales, metales, piedras preciosas, sales, yacimientos minerales u orgánicos para hacer fertilizantes, petróleo y carburos de hidrogeno en cualquiera de sus formas, entre otros.

Tratándose entonces de áreas estratégicas y bienes de dominio directo de la Nación, es claro que la rectoría del Estado es fundamental para el desarrollo del país, y en ese sentido, el Estado tiene un particular y legítimo interés en manejar dichas áreas, en virtud de que constituyen un pilar fundamental para mantener la soberanía y consolidar una posición geopolítica sólida frente a los constantes cambios económicos, políticos y sociales en el mundo.

TERCERO. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reconoce a la justicia como un valor fundamental del sistema jurídico y político nacional, como se puede observar del texto de varios de sus artículos,⁸ que instituyen a la justicia como un valor cultural; pero también en su vertiente de servicio público componedor de conflictos; como estrategia de resolución de *litis* político-electorales; como protección, defensa de los derechos humanos y fundamentales y defensa del propio orden constitucional.

En tal sentido, conviene resaltar que la defensa de la constitución tiene como fin preservarla frente a los actos que la violentan, dejándolos sin efectos, dado el carácter supremo de aquella.

⁸Entre muchos otros, véanse los Artículo 3°, 6°, 16,17, 18, 27, 29, 35, 38, 41, 46, 73 y del 94 al 107.

El fin de una defensa eficaz de la Constitución Nacional, se realiza a través de diversos medios, mecanismos o métodos de control constitucional que se pueden clasificar a partir de diferentes criterios; así, según la naturaleza del órgano que ejerce el control, se pueden catalogar como políticos, jurisdiccionales, mixtos y populares.

Entre los métodos vigentes de control jurisdiccional que son de interés para esta iniciativa, se pueden enunciar el juicio de amparo, las controversias constitucionales, las acciones de inconstitucionalidad y el control difuso.

El juicio de amparo como proceso constitucional que tiene por objeto preservar los derechos humanos y fundamentales de las personas frente a los actos de autoridad que los intervienen o restringen ilegítimamente, implica un concepto amplio de defensa de la Constitución -jurisdicción constitucional de la libertad, se ha llegado a decir- y descansa en principios y reglas sobre la acción, su proceso y sentencia.

Una institución fundamental del juicio de amparo, y sobre la que trataremos adelante de manera puntual y principal, es la suspensión que procede de oficio o a instancia de parte, y que tiene por objeto que el acto reclamado no se ejecute, para evitar que se causen daños y perjuicios de difícil o imposible reparación al quejoso y mantener viva la materia del amparo, con sustento en diversas fracciones del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.⁹

⁹Por ejemplo: **Artículo 107.** ... X. Los actos reclamados podrán ser objeto de suspensión en los casos y mediante las condiciones que determine la ley reglamentaria, para lo cual el órgano jurisdiccional de amparo, cuando la naturaleza del acto lo permita, deberá realizar un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y del interés social. / Dicha suspensión deberá otorgarse respecto de las sentencias definitivas en materia penal al comunicarse la promoción del amparo, y en las materias civil, mercantil y administrativa, mediante garantía que dé el quejoso para responder de los daños y perjuicios que tal suspensión pudiere ocasionar al

Por otra parte, las controversias constitucionales, también como procesos constitucionales que proceden a instancia de parte legítima contra actos de autoridad o públicos para proteger el apartado orgánico de la Constitución y el sistema de competencias establecido por ella, es un verdadero juicio que cursa todas sus etapas procesales.

Como ocurre con el juicio de amparo, también en las controversias constitucionales se prevé la institución de la suspensión, que procede de oficio o a solicitud de parte y que tiene por fin "...preservar la materia del juicio, asegurando provisionalmente el bien jurídico de que se trate para que la sentencia que, en su caso, declare el derecho de la parte actora, pueda ejecutarse eficaz e íntegramente y, en segundo, tiende a prevenir el daño trascendente que pudiera ocasionarse a las partes y a la sociedad en general en tanto se resuelve el juicio principal, vinculando a las autoridades contra las que se concede a cumplirla, en aras de proteger el bien jurídico de que se trate y sujetándolas a un régimen de responsabilidades cuando no la acaten..."¹⁰

Aunque la suspensión en materia de amparo y de controversias constitucionales es diferente, persiguen fines en lo general análogos, como es conservar la materia del juicio y prevenir daños y perjuicios a los interesados de difícil o no posible reparación.

tercero interesado. La suspensión quedará sin efecto si éste último da contragarantía para asegurar la reposición de las cosas al estado que guardaban si se concediese el amparo y a pagar los daños y perjuicios consiguientes;"

¹⁰ Tesis del rubro: **SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. NATURALEZA Y FINES.** Suprema Corte de Justicia de la Nación, Registro digital: 170007, Pleno, Novena Época, Constitucional, P./J.27/2008, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXVII, marzo de 2008, página 1472.

Sin embargo, en los tiempos contemporáneos particularmente, pero desde siempre de manera recurrente, la suspensión también se ha empleado para obstaculizar actos públicos vinculados de inmediata y directamente a la planeación del desarrollo nacional, en las áreas estratégicas, las acciones del Estado en el terreno de las prioritarias y en bienes de dominio directo de la Nación, que afectan de manera grave el interés social.

Un ejemplo de ello lo constituyen los juicios de amparo que se han promovido:

- Contra actos de aplicación de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos.¹¹
- Contra la construcción del Aeropuerto Internacional Santa Lucía y la orden de detención del “Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México”.

En este caso, los juicios de amparo indirecto se promovieron de forma copiosa y en primera instancia obtuvieron de los juzgados de distrito el otorgamiento de la suspensión que, luego de casi medio año, eventualmente fue revocada.¹²

¹¹ Dio lugar a tesis como las de los siguientes epígrafes: **REMUNERACIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. CONTRA LA APLICACIÓN DE LA LEY FEDERAL RELATIVA PROCEDE LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL, AL SER INMINENTES Y DE DIFÍCIL REPARACIÓN LOS DAÑOS QUE CON SU EJECUCIÓN PODRÍAN OCACIONARSE A AQUÉLLOS. SUSPENSIÓN PROVISIONAL EN EL AMPARO CONTRA LA LEY FEDERAL DE REMUNERACIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. SU CONCESIÓN EN FAVOR DE LOS DIRECTAMENTE AFECTADOS (PADRES), GARANTIZA QUE SUS HIJOS MENORES DE EDAD NO RESENTIRÁN UN MENOSCABO PATRIMONIAL NI PSICOLÓGICO, POR LO CUAL, ES IMPROCEDENTE OTORGARLA TAMBIÉN A ÉSTOS.**

¹² Véase como ejemplo, la sentencia dictada por el Décimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito en el amparo en revisión 433/2019 incidente de revisión, en la cual se revocó la suspensión otorgada por el juez a quo.

- Contra la Ley Federal de Austeridad Republicana, la cual dio paso a criterios encontrados en los tribunales colegiados de circuito que conocieron de los amparos que impugnaron dicha Ley y que, antes de ser resueltos los criterios encontrados, situó el punto de la suspensión en un contexto de incertidumbre.¹³
- Contra la incorporación de los miembros de la Policía Federal a la corporación Guardia Nacional, y la instrumentación de acciones para su transición.¹⁴
- Contra actos de aplicación de la Ley de la Industria Eléctrica.¹⁵
- Contra los proyectos de la refinería “Dos Bocas” y “El tren maya”.¹⁶

Aunque los casos anteriores se refieren a los últimos cuatro años, es posible considerar que el uso y abuso en la promoción y concesión de la suspensión ligada al amparo tiene antecedentes históricos precisos.

¹³El tema de los criterios dispares, finalmente fue resuelto vía resolución de contradicción de tesis 8/2020, en la cual se sostuvo que era improcedente conceder la suspensión en el juicio de amparo que se promueva contra la aplicación de su artículo 24, segundo párrafo.

¹⁴Finalmente, los amparos promovidos en ese sentido dieron paso a la tesis del rubro: **SUSPENSIÓN DEFINITIVA EN EL AMPARO. PROCEDE SU CONCESIÓN CONTRA LA INCORPORACIÓN DE LOS ELEMENTOS DE LA POLICÍA FEDERAL A LA GUARDIA NACIONAL, AL SER UN ACTO FUTURO DE NATURALEZA INMINENTE**

¹⁵ En este caso, se promovieron diversos amparos, en los cuales se otorgó la suspensión contra actos de aplicación de la Ley de la Industria Eléctrica.

¹⁶ Los proyectos de la refinería “Dos bocas” y “El tren maya” han sido impugnados a partir de que el Presidente de la República acordó su implementación, de forma recurrente por políticos y asociaciones civiles que han alegado de manera ordinaria violación de derechos humanos de corte ecológico y medio ambiental. A guisa de ejemplo, vale la pena citar el juicio de amparo indirecto 884/2022, promovido por auto-reconocidos ambientalistas ante el Juzgado Primero de Distrito en el Estado de Yucatán, en el cual se ha concedido la suspensión definitiva de los actos reclamados.

Casos emblemáticos, se encuentran en los actos de aplicación de la regulación de la energía eléctrica anteriores a 1960 —fecha en que se nacionaliza la industria eléctrica— cuando la industria tenía un perfil de monopolio privado definido, pues en ese tiempo si los concesionarios consideraban que sufrían una afectación a sus intereses —lo que regularmente ocurría ante cualquier intento regulador del Estado Mexicano a favor del interés social— promovían juicios de amparo en los que solicitaban y en muchos casos obtenían, la suspensión de los actos reclamados.¹⁷

La promoción de la medida cautelar de la suspensión también ha tenido lugar en el contexto de otros mecanismos de control constitucional, como las controversias constitucionales, en las que de igual manera los actores legitimados —opuestos en interés al gobierno en turno— la han promovido y obtenido respecto de actos abstractos o concretos en las materias indicadas.

Así, y solo a guisa de ejemplo, se pueden citar las controversias constitucionales 100/2020, promovida por el Poder Ejecutivo del Estado de Colima contra actos de diversas autoridades consistentes en artículos de leyes, acuerdos e instrumentos jurídico-administrativos en materia de generación, transmisión y distribución de energía eléctrica; y 89/2020 promovida por la Comisión Federal de Competencia Económica, en contra del Acuerdo por el que se (emitió) la Política de Confiabilidad, Seguridad, Continuidad y Calidad en el Sistema Eléctrico Nacional dictado por el Ejecutivo

¹⁷ Ejemplo de ello es la tesis aislada siguiente: "**ELECTRICIDAD, SUSPENSION CONTRA LA RESOLUCION QUE DECLARA PROCEDENTE LA INTERCONEXION DE SISTEMAS DE.**" También se puede consultar el dictamen recaído a la iniciativa de reforma constitucional en energía eléctrica, que se discutió en la sesión plenaria de la Cámara de Diputados de 17 de abril de 2022, en donde se hace un desarrollo de los juicios de amparo promovidos y suspensiones concedidas a los concesionarios generadores de energía eléctrica.

Federal, pues en ambos casos se concedió la suspensión de los actos reclamados.

Aunque la suspensión en materia de amparo y en controversias constitucionales solo es una medida preventiva provisional, en los hechos se convierte en una herramienta que al suspender la ejecución de los actos reclamados, eventualmente los anula u obstaculiza de manera relevante.

Los daños y perjuicios que se derivan del otorgamiento de suspensiones, muchas veces no cuantificables en términos económicos, sin embargo, son ostensibles en las áreas de planeación del desarrollo nacional, áreas estratégicas y bienes de dominio directo de la nación, pues todas estas materias constituyen valores constitucionales prioritarios y de un claro y reforzado interés social, cuya obstaculización trasciende justamente a la vida social.

El uso político o abuso de la suspensión en materia de amparo y controversias constitucionales, por lo dicho, presenta un problema que exige de manera prioritaria una legítima solución de carácter legislativo que evite inseguridad, incertidumbre y sobre todo, la lesión del interés social.

CUARTO. En este apartado, se expone la evolución de la suspensión en materia de amparo y de controversias constitucionales y luego se concluye con la propuesta de proyecto de Decreto correspondiente.

A) La suspensión en materia de amparo, ha tenido soporte constitucional a partir de que entró en vigor la Constitución de 1917, de manera precisa en las fracciones V, VI, IX y X del Art. 107 de la Constitución Nacional, con enunciados generales y vagos en las dos últimas fracciones.

Las fracciones V, VI, IX y X del artículo 107 indicado, por su orden, decían de manera textual:

Fracción V:

"En los juicios penales, la ejecución de la sentencia definitiva contra la que se pide amparo, se suspenderá por la autoridad responsable, a cuyo objeto el quejoso le comunicará..."

Fracción VI:

"En juicios civiles, la ejecución de la sentencia definitiva, sólo se suspenderá si el quejoso de fianza de pagar los daños y perjuicios que la suspensión ocasionare... se anunciará la interposición del recurso, como indica la regla anterior."

Fracción IX:

"... Si el Juez de Distrito no residiere en el mismo lugar en que reside la autoridad responsable, la ley determinará el juez ante el que se ha de presentar el escrito de amparo, el que podrá suspender provisionalmente el acto reclamado, en los casos y términos que la misma ley establezca."

La fracción X:

"La autoridad responsable será consignada a la autoridad correspondiente, cuando no suspenda el acto reclamado, debiendo hacerlo, y cuando admita fianza que resultare ilusoria o insuficiente, siendo en estos dos últimos casos solidaria la responsabilidad penal y civil de la autoridad, con el que ofreciere la fianza y el que la prestare."

Como se puede observar, la técnica constitucional para regular la suspensión en materia de amparo fue precisa en el caso de que el acto reclamado

consistiera en sentencias penales -procedía de oficio, sin garantía- y civiles -procedía bajo garantía adminiculada con otras disposiciones-; pero fue definitivamente abierta y vaga, fuera de esos supuestos judiciales.

La Ley Orgánica de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Federal (Ley de Amparo de entonces), publicada en el Diario Oficial de la Federación de 10 de enero de 1936, preveía la procedencia de la suspensión de oficio o a petición de parte y establecía como regla general, que si la suspensión se solicitaba por una parte solo procedía si no se seguía perjuicio al interés general, si no contravenía disposiciones de orden público y siempre que los daños que se pudieran causar al quejoso por la ejecución del acto fueran de difícil reparación.¹⁸

En ese piso, el arbitrio judicial de las autoridades de amparo era muy amplio para interpretar las normas que regulaban la suspensión general, determinar su procedencia e improcedencia, especialmente a solicitud de parte, y originó una cauda de tesis¹⁹ orientadas a determinar paulatinamente el contenido, significado y alcance de conceptos como "*perjuicio al interés general*" o de "*difícil reparación del daño o perjuicio*".

¹⁸ Artículo 124.

¹⁹ Véanse a manera de ejemplo las tesis del rubro: **SUSPENSION, CUANDO DEBE ESTIMARSE QUE AFECTA EL INTERES GENERAL**. Registro digital 329789, Segunda Sala, 5a época, *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo LXII, p. 1803; asimismo, **SUSPENSION, CUANDO DEBE ESTIMARSE QUE AFECTA EL INTERES GENERAL**. Registro digital 329748, Segunda Sala, 5a época, *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo LXII, p. 1202; **INTERES GENERAL, SUSPENSION EN CASO DE**. Registro digital 320861, Segunda Sala, 5a época, *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo XCIII, p. 621; incluso, **PERJUICIOS DE DIFÍCIL REPARACION**. Registro digital 811610, Pleno, 5a época, *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo II, p. 662; **DEPOSITARIO, CUANDO EXISTE PARA EL PERJUICIO DE DIFÍCIL REPARACION, PARA LOS EFECTOS DE LA SUSPENSION**. Registro digital 355346, Tercera Sala, 5a época, *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo LXII, p. 1912; **SUSPENSION IMPROCEDENTE, POR NO SEGUIRSE PERJUICIOS DE DIFÍCIL REPARACION**. Registro digital 343590, Primera Sala, 5a época, *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo CV, p. 994.

El artículo 107 fue modificado por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 19 de febrero de 1951, para sentar las bases de la suspensión en esencia en las fracciones X y XI, pues las fracciones V y VI solo se ocuparon de establecer reglas atinentes a la presentación de la demanda de amparo.

La fracción X del artículo 107 de la Constitución Nacional, primero estableció la premisa de la procedencia de la suspensión respecto de actos reclamados en general y la sujetó, en caso de que no procediera de oficio y sin garantía, a que se tomara en cuenta la naturaleza de la violación alegada, la dificultad de reparación de los daños y perjuicios ocasionables al agraviado por la ejecución del acto y aquellos que resintieran terceros perjudicados y el interés público. En una segunda porción de la fracción X en comento, se establecieron reglas sobre la suspensión de sentencias penales y civiles, antes incluidas en las fracciones V y VI del mismo artículo.

En la fracción XI, solo se previeron reglas de competencia y trámite de la suspensión.

En forma desacompasada,²⁰ en el mismo Diario en el cual se publicó la reforma al artículo 107 constitucional reseñada, también se hizo del conocimiento público la reforma a la Ley Orgánica de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Federal, para precisar hipótesis ejemplares en las que se afectaba el interés social en torno a la suspensión.²¹

²⁰ La reforma no retoma la reforma Constitucional publicada al mismo tiempo.

²¹ El artículo 124 de la citada Ley, así, decía: "...Se considerará, entre otros casos, que sí se siguen perjuicios o se realizan esas contravenciones -al interés social-, cuando, de concederse la suspensión: se continúe el funcionamiento de centros de vicio, de lenocinio, la producción y el comercio de drogas enervantes; se permita la consumación o continuación de delitos o de sus efectos o el alza de precios con relación a artículos de primera necesidad o bien de consumo necesario; se impida la ejecución de medidas para combatir epidemias de carácter

La modificación a la Ley Orgánica citada es importante porque introduce, al ejemplificar cuándo se sigue perjuicio o contraviene el interés social, supuestos en los cuales no procede la suspensión; esto es, comienza a tasar en reglas legales hipótesis de improcedencia de la suspensión, sobre la base de considerar la afectación del interés social.²²

En más, la Constitución Nacional, por lo que hace a las bases de la suspensión en materia de amparo, como la Ley reglamentaria de la materia en el mismo tema no sufrieron modificaciones sino hasta 1967²³ y 1982²⁴ respectivamente; lo que sin embargo no impidió que por vía de interpretación se establecieran casos de improcedencia²⁵ y procedencia de la institución que no se ceñían estrictamente a las reglas legales.

grave; el peligro de invasión de enfermedades exóticas al país o la campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenen al individuo o degeneren la raza".

²² Instituir en la Ley, implícitamente, casos de improcedencia de la suspensión por afectación o contravención al interés social, solo pretendió brindar mayores herramientas a los juzgadores de amparo para resolver sobre la procedencia de la suspensión, toda vez que las reglas anteriores eran muy abiertas y suscitaban criterios constantes y eventualmente encontrados sobre el tema.

²³ Solo modificó en parte el trámite de la suspensión.

²⁴ En el Diario Oficial de la Federación de 30 de noviembre de 1982, se publicó la reforma a la fracción II del artículo 124 de la Ley Reglamentaria de amparo, para ampliar un supuesto más en el cual se consideraba la lesión del interés social, si con la suspensión se incumplían órdenes militares.

²⁵ En jurisprudencia por reiteración de tesis, por ejemplo, se extendió la improcedencia contra la fijación del salario mínimo, en la siguiente tesis: **SALARIO MINIMO PROFESIONAL. CONTRA SU FIJACION NO PROCEDE LA SUSPENSION.** Conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Federal del Trabajo, los salarios mínimos generales deberán ser suficientes para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural y para proveer a la educación obligatoria de los hijos; por otra parte, los salarios mínimos profesionales deben fijarse considerando además las condiciones de las distintas actividades industriales y comerciales; tales disposiciones son de orden público por así establecerlo el artículo 5o. de la ley laboral. Consecuentemente, conforme a la fracción II del artículo 124 de la Ley de Amparo resulta improcedente la concesión de la suspensión del acto reclamado, consistente en la resolución que fija el salario mínimo profesional, porque se ocasionaría perjuicio al interés social al otorgarse, en razón de que se retardaría la ejecución de una medida benéfica para la colectividad, lo que sería contrario al interés social, pues la sociedad y el Estado están interesados en que se mejoren

Después, tanto las bases constitucionales como la Ley Reglamentaria de amparo, no fueron modificadas de forma sustantiva en torno a la procedencia o improcedencia de la suspensión para los efectos de esta iniciativa,²⁶ sino hasta 2011.

Quizá solo cabría destacar con relación a la Ley Reglamentaria de amparo, los decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación de 24 de abril de 2006 y 29 de mayo de 2009, por los que se modificó dicha Ley para incrementar sucesivamente las hipótesis legales de afectación o contravención del interés social en materia de suspensión.

Pero el 6 de junio de 2011, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma a los artículos 94, 103, 104 y 107 de la Constitución, del cual interesa la modificación a las fracciones X y XI del numeral 107, por razón de que cambia de manera sustancial las bases para la procedencia de la suspensión, pues si antes operaba sobre la base de un sistema que se podría considerar tasado (dados los requisitos determinados para despachar su procedencia y las hipótesis específicas de lesión y contravención del interés social) se adscribe a una idea ponderada de la suspensión en la materia, en los siguientes términos:

"X. Los actos reclamados podrán ser objeto de suspensión en los casos y mediante las condiciones que determine la ley reglamentaria, para lo cual el órgano jurisdiccional de amparo, cuando la naturaleza del acto lo

las condiciones de sus miembros. Registro digital 254974, Tribunales Colegiados de Circuito, 7a época, *Semanario Judicial de la Federación*, volumen 72, sexta parte, p. 181.

²⁶ La Ley Reglamentaria de amparo, en decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación de 10 de enero de 1994 y 8 de febrero de 1999 modificó el artículo 136 y adicionó el artículo 124 bis -también modificó el artículo 138-, por su orden, con reglas específicas para la suspensión en casos de actos que afectaran la libertad personal.

permita, deberá realizar un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y del interés social.

"Dicha suspensión deberá otorgarse respecto de las sentencias definitivas en materia penal al comunicarse la promoción del amparo, y en las materias civil, mercantil y administrativa, mediante garantía que dé el quejoso para responder de los daños y perjuicios que tal suspensión pudiere ocasionar al tercero interesado. La suspensión quedará sin efecto si éste último da contragarantía para asegurar la reposición de las cosas al estado que guardaban si se concediese el amparo y a pagar los daños y perjuicios consiguientes;

"XI. La demanda de amparo directo se presentará ante la autoridad responsable, la cual decidirá sobre la suspensión. En los demás casos la demanda se presentará ante los Juzgados de Distrito o los Tribunales Unitarios de Circuito los cuales resolverán sobre la suspensión, o ante los tribunales de los Estados en los casos que la ley lo autorice;"

Las nuevas bases constitucionales del amparo en materia de suspensión resuenan en la publicación del Decreto de 2 de abril de 2013 en el Diario Oficial de la Federación, con la nueva Ley de Amparo Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual por disciplinar los casos en que procede o no la suspensión en actos generales reclamados, ha establecido un sistema híbrido o mixto, entre tasado y ponderado.

Esto se explica porque en los artículos 128 y 138 de la Ley de Amparo, se establecen los requisitos para que proceda la suspensión en general y su ponderación, como sigue:

"Artículo 128. *Con excepción de los casos en que proceda de oficio, la suspensión se decretará, en todas las materias, siempre que concurren los requisitos siguientes:*

I. Que la solicite el quejoso; y

II. Que no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público..."

"Artículo 138. *Promovida la suspensión del acto reclamado el órgano jurisdiccional deberá realizar un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y la no afectación del interés social y, en su caso, acordará lo siguiente:*

I. Concederá o negará la suspensión provisional; ..."

Sobre el particular, se debe considerar que el otorgamiento de la suspensión en general, salvo que proceda de oficio, obliga al juzgador de amparo para que pondere o sopesé: a). El derecho que el quejoso alega como vulnerado y que *prima facie* o en una primera aproximación no definitiva, puede estar justificado y le puede corresponder frente al acto reclamado; y b). El interés social y/o el orden público que se afectaría de concederse la suspensión; para luego c). resolver si procede o no otorgar la suspensión,²⁷ considerando en su esencia que siempre **debe primar** el interés social.

²⁷ Sobre el particular: **"SUSPENSIÓN PROVISIONAL EN EL AMPARO. PROCEDE EL ANÁLISIS DE LA APARIENCIA DEL BUEN DERECHO TANTO PARA CONCEDERLA COMO PARA NEGARLA [INAPLICABILIDAD DE LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 10/2014 (10a.)].** De conformidad con la fracción X del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los casos en que la naturaleza del acto lo permita, los Jueces decidirán sobre la suspensión en el amparo con base en un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y del interés social. Por su parte, el artículo 138 de la Ley de Amparo vigente prevé que una vez promovida la suspensión del acto reclamado, el órgano jurisdiccional debe realizar un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho, la no afectación al interés social y la no contravención de disposiciones de orden público. En estas condiciones, la apariencia del buen derecho constituye el asomo anticipado a la constitucionalidad de los actos reclamados, y si bien es cierto que conforme a la jurisprudencia 2a./J. 10/2014 (10a.), de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, emitida con base en la Ley de Amparo abrogada, se estimaba que la apariencia del buen derecho debía invocarse sólo cuando se fuera a conceder la suspensión, también lo es que conforme al artículo 138 citado, dicho análisis procede tanto para conceder como para negar la suspensión provisional, sin que pueda considerarse que la mera acreditación de la apariencia del buen derecho asegure su otorgamiento, pues es necesario que ese elemento se pondere ante el mandato de que la medida cautelar no resulte contraria al interés social o contravenga disposiciones de orden público; de ahí que no resulte aplicable la jurisprudencia referida, al existir disposición expresa en la Ley de Amparo vigente. Registro digital 2022706, Tribunales Colegiados de Circuito, tesis XVII. 2o. P.A. 16K (10a), décima época, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 83, febrero de 2021, tomo III, p. 2940."

Así, la apariencia del buen derecho no debe autorizar a hablar de la suspensión como una medida anticipatoria, sino cautelar, provisoria o temporal; y tampoco debe ser el factor preponderante para la ponderación del juicio del juzgador, pues la disposición primaria para la concesión de la suspensión se antepone en el artículo 128.

Sin embargo, correlativamente y al mismo tiempo, el artículo 129 de la misma Ley preveía y prevé entre otros casos, supuestos de perjuicio o contravención del interés social en los que no procede la suspensión:

***"Artículo 129.** Se considerará, entre otros casos, que se siguen perjuicios al interés social o se contravienen disposiciones de orden público, cuando, de concederse la suspensión:*

I. Continúe el funcionamiento de centros de vicio o de lenocinio, así como de establecimientos de juegos con apuestas o sorteos;

II. Continúe la producción o el comercio de narcóticos;

III. Se permita la consumación o continuación de delitos o de sus efectos;

IV. Se permita el alza de precios en relación con artículos de primera necesidad o de consumo necesario;

V. Se impida la ejecución de medidas para combatir epidemias de carácter grave o el peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país;

VI. Se impida la ejecución de campañas contra el alcoholismo y la drogadicción;

VII. Se permita el incumplimiento de las órdenes militares que tengan como finalidad la defensa de la integridad territorial, la independencia de la República, la soberanía y seguridad nacional y el auxilio a la población civil, siempre que el cumplimiento y ejecución de aquellas órdenes estén dirigidas a quienes pertenecen al régimen castrense;

VIII. Se afecten intereses de menores o incapaces o se les pueda causar trastorno emocional o psíquico;

IX. Se impida el pago de alimentos;

X. Se permita el ingreso en el país de mercancías cuya introducción esté prohibida en términos de ley o bien se encuentre en alguno de los supuestos previstos en el artículo 131, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; se incumplan con las normas relativas a regulaciones y restricciones no arancelarias a la exportación o importación, salvo el caso de las cuotas compensatorias, las cuales se apegarán a lo regulado en el artículo 135 de esta Ley; se incumplan con las Normas Oficiales Mexicanas; se afecte la producción nacional;

XI. Se impidan o interrumpan los procedimientos relativos a la intervención, revocación, liquidación o quiebra de entidades financieras, y demás actos que sean impostergables; siempre en protección del público ahorrador para salvaguardar el sistema de pagos o su estabilidad;

XII. Se impida la continuación del procedimiento de extinción de dominio previsto en el párrafo segundo del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En caso de que el quejoso sea un tercero ajeno al procedimiento, procederá la suspensión;

XIII. Se impida u obstaculice al Estado la utilización, aprovechamiento o explotación de los bienes de dominio directo referidos en el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El órgano jurisdiccional de amparo excepcionalmente podrá conceder la suspensión, aún cuando se trate de los casos previstos en este artículo, si a su juicio con la negativa de la medida suspensiva pueda causarse mayor afectación al interés social."

Huelga decir que los casos antes previstos se han fundado en el interés social o general que se vería afectado de despacharse la medida de suspensión y que, de acuerdo a diversos criterios judiciales, no se encuentran a libre disposición del juzgador con base en la apreciación del buen derecho, pues en todos estos casos siempre se debe **privilegiar** el interés social.²⁸

²⁸ Véase la tesis siguiente: **"SUSPENSIÓN EN EL AMPARO. LOS ARGUMENTOS RELATIVOS A LA PONDERACIÓN DE LA APARIENCIA DEL BUEN DERECHO Y LA NO AFECTACIÓN AL ORDEN PÚBLICO Y AL INTERÉS SOCIAL, SON INATENDIBLES Y DEBE NEGARSE LA MEDIDA, CUANDO EL ACTO RECLAMADO SE ADECUA A LOS SUPUESTOS PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 129 DE LA LEY DE LA MATERIA.** Del artículo 107, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de sus antecedentes legislativos, se advierte que, de acuerdo con la intención del Constituyente, corresponde al legislador ordinario establecer los casos en que proceda o no conceder la

Por lo dicho, es que se considera que el marco jurídico vigente instituye un régimen mixto, taxativo y ponderado de la suspensión en materia de amparo.

Es de utilidad también referir que poco tiempo después de publicarse la Ley de Amparo, por decreto de 11 de junio de 2013, se modificó el artículo 28 de la Constitución Nacional para establecer que las normas generales, actos u omisiones de la Comisión Federal de Competencia Económica y del Instituto Federal de Telecomunicaciones; a la fecha, solo pueden ser impugnados mediante el juicio de amparo indirecto y no son objeto de suspensión, inaugurándose con ello la técnica no solo de instituir excepciones constitucionales al régimen de suspensión en materia de amparo fuera de los apartados judiciales, sino que introduce el exceso de restringir el derecho de combatir las normas, actos u omisiones de la Comisión Federal de Competencia Económica y del Instituto Federal de Telecomunicaciones estrictamente solo a través de del juicio de amparo indirecto, esto es, restringiendo el instrumento garantía.

suspensión del acto reclamado en el juicio de amparo y aquellos en que pueda decidirse discrecionalmente por los Jueces, a condición de que lo hagan con base en una ponderación entre la apariencia del buen derecho y el interés social; de ahí que la Ley de Amparo reconoció a los Jueces la discrecionalidad aludida, pero también determinó los supuestos en que la suspensión debe otorgarse de oficio y de plano, dado el peligro en la demora de contener cierto tipo de violaciones; esto en el artículo 126 de la ley reglamentaria mencionada, así como los casos en que la suspensión debe negarse, porque el propio legislador consideró que su otorgamiento sería contrario al orden público o al interés social, lo que se manifiesta en el artículo 129 del propio ordenamiento. Así, en los casos previstos en este último precepto, basta que se advierta que el acto reclamado se adecua a los supuestos ahí contenidos para que se niegue la suspensión, sin que sean atendibles al respecto, los argumentos relativos a la acreditación de la apariencia del buen derecho de quien solicita la medida o a la no afectación al interés social, pues no se está en un supuesto en que corresponda al juzgador decidir sobre la medida mediante la ponderación de dichos aspectos y, antes bien, según lo dispone el artículo 129 indicado, sería sólo la necesidad de salvaguardar en mayor medida al interés social, lo que excepcionalmente permitiría al Juez decidir el otorgamiento de la medida, aun cuando el acto se adecue a los supuestos que prevé. Registro digital 2011933, Tribunales Colegiados de Circuito, tesis IV. 2o. A. 89K (10a), décima época, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 31, junio de 2016, tomo IV, p. 3026.

Sin embargo, algo destacable de la reforma antes indicada es que se justificó, nuevamente en el interés social, toda vez que esas normas, actos u omisiones tenían lugar en áreas prioritarias o estratégicas para el desarrollo nacional y la vida social.

Para dar cabida en el orden legal al contenido de esa reforma constitucional, por decreto publicado el 14 de julio de 2014 en el Diario Oficial de la Federación, se adicionó un último párrafo al artículo 128 de la Ley Reglamentaria de Amparo.²⁹

Finalmente, por decreto que se publicó el 17 de junio de 2016 en el Diario Oficial de la Federación, se modificó el primer párrafo del artículo 138 de la Ley de Amparo, para disponer:

"Artículo 138. Promovida la suspensión del acto reclamado el órgano jurisdiccional deberá realizar un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho, la no afectación del interés social y la no contravención de disposiciones de orden público, en su caso, acordará lo siguiente:..."

Reforma que tuvo como objeto delinear o perfilar de manera prelativa la ponderación en la materia, la cual debe entenderse en el sentido de que antepone las hipótesis negativas a la asertiva; esto es, que el criterio de la

²⁹ *"Artículo 128. Con excepción de los casos en que proceda de oficio, la suspensión se decretará, en todas las materias salvo las señaladas en el último párrafo de este artículo, siempre que concurren los requisitos siguientes: I. y II. ... Las normas generales, actos u omisiones del Instituto Federal de Telecomunicaciones y de la Comisión Federal de Competencia Económica, no serán objeto de suspensión. Solamente en los casos en que la Comisión Federal de Competencia Económica imponga multas o la desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones, éstas se ejecutarán hasta que se resuelva el juicio de amparo que, en su caso, se promueva."*

apreciación de la apariencia del buen derecho debe quedar condicionado a que no se afecten ni contravengan valores sociales superiores al interés particular del quejoso.

Sin embargo, parece ser que muchos juzgadores que reciben las demandas de amparo indirecto no interpretan esa última adición a la ley de amparo como el parámetro para su resolución suspensiva, sino que se arrogan atribuciones laxas para la ponderación de su juicio, concediendo de manera recurrente las suspensiones de amparo bajo paradigmas liberales que conceden primicia a los intereses económicos particulares, nacionales y extranjeros, frente al interés de la nación, que finalmente es comprensivo de todo lo social y lo público, esto es, de todo lo que atañe al interés colectivo de la población mexicana.

Luego entonces, cuando los agentes del Poder encargado de interpretar y aplicar las normas generales para los casos concretos, en cuestiones de conflicto jurídico, exceden las premisas de su interpretación correcta y por el contrario, se otorgan a sí mismos márgenes de decisión que no corresponden a los motivos que generaron la ley; o dicho de otra manera, que no concuerdan con la interpretación original que toca en primera y última instancia al Poder Legislativo, es el caso que deben acotarse las normas a fin de constreñir y precisar los términos para la debida interpretación y aplicación de esa ley.

B) Por otra parte, por lo que hace a la suspensión en las controversias constitucionales, es pertinente considerar que el artículo 105 de la Constitución Federal mantuvo su redacción hasta el año de 1994, pues solo se modificó en dos ocasiones (1967 y 1993) para precisar que la ley determinaría las controversias referidas en su único párrafo y para introducir la figura del entonces Distrito Federal en el marco de los conflictos de competencia.

Por decreto publicado el 31 de diciembre de 1994 en el Diario Oficial de la Federación, el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos sufrió un giro importante, pues de un párrafo de diez líneas pasó a tres fracciones que integraron casi cien líneas; pero lo más importante, es que en su fracción I se instituyó por vez primera el proceso de las controversias constitucionales, en la fracción II las acciones de inconstitucionalidad y en la fracción III, el recurso de apelación contra sentencias dictadas por los jueces de distrito en que se implicaba el interés de la Federación como competencia de la Corte.

El artículo 105 de la Constitución Nacional luego fue modificado en diez ocasiones (1996, 2005, 2006, 2011, 2012, 2013, dos veces en 2014, 2016 y 2021), pero las reformas versaron puntualmente sobre el incremento o disminución de sujetos legitimados para promover controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, establecer nuevas o derogar previas hipótesis de procedencia de controversias y acciones, o modular su objeto.

Cabe resaltar que en ningún caso se establecieron bases constitucionales sobre la suspensión en tratándose de las controversias constitucionales.

La suspensión en materia de controversias constitucionales solo se reguló en la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación de 11 de mayo de 1995 y que no se ha modificado sobre el particular.

La Ley Reglamentaria del artículo 105 constitucional norma la parte sustantiva de la suspensión en las controversias constitucionales en sus artículos 14 a 18, resaltando por su importancia los numerales 14 segundo párrafo y 15, que dicen por su orden:

“Artículo 14. ...

La suspensión no podrá otorgarse en aquellos casos en que la controversia se hubiere planteado respecto de normas generales”

“Artículo 15. La suspensión no podrá concederse en los casos en que se pongan en peligro la seguridad o economía nacionales, las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano o pueda afectarse gravemente a la sociedad en una proporción mayor a los beneficios que con ella pudiera obtener el solicitante.”

El artículo 14 establece como un principio general la improcedencia de la suspensión si el acto controvertido es una norma general, mientras que el artículo 15 tasa la improcedencia en caso de que la suspensión ponga en riesgo la seguridad y economía nacionales, las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano o se rebase un punto de equilibrio para el interés social.

Como ocurrió con la suspensión en materia de amparo en su origen, en cuanto correspondía a determinar los contenidos de conceptos como “interés social” y que requirió de un esfuerzo interpretativo judicial progresivo, lo propio ha ocurrido con la suspensión en las controversias constitucionales, pues se han

adoptado criterios diversos para esclarecer los significados de conceptos como institucionales fundamentales del orden jurídico mexicano, entre otros³⁰

Pero además, se ha ido perfilando una doctrina judicial propia sobre la procedencia de la suspensión en materia de controversias constitucionales, la cual se puede ejemplificar con la jurisprudencia del rubro **SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. PARA RESOLVER SOBRE ELLA ES FACTIBLE HACER UNA APRECIACIÓN ANTICIPADA DE CARÁCTER PROVISIONAL DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ACTO RECLAMADO (APARIENCIA DEL BUEN DERECHO Y PELIGRO EN LA DEMORA)**.³¹

La tesis anterior muestra que, pese a que se ha reconocido que la suspensión en las controversias constitucionales es diversa de la institución de la suspensión en materia de amparo, los criterios judiciales guardan relación y proximidad entre ambas figuras.

Así, el hecho de que la suspensión en las controversias constitucionales opera sobre la base del buen derecho y la ponderación, propicia una diversidad de resoluciones en las cuales se decide si procede o que es improcedente.

Todos los motivos anteriormente expuestos llevan el objetivo de enfatizar el privilegio del interés social, general, en búsqueda del beneficio colectivo, de la

³⁰ Véase como ejemplo la tesis del rubro **SUSPENSIÓN EN LOS JUICIOS REGIDOS POR LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. "INSTITUCIONES FUNDAMENTALES DEL ORDEN JURÍDICO MEXICANO" PARA EFECTOS DE SU OTORGAMIENTO**. Registro digital 187055, Pleno, tesis P./J. 21/2002, novena época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XV, abril de 2002, p. 950.

³¹ Registro digital 180237, Pleno, tesis P./J. 109/2004, novena época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XX, octubre de 2004, p. 1849.

preservación de las instituciones de orden público, de la seguridad, el desarrollo nacional y el interés superior del Estado, son lo que inspiran la presente iniciativa para proponer que si bien la suspensión en materia de amparo y controversias constitucionales de modo general procede de manera ponderada, ello no exime y por el contrario, autoriza a que se tasen casos de improcedencia de la suspensión en una y otra materia, con el fin de respetar instituciones superiores y de evitar los abusos que se han cometido al hacer uso indebido y hasta político, de aquella.

Entonces, con base en todo ello y teniendo como premisa principal lo dicho en el párrafo precedente y como siguiente instancia, que la propia Constitución de México remite a la legislación ordinaria la facultad de determinar las condiciones y los casos sobre los que debe o no concederse la suspensión del amparo, y por extensión lógica, la de las controversias constitucionales, se arriba a la conclusión que se traduce en la propuesta de adición a dos disposiciones legales que buscan preservar el interés social por encima del interés particular, planteado así las modificaciones a la ley de amparo con todo el alcance y dimensión jurídica que importan.

Por todo lo antes expuesto, someto a la consideración y en su caso, aprobación, de esa H. Asamblea, el siguiente proyecto de:

DECRETO QUE ADICIONA DOS ÚLTIMOS PÁRRAFOS AL ARTÍCULO 128 DE LA LEY DE AMPARO, REGLAMENTARIA DE LOS ARTÍCULOS 103 Y 107 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS; Y UN SEGUNDO Y TERCER PÁRRAFOS AL ARTÍCULO 15 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN LOS TÉRMINOS SIGUIENTES:

ARTÍCULO PRIMERO. Se adicionan dos últimos párrafos 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 y II.

...

...

...

...

Los actos de los poderes, órganos y entidades públicos en materia de áreas estratégicas, bienes de dominio directo de la Nación y del Plan Nacional de Desarrollo que se prevén en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no serán objeto de suspensión.

La autoridad judicial al resolver sobre el fondo de la demanda se ocupará de determinar la responsabilidad patrimonial del Estado, si fuera el caso, y lo remitirá a la autoridad jurisdiccional competente para su ejecución.

Transitorios

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

Segundo. Los juicios de amparo y recursos que se encuentren en trámite, continuarán y se concluirán de forma definitiva conforme a las normas jurídicas vigentes anteriores a la entrada en vigor de este Decreto.

Tercero. Salvo lo dispuesto en el artículo transitorio anterior, se derogan todas las normas que se opongan a lo establecido en este Decreto.

ARTÍCULO SEGUNDO. Se adiciona un segundo y tercer párrafos al artículo 15 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 15. ...

Los actos de los poderes, órganos y entidades públicos en materia de áreas estratégicas, bienes de dominio directo de la Nación y del Plan Nacional de Desarrollo que se prevén en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no serán objeto de suspensión.

La Suprema Corte al resolver sobre el fondo de la demanda se ocupará de determinar la responsabilidad patrimonial del Estado, si fuera el caso, y lo remitirá a la autoridad jurisdiccional competente para su ejecución.

Transitorios

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

Segundo. Las controversias constitucionales y recursos que se encuentren en trámite, continuarán y se concluirán de forma definitiva conforme a las normas jurídicas vigentes anteriores a la entrada en vigor de este Decreto.

Tercero. Salvo lo dispuesto en el artículo transitorio anterior, se derogan todas las normas que se opongan a lo establecido en este Decreto.

Ciudad de México, a 19 julio de 2022.



