

Efectos generales de la suspensión en control de la constitucionalidad de normas generales

Daniel Eduardo Prince Quezada

Considero que encontrarnos en este auditorio que lleva el nombre del doctor Héctor Fix-Zamudio no debe considerarse una casualidad, sino una oportunidad para hacer lo que él, como parte de su labor como investigador, nos enseñó a hacer: un análisis procesal de las garantías constitucionales. En nuestro caso, del amparo, la acción de inconstitucionalidad y la controversia constitucional, en particular, de la medida cautelar denominada suspensión, que es el tema que le ocupa a esta mesa, integrada por muy distinguidos colegas.

Con la finalidad de realizar un análisis serio y objetivo a esta parte de la “iniciativa”, aunque ya en vigor tras las reformas publicadas el pasado 14 de junio¹ considero necesario plantear algunas preguntas, a fin de evaluar su conveniencia y, particularmente, su conformidad con el orden constitucional. Porque contrario a lo que algunos todavía creen, no hay un “poder constituyente permanente” que supuestamente todo lo puede y que resulta una contradicción en sus términos, sino un “poder de reforma” integrado por órganos constituidos, restringidos y, por ende, la reforma constitucional tiene límites tanto de contenido como de procedimiento. Incluso, parte del análisis politológico del cambio constitucional en América Latina ha reconocido que “la necesidad de mejorar el desempeño de la constitución como instrumento efectivo y legítimo de gobierno es lo que justifica la decisión de reformarla y los lineamientos generales del cambio”.² Por ello, resulta sorprendente la intención de no mejorar ese desempeño.

He considerado necesario organizar mi participación formulando algunas preguntas y sus respectivas respuestas, con el objetivo de que resulte más clara, al tratarse de una temática con cierto nivel de complejidad.

Aunque la iniciativa de reforma constitucional se refiere a la prohibición de la suspensión con efectos generales en contra de normas jurídicas, trataré de limitarme al amparo, ya que en la acción de inconstitucionalidad la Ley Reglamentaria de las

¹ Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación 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, en materia de suspensión del acto reclamado e inconstitucionalidad de normas generales.

² Negretto, Gabriel L., *La política del cambio constitucional en América Latina*, trad. de Adriana Santoveña y Gabriel L. Negretto, México, Fondo de Cultura Económica, 2015, p. 67.

fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución, explícitamente los prohíbe,³ lo que tiene justificación dado la abstracción que caracteriza a esta garantía constitucional, es decir, que se realiza al margen de la aplicación de la norma general impugnada y de su vigencia, incluso.

Por el contrario, en controversia constitucional puede otorgarse la suspensión respecto de actos, pero no tratándose de normas generales. Así, en general, en los procesos que en exclusiva conoce y resuelve la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya se prohíbe el otorgamiento de la medida cautelar tratándose de normas generales, por lo que resulta innecesario añadirlo al texto constitucional.

Cuestión aparte es referirse a la posibilidad de que puedan reformarse estas disposiciones de la Ley Reglamentaria y que se regule para casos que, excepcionalmente, lo requieran, bajo la indispensable justificación.

¿Cuál es la naturaleza jurídica de la suspensión?

Todos sabemos que si bien la Ley de Amparo, tanto la abrogada de 1936 como la vigente de 2013, dispone que la suspensión se tramita como incidente, pero esto constituye un error desde el punto de vista procesal, ya que sus características son las de una medida cautelar. Es decir, se trata de una decisión jurisdiccional que tiene como finalidad que se deje de ejecutar o realizar un acto e incluso que se realice, mientras se tramita el juicio.

Actualmente la medida cautelar en el amparo puede tener efectos tanto suspensivos como de restitución temporal y, en algunos supuestos, hasta definitivos, como ha sido el caso de la vacunación.

¿Qué debe entenderse por “efectos generales”?

Tratándose de los procesos constitucionales que tienen como objetivo controvertir la constitucionalidad de las normas “generales”, se refiere a los efectos de las decisiones que, eventualmente se dicten, en las que las normas no solo se declaran contrarias a la Constitución, sino que pierden su validez. Como se trata de normas generales, los efectos de las decisiones son también, generales o de alcance hacia todas las personas, *erga omnes*.

¿Hay una relación entre los efectos de la suspensión con los de las sentencias que conceden la protección constitucional?

Sí, hay necesariamente una relación. Como sabemos, procesalmente las decisiones jurisdiccionales tienen efectos para las partes en controversia, pero estos efectos *inter partes*, no deben entenderse de manera extrema. En nuestro país se ha llegado a considerar con mucho rigor la relatividad de los efectos de las sentencias de amparo, pero se debe, en buena medida, a una lectura parcial del Acta Constitutiva y de Reformas de 1847 en la que se resaltó que a través del amparo no debía hacer-

³ Art. 64 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

se una declaración general sobre la inconstitucionalidad de las normas, no porque no fuera posible —y aquí está la lectura sesgada— sino porque estaba reservada al control político de constitucionalidad de leyes, previsto en los artículos 22, 23 y 24, respectivamente.

Para muchos la llamada “fórmula Otero” es sinónimo de relatividad de las sentencias de amparo. Resulta necesario distinguir entre los efectos *inter partes* o relativos (“limitándose dichos tribunales a impartir su protección en el caso particular sobre que verse el proceso”) y la expresión “sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley ó acto que lo motivare”. Esta última frase, se trata de una aclaración o recordatorio de que la declaración general de inconstitucionalidad de las leyes se realizaría a través del control político de constitucionalidad y no el jurisdiccional a través del amparo.

Lamentablemente, esta lectura e incomprensión se trasladó, ya sin necesidad, a la Constitución federal de 1857, porque no se incluyó en esta el control por órganos políticos de constitucionalidad de las leyes y, posteriormente, a la vigente de 1917 y sus leyes reglamentarias.

Se ha llegado al extremo de acreditar violaciones a los derechos fundamentales, por ejemplo, frente a omisiones legislativas, pero al estimar que otorgar la protección constitucional vulneraría el principio de relatividad, se negaba el amparo al quejoso. Es decir, la función de proteger los derechos humanos se soslayó frente a una forma excesivamente rigorista de entender la relatividad de las sentencias, en lugar de hacerlo funcionar a su favor. ¿El hombre debe servir a la ley o la ley debe servir al hombre?

De manera afortunada, la introducción del interés legítimo, a través de la reforma constitucional del 6 de junio de 2011 ha permitido *relativizar la relatividad* o, como ha decidido la Suprema Corte, reinterpretarlo o modularlo, particularmente en defensa de derechos humanos de índole colectiva o cuando el quejoso no es solo una persona, sino varias.

¿Significa esto que una decisión jurisdiccional que concede el amparo puede ir más allá de lo estrictamente individual?

La respuesta es afirmativa. Y la decisión de diversos amparos, reflejada jurisprudencialmente, lo confirma. Si se pueden modular los efectos de las sentencias, también se pueden hacer de las que conceden la suspensión.

¿Quiere decir que tiene efectos generales ese tipo de decisiones?

No. Significa que entre la protección estrictamente personal que puede brindar una sentencia de amparo y los efectos generales – en ocasiones mal entendidos- se abre otra posibilidad: la de modular los alcances o efectos de las decisiones jurisdiccionales cuando se actúa con interés legítimo colectivo, incluso en la suspensión.

O bien, incluso cuando no se actúa con ningún tipo de legitimación, esto es, la “extensión *ultra partes* de la cosa juzgada”, el efecto sobre sujetos no litigantes en pro-

cesos sobre consumidores y usuarios en acciones en defensa de intereses colectivos y difusos.⁴

¿Tiene sustento, entonces, la iniciativa de reforma constitucional y la ya vigente reforma a la Ley de Amparo en este tema?

Mi respuesta es que la iniciativa de reforma constitucional, tratándose de la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad, resulta innecesaria, pues la prohibición de la suspensión contra normas generales resulta clara para ambos procesos. En su lugar, como he dicho, debería buscarse la regulación de la medida cautelar.

Con relación a la reforma a la Ley de Amparo que ha sido publicada y ha entrado en vigor, tienen déficit técnico y resulta preocupante al leer y analizar la iniciativa que habla de dicha “fórmula Otero”, cuando esa aclaración ya no está prevista en la Constitución a partir de la reforma del año 2011.

¿Puede considerarse inconstitucional la reforma que ya se ha hecho a la Ley de Amparo?

Considero que sí, ya que el primer Capítulo de la Constitución se denomina “De los Derechos humanos y sus garantías”, siendo una de estas el proceso constitucional de amparo y, por ende, no resultan admisibles las reformas que se realicen en su perjuicio, conforme al límite establecido por el principio de progresividad.

De igual manera, no soportaría un control de convencionalidad, eventualmente realizado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Finalmente, resulta contradictorio y sorprendente que un gobierno que se dice de izquierda actúe en contra de la protección y avance de los derechos humanos y sus garantías procesales. En su lugar, hoy deberíamos estar analizando una iniciativa en la que se propusieran medios de justicia dialógica como las audiencias públicas que permitan la participación inclusiva, la escucha activa, el diálogo abierto, horizontal, la previsión legal de los *Amicus Curiae* e incluso, aunque más alejados de nuestra tradición jurídica, cláusulas como la “no obstante” de la legislación canadiense, la abrogación de la prohibición de extender los efectos de la declaratoria general de inconstitucionalidad a las normas tributarias, las sanciones y responsabilidades, incluso al nivel más alto de servidores públicos, por el incumplimiento a las sentencias de amparo, controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, la ampliación del plazo para ejercer amparo, la carga de la prueba y los estándares probatorios en el proceso constitucional de derechos humanos, entre otras que, verdaderamente, mejoren la impartición de justicia, de todo tipo e nuestro país.

⁴ Diccionario panhispánico del español jurídico. Consultado el 30 de julio de 2024. <https://dpej.rae.es/lema/extensi%C3%B3n-ultra-partes-de-la-cosa-juzgada>