

COMENTARIOS NORMATIVOS Y JURISPRUDENCIALES



Esta sección contiene los razonamientos generados a partir del análisis de la normativa y pronunciamientos judiciales que observan criterios relevantes o novedosos relacionados con los derechos humanos desde una perspectiva nacional, internacional y comparada.

Breve análisis de la reforma a los artículos 129 y 148 de la Ley de Amparo: ¿una medida regresiva en materia de suspensión?*

ALEJANDRO VILCHIS ROBLES

*Academia Interamericana de Derechos Humanos
Universidad Autónoma de Coahuila*

Que todo el que se queje con justicia
tenga un tribunal que lo escuche,
lo ampare y lo defienda contra
el fuerte y el arbitrario
(José María Morelos y Pavón)**

SUMARIO. I. A modo de introducción. II. Algunas notas sobre la suspensión del acto reclamado. III. Principales implicaciones de la reforma y toma de postura.

I. A MODO DE INTRODUCCIÓN

El 20 de noviembre de 1917, en el juicio de amparo 31/917, El Juez Primero de Distrito en el Estado de Chiapas, con sede en Tuxtla Gutiérrez, recibió aviso verbal de que un escolta se dirigía al panteón municipal con el objetivo de ejecutar a los señores Humberto C. Ruiz y Sarain López. De inmediato, el juzgador se constituyó en el lugar; antes de llegar, se escuchó una descarga

* Alumno de la especialidad de derecho administrativo de la AIDH. Lo expresado en este texto es a título personal y desde un enfoque académico, por lo que no representa el punto de vista de ninguna institución.

** González Oropeza, Manuel (2015): “José María Morelos, padre del apogeo judicial” en *Historia y Constitución. Homenaje a José Luis Soberanes Fernández*, Carbonell Sánchez, Miguel y Cruz Barney, Óscar (coords.), tomo II, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 209-216. Disponible en «<https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/4036-historia-y-constitucion-homenaje-a-jose-luis-soberanes-fernandez-tomo-ii>» [Consultado el 1 de octubre de 2024].

que puso fin a la vida del señor Ruiz. El juez de amparo se dirigió al comandante de la escolta y le ordenó que suspendiera la ejecución del señor López, cuyo mandamiento firmó en el primer pedazo de papel que encontró. Poco después, se presentó el Jefe de las Operaciones Militares en el Estado, a quien el juez también requirió para que suspendiera el acto. Con ello, la ejecución del señor López quedó suspendida (SCJN 1994 :436-437).

La suspensión del acto reclamado es una institución jurídica accesoria al juicio de amparo, pero, en mayor o menor medida, cumple una función de tutela de los derechos humanos frente a los actos de autoridad, en virtud de que permite detener o interrumpir *temporalmente* las violaciones alegadas por la parte quejosa, al tiempo que mantiene viva la materia del juicio de amparo para que, en el caso de que se conceda la protección constitucional, la persona quejosa pueda ser restituida en el goce de sus derechos fundamentales.

La suspensión aparece por primera vez en 1861 con la Ley Orgánica Reglamentaria de los Artículos 101 y 102 de la Constitución de 1857. Esta figura posteriormente fue adoptada en las Leyes de Amparo de 1869 y 1882, en los Códigos Federales de Procedimientos Civiles de 1897 y 1908, así como en las Leyes de Amparo de 1919 y 1936. En la actualidad se encuentra vigente la Ley de Amparo [en adelante LA], Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [en adelante CPEUM], publicada en el Diario Oficial de la Federación [en adelante DOF] el 2 de abril de 2013. Esta ley establece un esquema integral sobre la suspensión del acto reclamado, que contempla reglas generales y particulares, modalidades, vertientes, procedimientos y recursos contra las decisiones de esta materia.

Por su parte, el Poder Judicial de la Federación, especialmente la Suprema Corte de Justicia de la Nación [en adelante SCJN] y los Tribunales Colegiados de Circuito, a través de diversos criterios judiciales —principalmente aquellos emitidos en las épocas Novena, Décima y Undécima del Semanario Judicial de la Federación—, han forjado una abundante línea jurisprudencial tendente a forta-

lecer la suspensión y convertirla, así, en un poderoso mecanismo de protección de los derechos de las y los gobernados oponible a los actos de autoridad.

Sin embargo, a pesar de todo este avance en materia de suspensión del acto reclamado, el 14 de junio de 2024 se publicó en el DOF el decreto de reforma a la LA por el que se derogó el párrafo último del artículo 129 y se adicionó el párrafo tercero del numeral 148. Esta reforma *prima facie* tuvo por objeto limitar las facultades de las personas juzgadoras de amparo para conceder la medida suspensiva, así como prohibir la suspensión con efectos generales tratándose de normas generales, tal como se puede apreciar a continuación:

Texto anterior	Texto reformado
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... 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.	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... 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.
Artículo 148. [...] [...]	Artículo 148. [...] [...] Tratándose de juicios de amparo que resuelvan la inconstitucionalidad de normas generales, en ningún caso las suspensiones que se dicten fijarán efectos generales.

Fuente: elaboración propia.

En ese contexto, el presente comentario realiza un breve estudio sobre las recientes modificaciones legislativas a la LA, con la finalidad de plasmar una postura —desde el plano académico— según la cual la reforma se traduce en un retroceso en materia de suspensión del acto reclamado, contradice los principios de progresividad, de división de poderes y de independencia judicial, y pone en riesgo los derechos fundamentales de las personas, en especial aquellos de naturaleza *colectiva o difusa*¹.

II. ALGUNAS NOTAS SOBRE LA SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO

En línea de principio debemos señalar que la suspensión es una medida cautelar que permite detener, interrumpir o paralizar temporalmente un acto de autoridad que se estima violatorio de derechos humanos². Si bien la suspensión tiene una naturaleza accesoria al juicio de amparo, permite conservar la materia de este, para que, en el caso de que la parte quejosa obtenga la tutela constitucional, la sentencia amparante pueda ser cabalmente cumplida. Al mismo tiempo la suspensión evita que, durante el trámite del amparo, se consumen las violaciones alegadas por la parte quejosa, debi-

¹ Para tener una idea general sobre los derechos colectivos o difusos podemos señalar que son aquellos que “se encargan de proteger a un gran número de personas indeterminadas que se encuentran desorganizadas en sectores dispersos, amplios y variantes, sin ningún vínculo directo (jurídico o de otra índole) más que el hecho o circunstancia que los une; a ellos se les ha violentado una prerrogativa de forma masiva (medio ambiente adecuado, salud, seguridad, reglas de consumo, calidad de vida) con secuelas dañosas, y tienen por objetivo crear un impacto material y significativo en donde se unan los esfuerzos de todas las personas (solidaridad)” (Elizalde y Morales 2018: 48-49).

² Al respecto, el ilustre jurista Juventino V. Castro (2004: 71) define a la suspensión como “una providencia cautelar en los procedimientos de amparo, de carácter instrumental, para preservar la materia del proceso, y cuyo contenido reviste la forma de un mandato asegurador del cumplimiento y la ejecución de otra providencia principal que pudiese ordenar la anulación de la conducta prevista, positiva o negativa, de una autoridad pública, haciendo cesar temporalmente sus efectos obligatorios mientras se resuelve la controversia constitucional”.

do a que esta medida surte sus efectos desde que se dicta y hasta en tanto cause ejecutoria la sentencia constitucional.

La figura de la suspensión aplica tanto en amparo directo como indirecto. En la vía biinstancial existen tres modalidades de suspensión: 1) *de oficio y de plano*, que procede cuando se reclama algún acto considerado grave o prohibido³; 2) *apertura oficiosa del incidente de suspensión*, cuando se impugna la extradición o algún acto que, si llegare a consumarse, haría físicamente imposible restituir a la parte quejosa en el goce del derecho reclamado⁴; y 3) *a petición de parte*, que procede en la mayoría de los actos que se reclaman en amparo, siempre que no se actualice alguna de las anteriores modalidades de suspensión. Debido a que esta vertiente tiene una connotación más amplia nos centraremos en ella.

En este caso, de conformidad con los artículos 107, fracción X, de la CPEUM y 128 de la LA, para que la persona juzgadora de amparo pueda resolver sobre la suspensión —provisional o definitiva— de un acto de autoridad, debe analizar básicamente tres requisitos: 1) que sea solicitada por la parte quejosa, 2) no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público y 3) la *apariencia del buen derecho*. El primer requisito implica que en la demanda de amparo debe existir solicitud expresa de la persona quejosa en el sentido de que le sea otorgada la suspensión. El segundo se cumple al constatar que no se actualice alguno de los supuestos previstos en el artículo 129 de la LA. Por último, la apariencia del buen derecho significa que la jueza o juez constitucional, partiendo de las manifestaciones contenidas en la demanda —y, en su caso, de otros elementos que se alleguen

³ Como son actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento, incomunicación, deportación o expulsión, proscripción o destierro, desaparición forzada de personas o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la incorporación forzosa al Ejército, Armada o Fuerza Aérea nacionales, tal como lo disponen los artículos 22 de la CPEUM, 15 y 126 de la LA.

⁴ Véase artículo 127 de la LA.

al expediente—, debe realizar un examen preliminar y superficial del acto de autoridad para determinar si existe un derecho que tutelar y que, según un “cálculo de probabilidades” (SCJN, Jurisprudencia P./J. 15/96, abril de 1996), sea posible derivar que la sentencia de amparo declarará la “inconstitucionalidad del acto reclamado” (SCJN, Jurisprudencia 2a./J. 204/2009, diciembre de 2009).

Otro aspecto relevante son los efectos que puede adoptar la suspensión, los cuales pueden ser de dos tipos: *conservativos* y *restitutorios*. Los primeros consisten en “paralizar el estado en que se encuentra el acto reclamado” (Campuzano 2018: 178), lo que implica que no se ejecute o no continúe materializándose el acto de autoridad⁵. Los restitutorios, en cambio, suponen que en determinados casos es posible restituir provisionalmente a la parte quejosa en el goce del derecho humano vulnerado, mientras se resuelve el amparo principal⁶. Estos efectos se asemejan a una especie de *amparo provisional*. Por lo demás, la suspensión en ningún caso podrá constituir derechos que la parte quejosa no tenía antes de presentar la demanda constitucional.

Dejando de lado el aspecto técnico que comporta hablar de la suspensión del acto reclamado, con frecuencia las y los gobernados suelen asociarla o confundirla con una genuina concesión del amparo, cuando en realidad solo paraliza provisionalmente el acto o restituye temporalmente a una persona en sus derechos, como sucedió en el caso que planteamos inicialmente, en donde se suspendió la orden de privación de la vida de la persona quejosa, lo cual sugeriría pensar que obtuvo la protección constitucional. Con todo, dicha premisa resalta la importancia que tiene la suspensión en el juicio de amparo y en particular su función protectora

⁵ Podemos citar como ejemplo cuando la parte quejosa reclama una orden de aprehensión y la suspensión se concede para el efecto de paralizar ese acto y, por tanto, la persona no sea detenida.

⁶ Por ejemplo, cuando la parte quejosa reclama un arresto administrativo que la mantiene privada de su libertad y se concede la suspensión para el efecto de que se restituya provisionalmente en el goce de sus derechos y, en consecuencia, se ordene su libertad mientras se resuelve el amparo.

de derechos. Incluso, no es desconocido que, en un gran número de casos, las personas acuden al amparo únicamente con la finalidad de obtener la suspensión de un acto de autoridad.

En suma, la suspensión del acto reclamado desempeña un papel central dentro del sistema jurídico de nuestro país y ha tenido un avance gradual en beneficio de los derechos de las personas, especialmente en la tutela de prerrogativas de naturaleza colectiva o difusa, debido a que en estos casos la suspensión puede tener el potencial alcance no solo de beneficiar a la persona o personas que promovieron el juicio de amparo, sino también a otras que no instaron el proceso constitucional. Pero ¿este tipo de determinaciones son jurídicamente válidas? De esto nos ocuparemos en otro apartado.

III. PRINCIPALES IMPLICACIONES DE LA REFORMA Y TOMA DE POSTURA

De la revisión del proceso legislativo de la reforma a la LA en materia de suspensión⁷, se deriva que uno de los motivos fundamentales expuestos por el Poder Legislativo Federal consistió en que las resoluciones suspensionales adoptadas por diversos órganos jurisdiccionales de amparo transgredían el principio de *relatividad de los efectos de la sentencia* —también denominado *fórmula Otero*—. Recordemos que este principio tiene sustento en los artículos 107, fracción II, párrafo primero, de la CPEUM y 73, párrafo primero, de la LA y consiste, a grandes rasgos, en que la sentencia que conceda amparo debe limitar sus efectos a la persona física o moral que hubiere promovido la controversia.

No obstante, en nuestro concepto, la *fórmula Otero* debe regir para el amparo en lo principal y no para la suspensión del acto reclamado. Basta observar que la LA establece apartados especiales

⁷ Véase: «<https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativo.aspx?q=7kRzIRZznngVsNidaZKZM/Q33E6NfQgmNveWn6w1myGqKOdGG4K-2b+qvMb7sgzwJ>» [Consultado el 10 de septiembre de 2024].

para regular la suspensión y otros diversos para el juicio de amparo. En ese sentido, los artículos 125 a 169, 190 y 191 de la LA contemplan las reglas propias de la suspensión y —dicho sea de paso— no resultan aplicables al amparo. En todo caso, si una suspensión adoptara efectos generales o extensivos —por ejemplo, en beneficio de una colectividad o grupo de personas— su fundamento no sería el principio de relatividad sino el *interés legítimo suspensorial*, contemplado en el artículo 131, párrafo primero, de la LA.

Con independencia de lo anterior, si estimáramos válido acudir al principio de relatividad como criterio de justificación de la reforma, no podemos pasar por alto que la CPEUM, la LA y diversos criterios de la SCJN han modulado —y reconfigurado— la aplicación de este principio. Esto puede apreciarse en supuestos como la Declaratoria General de Inconstitucionalidad, el interés legítimo *in genere* o la procedencia del amparo contra omisiones legislativas; tales hipótesis tienen un elemento en común: la sentencia de amparo, además de surtir sus efectos respecto de la parte quejosa —*inter partes*—, puede beneficiar a otras personas que no acudieron al litigio constitucional y, en algunos casos, puede adoptar efectos generales —*erga omnes*—.

De esta manera, si extrapoláramos el principio de relatividad de los efectos de la sentencia a la figura de la suspensión del acto reclamado, nada impediría que, en determinados supuestos, los efectos de una resolución suspensorial pudieran extenderse a personas que no promovieron el juicio de amparo, siempre que esa medida esté destinada a tutelar derechos.

Como segunda cuestión, tal parece que la reforma vulnera el principio de progresividad en materia de derechos humanos, que se contempla en el artículo 1, párrafo tercero, de la CPEUM, cuyo mandato “lleva implícitamente en su razón de ser una mejora, un perfeccionamiento en el disfrute de los derechos, el cual no es inmediato sino gradual” (Haro y Ramírez 2022: 39). La Primera Sala del máximo tribunal del país ha considerado que este principio “ordena ampliar el alcance y la protección de los derechos huma-

nos en la mayor medida posible hasta lograr su plena efectividad, de acuerdo con las circunstancias fácticas y jurídicas” (SCJN, Jurisprudencia 1a./J. 85/2017 (10a.), octubre de 2017). Así, conforme al principio de progresividad, las autoridades administrativas, legislativas y judiciales deben, por un lado, maximizar la tutela de los derechos humanos y, por otro, respetar la cláusula de *no regresividad*, que se traduce en una prohibición de eliminar, restringir o desconocer el nivel de protección de los derechos ya alcanzado.

La adición del párrafo tercero al artículo 148 de la LA, que impide conceder la suspensión con efectos generales tratándose de normas, ciertamente se trata de una medida regresiva y, por lo mismo, pone en riesgo la protección de derechos, especialmente aquellos difusos o colectivos. Según hemos establecido, la suspensión se ha consolidado como un instrumento eficaz y tutelar para proteger a las personas frente a los actos de autoridad; pero en algunas materias ha tenido mayores alcances, como la protección del medio ambiente, salud, educación, cultura, seguridad social, personas migrantes, así como derechos de la comunidad LGTTTIQ+.

En la tutela de estos derechos de naturaleza colectiva o difusa, es posible apreciar, con frecuencia, un mayor *activismo judicial* por parte de juezas y jueces constitucionales⁸, al conceder suspensiones que, en algunos casos, no limitan sus efectos a la parte quejosa que promovió el juicio, sino que se extienden a un grupo de personas o, incluso, pueden adquirir efectos generales, como sucede cuando el amparo se promueve contra normas generales. Aunque estas decisiones pudieran resultar cuestionables atendiendo a sus alcances, en realidad encuentran una justificación constitucionalmente válida: el respeto, protección y garantía de los derechos humanos. Pero eso no es todo, este tipo de medidas

⁸ A propósito de esta idea, Zagrebelsky considera que la función jurisdiccional en estos tiempos es muy importante y que, por ello, debería considerarse a las y los jueces como los actuales señores del derecho, pues en ellos se dan cita todas las dimensiones del derecho: la ley, los derechos y la justicia (Zagrebelsky 2011:150).

suspensivas, en nuestra opinión, garantizan el acceso a la justicia a personas o grupos de personas que, debido a sus condiciones de pobreza o marginación, no tienen posibilidad de promover un amparo y solicitar la suspensión contra el acto de autoridad que les afecta.

Por otro lado, no debe perderse de vista que la circunstancia de que una persona juzgadora de amparo decrete la suspensión de una norma con efectos generales no constituye una decisión de fondo ni definitiva, sino que se trata de una medida transitoria; es decir, la norma general *temporalmente* no producirá sus efectos hasta que se resuelva el juicio de amparo. Además, este tipo de decisiones pueden ser impugnadas por medio de los recursos de queja y revisión —según sea el caso—, previstos en la LA, con la finalidad de que un tribunal superior revise la legalidad de la decisión de primer grado.

En congruencia con estas ideas, el hecho de que se limite la suspensión tratándose de normas generales constituye una práctica legislativa incompatible con el principio de progresividad en materia de derechos fundamentales, en la medida en que restringe el espectro protector de la suspensión, desde luego en perjuicio de las y los gobernados.

El tercer punto que debe abordarse radica en que la reforma posiblemente vulnera los principios de división de poderes y de independencia judicial, previstos, respectivamente, en los artículos 49 y 17, párrafo séptimo, de la CPEUM. El numeral 129 de la LA establece un catálogo de supuestos en los que, si se concediera la suspensión, se podrían generar perjuicios al interés social o contravenir disposiciones de orden público. Mas el último párrafo de ese artículo disponía que, a pesar de esos supuestos, el tribunal de amparo excepcionalmente podría conceder la suspensión si a su juicio, con la negativa de la medida suspensiva, se podría causar *mayor afectación al interés social*. Con la reforma este párrafo fue eliminado y, con ello, desapareció la facultad discrecional de las personas juzgadoras de amparo para evaluar la *afectación al interés social*

y, en esa medida, definir si era plausible conceder la suspensión. Ahora las y los jueces de amparo deben ceñirse estrictamente a las hipótesis legales contenidas en el artículo 129 de la ley y, por ende, negar la suspensión al actualizarse una de ellas.

Este estado de cosas parece contradecir los principios de división de poderes y de independencia judicial, en virtud de que el poder legiferante limita el margen de actuación de las personas juzgadoras de amparo para decidir acerca de la suspensión. Más allá de si la reforma a la LA estuviera motivada o no por razones políticas, se aprecia una intromisión desproporcional del Poder Legislativo en las funciones propias de la judicatura federal. Quizá esta reforma refleje la intención de revivir aquel viejo postulado que dictaba *Montesquieu* en 1748, según el cual los jueces “no son más ni menos que la boca que pronuncia las palabras de la ley, seres inanimados que no pueden mitigar la fuerza y el rigor de la misma” (Montesquieu 2015:151). De ser cierta esta hipótesis, puede suscitarse una *crisis constitucional* en demérito del estado constitucional de derecho y particularmente de los derechos humanos.

En nuestro concepto, la reforma a la LA, lejos de abonar a la evolución y fortalecimiento de la suspensión del acto reclamado, en realidad se avizora como una medida regresiva que posiblemente afectará los derechos humanos de las y los gobernados que acudan ante la justicia federal para solicitar la suspensión contra un acto de autoridad que les genera perjuicio.

BIBLIOGRAFÍA

- Campuzano Gallegos, Adriana (2018): *Manual para entender el juicio de amparo*, 4a. ed., Thomson Reuters, México.
- Castro, Juventino V. (2004): *La suspensión del acto reclamado en el amparo*, 6a. ed., Porrúa, México.

Elizalde Castañeda, Rodolfo Rafael y Morales Arzate, Carlos Bonzo (2018): “Los derechos difusos en México. Una mirada desde el Derecho Comparado”, en *Revista de investigación en Derecho, Criminología y Consultoría Jurídica*, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México. Disponible en: «DOI: <http://dx.doi.org/10.32399/fder.rdk.2594-0708.2018.23.630>» [Consultado el 30 de septiembre de 2024].

González Oropeza, Manuel (2015): “José María Morelos, padre del apogeo judicial” en *Historia y Constitución. Homenaje a José Luis Soberanes Fernández*, Carbonell Sánchez, Miguel y Cruz Barney, Óscar (coords.), tomo II, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 209-216. Disponible en «<https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/4036-historia-y-constitucion-homenaje-a-jose-luis-soberanes-fernandez-tomo-ii>» [Consultado el 1 de octubre de 2024].

Haro Reyes, Dante Jaime y Ramírez Frausto, Francisco Antonio (2022): “El principio de progresividad en materia de derechos humanos y su influencia dentro de la atención a víctimas del delito”, en *La progresividad en los derechos humanos*, CNDH, México. Disponible en «https://appweb.cndh.org.mx/biblioteca/archivos/pdfs/Progresividad_DH.pdf» [Consultado el 8 de septiembre de 2024].

Montesquieu, Charles Louis de Secondat (2015): *Del espíritu de las leyes*, 20a. ed., Porrúa, México.

Suprema Corte de Justicia de la Nación (1994): *Manual del juicio de amparo*, 2a ed., Themis, México.

Zagrebelsky, Gustavo (2011): *El derecho dúctil*, Trotta, Madrid.