

**SEN. ANA LILIA RIVERA RIVERA
PRESIDENTA DE LA MESA
DIRECTIVA DE LA CÁMARA DE
SENADORES DEL H. CONGRESO DE
LA UNIÓN**

El suscrito, **Ricardo Monreal Ávila**, senador del Grupo Parlamentario de Morena en la LXV Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y por los artículos 8, numeral 1 fracción I y 164 del Reglamento del Senado de la República, someto a la consideración de esta Asamblea la presente **iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos 129 y 148 de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, al tenor de la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La figura de la suspensión es un elemento fundamental en el juicio de amparo mexicano que ha estado presente en nuestro ordenamiento legal desde sus orígenes en la Ley Orgánica de Amparo de 1861, la cual daba al juez una amplia discrecionalidad para concederlo bajo su más exclusiva responsabilidad. Desde entonces, esta medida cautelar ha estado presente en nuestro régimen jurídico para detener temporalmente los efectos de actos de autoridad o leyes que afecten la esfera jurídica de una persona, hasta en tanto se examine y resuelva el fondo del asunto, a fin de prevenir daños irreparables.

La suspensión de actos de autoridad tiene en México rango constitucional tras su inclusión en la Constitución Federal de 1917 en su artículo 107, cuyo texto vigente prevé varios supuestos para extender esta tutela. Destaca la fracción X, que a la letra señala:

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.

La suspensión no es una figura extraña en el derecho comparado pues puede encontrarse en los sistemas normativos de Argentina, Brasil o Colombia; así como

en España, Alemania o Austria¹. De igual manera, el sistema interamericano de derechos humanos prevé la posibilidad de que la Corte Interamericana de Derechos Humanos adopte medidas cautelares en casos de gravedad y urgencia, cuando sea necesario evitar daños irreparables (artículo 63 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos).

Sin embargo, en los últimos años, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) y los órganos jurisdiccionales federales han adoptado criterios que son contrarios al principio de relatividad que rige al juicio de amparo, y han concedido suspensiones con efectos generales en contra de leyes expedidas por el Poder Legislativo. Aunque estos actos buscan proteger derechos de naturaleza colectiva, han sido criticados por su aplicación inconsistente y a veces arbitraria. Esto se debe a que la revisión de la constitucionalidad de las leyes por parte de la SCJN a menudo no concreta una violación real y directa de derechos fundamentales ni considera el impacto en el interés público y el orden social.

Las leyes, por principio, se consideran legítimas y constitucionales, reflejando la voluntad popular y el resultado de un proceso deliberativo democrático. Se presupone su constitucionalidad hasta que se demuestre lo contrario. Por lo tanto, la suspensión de una ley antes de una sentencia definitiva va en contra de la presunción de constitucionalidad, pudiendo representar una intrusión indebida en las competencias del Congreso y una infracción al principio de separación de poderes.

El criterio de presunción de constitucionalidad obliga a las y los juzgadores a agotar todas las posibilidades que permitan mantener la vigencia de la disposición impugnada, más cuando se trata de una norma general; lo que implica que en sus resoluciones deben optar, en la medida de lo posible, por la decisión que, dentro de los límites constitucionales, permita preservar la obra del legislador en lugar de aquella que presuma a priori su inconstitucionalidad. Es bajo este parámetro que el principio de control de constitucionalidad se armoniza con el de supremacía constitucional ya que, al interpretar normas en las que se presuma su inconstitucionalidad, las y los juzgadores deben presumir la buena fe del proceso legislativo y la constitucionalidad del producto de este.

La jurisprudencia y la doctrina subrayan la importancia de no usurpar la libertad legislativa del Congreso, advirtiendo contra decisiones judiciales que puedan tener un contenido político más que jurídico. Los tribunales constitucionales deben

¹ Herrera García, Alfonso; ¿Acotar la figura de la suspensión? El legislador vs la justicia de amparo. Marzo, 2021. Disponible en: <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/acotar-la-figura-de-la-suspension-el-legislador-vs-la-justicia-de-amparo/>

limitarse a sostener la efectividad del sistema constitucional, sin cambiarlo, modificarlo o impedir su reforma por los órganos legislativos facultados para ello.

La denominada "Fórmula Otero", establecida desde la Constitución de 1857, sostiene que las leyes solo deben perder su efecto para aquellos que logren un amparo en su contra, sin anularlas para toda la sociedad; es decir, el amparo protege a quien o quienes lo solicitan por verse afectados en su esfera de derechos por dicha ley, pero no anulan la ley general frente a todo el mundo (es decir, no tiene efectos erga omnes).

Esta fórmula busca equilibrar las relaciones entre el Poder Judicial y el Legislativo y evitar que uno se coloque por encima del otro², por lo que prever la suspensión con efecto general de una ley dentro de un juicio de amparo, resulta contrario al origen y finalidad de este.

Como señaló Ignacio Burgoa, cuando la declaración de inconstitucionalidad se aplica erga omnes, existiría una derogación de una ley por vía jurisdiccional, lo que equivale a que los jueces asuman el papel de legisladores, provocando desequilibrios y supeditación entre los Poderes del Estado³.

No cabe duda de que el juicio de amparo surgió como un medio de defensa personal para salvaguardar la vigencia de las garantías individuales y acotar los efectos de leyes del Congreso o actos del Poder Ejecutivo que vulneraran el orden constitucional.

Si bien el juicio de amparo representa la última instancia de impugnación de la mayor parte de los procedimientos judiciales, administrativos y aun de carácter legislativo, los actos que se impugnan a través de esta figura deben traducirse en una afectación actual, personal y directa a los derechos de una persona jurídica, sea individual o colectiva⁴.

Por ello, las suspensiones con efectos generales que ha concedido en años recientes la SCJN en contra de leyes aprobadas y emitidas por el Congreso de la Unión se han extralimitado de lo que prevé la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuyo artículo 14, último párrafo, señala claramente que *"la suspensión no podrá otorgarse en aquellos casos en que la controversia se hubiere planteado respecto*

² Arellano García, Carlos, La fórmula Otero y el amparo contra leyes, en Revista de Investigaciones Jurídicas de la Escuela Libre de Derecho, No. 11, 1987, p. 113

³ Burgoa Orihuela, Ignacio, El Juicio de Amparo, Ed. Porrúa, 1979, p. 274

⁴ Valle Hernández, José. El juicio de amparo, Poder Judicial de Michoacán, disponible en <http://www.tribunalmmm.gob.mx/conferencias/2002/txtprocedimiento.htm>

de normas generales"; mientras que el artículo 64, último párrafo indica que "la admisión de una acción de inconstitucionalidad no dará lugar a la suspensión de la norma cuestionada". Incluso la Constitución, en su artículo 41, fracción VI, segundo párrafo, estipula que "en materia electoral la interposición de los medios de impugnación, constitucionales o legales, no producirá efectos suspensivos sobre la resolución o el acto impugnado".

Queda claro que el principio de relatividad sigue vigente e inserto en nuestro ordenamiento jurídico y constitucional, pese a que su aplicación se ha ido modulando y flexibilizando a través de diversas resoluciones dictadas por el Poder Judicial. Por ello, para dotar de legalidad la procedencia de la suspensión con efectos generales y evitar discrecionalidad en el juicio de amparo, es necesaria una reforma legal que lo permita⁵.

Cabe señalar que, en un ejercicio de derecho comparado, países como Austria, Italia y España tampoco contemplan la posibilidad de que sus tribunales constitucionales suspendan las normas generales que sean impugnadas⁶.

A mayor abundamiento, debe retomarse la tesis "SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA PROHIBICIÓN DE OTORGARLA RESPECTO DE NORMAS GENERALES INCLUYE LOS ARTÍCULOS TRANSITORIOS Y SUS EFECTOS" donde de manera expresa se indica que la finalidad de no otorgar la suspensión respecto de normas generales, incluidas las del régimen transitorio, tiene como finalidad no paralizar sus efectos. Por tanto, al impugnar una norma a través de su primer acto de aplicación, lo procedente es suspender el acto y no así la disposición objetada⁷.

TEXTO VIGENTE	PROPUESTA
<p>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:</p> <p>I. a XIII. ...</p>	<p>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:</p> <p>I. a XIII. ...</p>

⁵ Brage, Joaquín. La acción abstracta de Inconstitucionalidad, México, UNAM, 2005, p. 336.

⁶ Soberanes Díez, J. M. La suspensión de las normas generales en las acciones de inconstitucionalidad. Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana De Derecho Constitucional, 2020, p. 416.

⁷ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXI, Marzo de 2005, Novena Época, Tesis: 2a. XXXII/2005, página 910

<p>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.</p>	<p>Se deroga</p>
<p>Artículo 148. En los juicios de amparo en que se reclame una norma general autoaplicativa sin señalar un acto concreto de aplicación, la suspensión se otorgará para impedir los efectos y consecuencias de la norma en la esfera jurídica del quejoso.</p> <p>En el caso en que se reclame una norma general con motivo del primer acto de su aplicación, la suspensión, además de los efectos establecidos en el párrafo anterior, se decretará en relación con los efectos y consecuencias subsecuentes del acto de aplicación.</p>	<p>Artículo 148. En los juicios de amparo en que se reclame una norma general autoaplicativa sin señalar un acto concreto de aplicación, la suspensión se otorgará para impedir los efectos y consecuencias de la norma en la esfera jurídica del quejoso.</p> <p>En el caso en que se reclame una norma general con motivo del primer acto de su aplicación, la suspensión, además de los efectos establecidos en el párrafo anterior, se decretará en relación con los efectos y consecuencias subsecuentes del acto de aplicación.</p> <p>Tratándose de juicios de amparo que resuelvan la inconstitucionalidad de normas generales, en ningún caso las suspensiones que se dicten fijarán efectos generales.</p>

Por las razones expuestas, someto a consideración de esa Soberanía la presente Iniciativa con Proyecto de

DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 129 Y 148 DE LA LEY DE AMPARO, REGLAMENTARIA DE LOS ARTÍCULOS 103 Y 107 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Artículo Único. Se **adiciona** un último párrafo al artículo 148, y se **deroga** el último párrafo del artículo 129 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 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. a XIII. ...

Se deroga.

Artículo 148. En los juicios de amparo en que se reclame una norma general autoaplicativa sin señalar un acto concreto de aplicación, la suspensión se otorgará para impedir los efectos y consecuencias de la norma en la esfera jurídica del quejoso.

En el caso en que se reclame una norma general con motivo del primer acto de su aplicación, la suspensión, además de los efectos establecidos en el párrafo anterior, se decretará en relación con los efectos y consecuencias subsecuentes del acto de aplicación.

Tratándose de juicios de amparo que resuelvan la inconstitucionalidad de normas generales, en ningún caso las suspensiones que se dicten fijarán efectos generales.

TRANSITORIOS

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

Reitero a Usted, ciudadana presidenta de la Mesa Directiva del Senado de la República, las seguridades de mi consideración atenta y distinguida.

Ciudad de México, a 3 de abril de 2024.



Ricardo Monreal Ávila