



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO**

FACULTAD DE DERECHO

**LA SUSPENSIÓN EN LA CONTROVERSI A CONSTITUCIONAL  
Y SU INTERPRETACIÓN POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA  
DE LA NACIÓN**

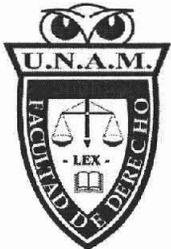
**TESIS**

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

**LICENCIADA EN DERECHO**

PRESENTA:

**YDALIA PÉREZ FERNÁNDEZ CEJA**



MÉXICO, D.F.

ASESOR:

DR. JOSE ANTONIO CABALLERO JUAREZ



2005

m349019



**UNIDAD DE SEMINARIOS "JOSE VASCONCELOS"  
FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE  
AMPARO.**

UNIVERSIDAD NACIONAL  
AVENIDA DE  
MEXICO

Cd. Universitaria, D. F., agosto 30 de 2005.

**ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ  
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN  
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.**

**Presente.**

Por este conducto, me permito comunicar a usted, que la pasante **PÉREZ FERNÁNDEZ CEJA YDALIA**, bajo la supervisión de este Seminario, elaboró la tesis intitulada **"LA SUSPENSIÓN EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL Y SU INTERPRETACIÓN POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN"**

Con fundamento en los artículos 8° fracción V del Reglamento de Seminarios, 19 y 20 del Reglamento General de Exámenes de la Universidad Nacional Autónoma de México, por haberse realizado conforme a las exigencias correspondientes, se aprueba la nombrada tesis, que además de las opiniones que cita, contiene las que son de exclusiva responsabilidad de su autor. En consecuencia, se autoriza su presentación al Jurado respectivo.

"La interesada deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente, sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad".

**ATENTAMENTE**  
**"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"**  
**DIRECTOR DEL SEMINARIO**

**LIC. EDMUNDO ELÍAS MUSI.**

\*mpm.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Circuito Maestro Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria  
Delegación Coyoacán, 04510 México, D. F. Fax (52-5) 663-2193

México, Distrito Federal, a 30 de agosto de 2005.

**DR. EDMUNDO ELÍAS MUSI**  
**DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO**  
**CONSTITUCIONAL Y AMPARO DE LA FACULTAD**  
**DE DERECHO DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA**  
**DE MÉXICO.**

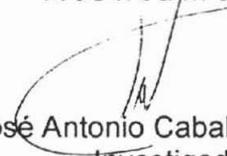
**Presente**

Me dirijo a usted para hacer de su conocimiento que, después de haber revisado y asesorado la tesis profesional intitulada "LA SUSPENSIÓN EN LA CONTROVERSI CONSTITUCIONAL Y SU INTERPRETACIÓN POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN", advierto que el trabajo de referencia reúne los requisitos reglamentarios para ser sometido al examen profesional respectivo.

Por tanto, doy mi voto aprobatorio al trabajo realizado por la C. Ydalia Pérez Fernández Ceja.

Sin otro particular, aprovecho la ocasión para enviarle un cordial saludo.

Atentamente,



José Antonio Caballero Juárez  
Investigador

*A mis padres por su amor y apoyo incondicional,*

*A mi hermano, mi gran amigo,*

*A mis abuelitas: Clarita y Cecilia (q.d.e.p), por ser un ejemplo de valor y fortaleza,*

*A Cesar Gabriel Cabrera Ceja (q.d.e.p.),*

*A las familias Pérez Fernández y Ceja Alpírez,*

*Al Dr. José Antonio Caballero Juárez, a quien admiro y agradezco profundamente su gran apoyo y ejemplo,*

*Al Ministro Genaro David Góngora Pimentel, por su constante esfuerzo y trabajo en favor de una justa aplicación y enseñanza del derecho. Asimismo, dedico esta tesis a todos los miembros de su Ponencia.*

*A la Universidad Nacional Autónoma de México y todos los que fueron mis profesores,*

*Al Dr. Fernando Serrano Migallón, por su apoyo y preocupación en mejorar la educación y difusión cultural de los alumnos de la UNAM,*

*Al Lic. Jesús Alfredo Silva García,*

*A la Lic. Gabriela Rolón Montaña,*

*Al Lic. Marat Paredes Montiel,*

*Al Lic. Edmundo Martínez Zaleta y familia,*

*Al Lic. Abelardo Iparrea Salaia y familia,*

*Al Lic. Héctor Lascurain y familia,*

*A la Lic. Andrea Reyes Carmona,*

*A la Lic. Irma García Torres*

*A todos mis amigos con mucho cariño,*

*A Antonio Mortera Díaz,*

*A la Revista Cauces y sus integrantes pasados, presentes y futuros, todos buenos amigos,*

*A Juan Pablo Vasconcelos músico, poeta y ... abogado,*

*A la Sra. Martha Guerrero por su linda amistad.*

# ÍNDICE

INTRODUCCIÓN .....	1
--------------------	---

## CAPITULO I

Elementos constitucionales de la suspensión en la controversia constitucional.

1. Generalidades de los medios de control constitucional. ....	3
1.1 Concepto de los medios de control constitucional.....	22
1.2 Control jurisdiccional .....	22
1.3 Poder Judicial de la Federación en México .....	24
2. La Suprema Corte de Justicia de la Nación y sus facultades de Tribunal Constitucional .....	26
3. La controversia constitucional como medio de control constitucional ...	29
3.1 Definición de controversia constitucional .....	30
3.2 La controversia constitucional y su regulación en la Ley Reglamentaria del artículo 105, fracciones I y II, de la Constitución Federal. ....	30

3.2.1 Las partes (sujetos legitimados) .....	31
3.2.2 Procedimiento .....	32
3.2.3 Incidentes .....	34
3.2.4 Recursos .....	36
3.2.5 Sentencia .....	37
3.3 El acto impugnado .....	39
3.4 La suspensión en la controversia constitucional .....	39

## Capítulo II

### Principios teóricos de la justicia provisional

1. Fundamento de la justicia provisional .....	41
2. Clasificación .....	42
3. Características .....	44
4. Presupuestos .....	47
4.1 El peligro en la demora (periculum in mora) .....	48

4.2 Apariencia del buen derecho (fumus boni iuris) .....	51
4.3 Prestación de una caución .....	52
5. La suspensión como medida cautelar .....	63
6. Medidas cautelares y conflictos entre órganos del poder público .....	66
6.1 Características de las medidas cautelares en los conflictos entre órganos de poder público .....	68
6.2 Medidas cautelares en los conflictos entre órganos o entes del poder público que impugnan normas generales .....	70

### Capítulo III

#### La suspensión en la controversia constitucional

1.Elementos básicos de la suspensión en la controversia constitucional ...	79
1.1 Naturaleza del incidente suspensión de la controversia constitucional .....	81
2. Procedencia de la suspensión en la controversia constitucional .....	83
2.1 Que se conceda antes de que se dicte sentencia definitiva (artículo 14 de la ley de la materia). .....	84

2.2 Que no se plantee respecto de normas generales (artículo 14 de la ley de la materia). .....	85
2.3 Que no ponga en peligro la seguridad y economía nacionales (artículo 15 de la ley de la materia) .....	90
2.4 Que no se pongan en peligro las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano (artículo 15 de la ley de la materia) .....	94
2.5 Que no se afecte gravemente a la sociedad en una proporción mayor a los beneficios que con ella pudiera obtener el solicitante (artículo 15 de la ley de la materia) .....	96
2.6 Que se tomen en cuenta las características particulares de la Controversia Constitucional (artículo 18 de la ley de la materia)..	100
2.7 Que no se trate de actos consumados (tesis 2ª. LXVII/2000) .....	101
3. Procedencia de la suspensión respecto de los efectos y consecuencias del acto impugnado .....	104
4. La apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, en la suspensión de la controversia constitucional .....	106
5. Aspectos relevantes en la substanciación del incidente de suspensión en la controversia constitucional .....	111

5.1 Auto mediante el cual se otorga la suspensión (artículo 18 de la ley de la materia) .....	111
5.2. Modificación y revocación de la suspensión por hecho superveniente (artículo 17 de la ley de la materia) .....	116
5.3. Requisitos para que sea efectiva la suspensión (artículo 18 de la ley de la materia) .....	119
6. Recursos en la suspensión .....	122
6.1 Recurso de reclamación (artículo 51, fracción IV, de la ley de la materia) .....	123
6.2 Recurso de queja (artículo 55, fracción I, de la ley de la materia) .....	124

## Capítulo IV

Resoluciones de asuntos relevantes en materia de suspensión en controversia constitucional .....	129
--	-----

Recurso de Reclamación 71/2005 .....	135
--------------------------------------	-----

Elementos subjetivos y objetivos para el análisis de la suspensión en la controversia constitucional	
--	--

### I. Características del caso

### II. Criterios utilizados para la resolución del recurso

**III. Razonamientos que sustentan el sentido de la resolución**

**IV. Voto**

**V. Motivos por los cuales la resolución adoptada por la Suprema Corte de Justicia (ya sea en Pleno o Salas) afecta la normalidad del marco jurídico señalado en el Capítulo III del presente estudio.**

**2.- Recurso de reclamación 371/2004 .....146**

**Límites en el análisis para el otorgamiento o negación de la suspensión.**

**I. Características del caso**

**II. Criterios utilizados para la resolución del recurso**

**III. Razonamientos que sustentan el sentido de la resolución**

**IV. Voto**

**V. Motivos por los cuales la resolución adoptada por la Suprema Corte de Justicia (ya sea en Pleno o Salas) afecta la normalidad del marco jurídico señalado en el Capítulo III del presente estudio.**

**3.- Recurso de reclamación 329/2004 .....158**

**Objetividad y flexibilidad como requisitos esenciales para el otorgamiento de la suspensión.**

**I. Características del caso**

**II. Criterios utilizados para la resolución del recurso**

**III. Razonamientos que sustentan el sentido de la resolución**

**IV. Voto**

**V. Motivos por los cuales la resolución adoptada por la Suprema Corte de Justicia (ya sea en Pleno o Salas) afecta la normalidad del marco jurídico señalado en el Capítulo III del presente estudio.**

**4.- Recurso de Reclamación 105/2003 .....179**

**La garantía como requisito excepcional para el otorgamiento de la suspensión en la controversia constitucional.**

**I. Características del caso**

**II. Criterios utilizados para la resolución del recurso**

**III. Razonamientos que sustentan el sentido de la resolución**

**IV. Voto**

**V. Motivos por los cuales la resolución adoptada por la Suprema Corte de Justicia (ya sea en Pleno o Salas) afecta la normalidad del marco jurídico señalado en el Capítulo III del presente estudio.**

**Conclusiones .....189**

**Bibliografía .....199**

## **La suspensión en la controversia constitucional y su interpretación por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.**

### **INTRODUCCIÓN**

Después de la reforma al artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el año de mil novecientos noventa y cinco, se dieron cambios importantes en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, debido a que entre otras atribuciones, fue declarada competente para conocer de las controversias constitucionales en única instancia. Por tanto, en la actualidad este Tribunal es el que decide en forma unilateral todo lo relativo a la suspensión prevista en el medio de control constitucional en comento.

El otorgamiento y la negación de la suspensión en la controversia constitucional, en diversas ocasiones ha requerido una interpretación especial de los artículos que la regulan, por ello, se estima necesario delimitar los límites y alcances de esta medida cautelar.

En razón de lo anterior, en el presente estudio se pretende realizar un análisis de la suspensión de la controversia constitucional regulada en la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Para desarrollar la idea antes mencionada, primero se señalarán los principios básicos de los medios de control constitucional en un sistema concentrado. Posteriormente, se expondrán los elementos teóricos relativos a la doctrina de las medidas cautelares, todo esto, con el objeto de identificar las características propias de la medida cautelar de referencia.

Asimismo, se elaborará una compilación conformada por los criterios relevantes emitidos en materia de suspensión en la controversia constitucional y

con ello, se conocerán los distintos criterios de interpretación aprobados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha generado en relación con este tema.

Una vez que se desarrollen los puntos anteriores, se procederá a analizar diversos casos prácticos tomando como base en principios teóricos y prácticos.

Con esto, se robustecerá la propuesta de que el juzgador tome en cuenta principios teóricos relativos a las medidas cautelares, además de lo estrictamente establecido en el marco jurídico. Ello, con el objeto de fortalecer la determinación de conceder o negar la suspensión solicitada.

Se estima que el tema es de interés debido a que en la actualidad es necesario promover estudios que conjunten bases teóricas y prácticas. Asimismo, se pretende que la medida cautelar en comento sea identificada y por tanto, no se trate igualar con otros incidentes de suspensión, como lo es el derivado del juicio de amparo.

## **CAPITULO I**

### **Elementos constitucionales de la suspensión en la controversia constitucional.**

El presente capítulo tiene por objeto señalar los elementos jurídicos básicos para identificar la figura de la suspensión en la controversia constitucional. Lo anterior, se aborda señalando las características generales de los sistemas constitucionales difuso y concentrado, para luego identificar los medios de control correspondientes al sistema constitucional concentrado. Posteriormente se señalan de una forma general los medios de control constitucional reconocidos por el marco jurídico mexicano.

De esta manera, el capítulo aborda los elementos esenciales del amparo, las controversias constitucionales, las acciones de inconstitucionalidad, los procesos jurisdiccionales en materia electoral, entre otros. Una vez que se mencionaron los medios de control en comentario, se identifican aquellos cuya resolución corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Una vez señalado lo anterior, se analiza el concepto de "medio de control constitucional", así como del concepto de "control jurisdiccional". Así, se logra identificar la naturaleza de las funciones encomendadas por la Constitución al Poder Judicial de la Federación y, en específico de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como Tribunal Constitucional.

Finalmente, se retoma lo relativo a la controversia constitucional, para ubicar de manera más clara la figura y trascendencia de la suspensión en el referido juicio constitucional.

## 1. Generalidades de los medios de control constitucional

El concepto contemporáneo de Constitución ya no se limita a considerarla como *una serie de principios encargados de velar por el cumplimiento jurídico*<sup>1</sup>. La visión idealista de la Constitución como un ordenamiento inflexible ha cambiado. Lo anterior, debido a la exigencia de contar con sistemas jurídicos más eficaces. De este modo, en la actualidad se pretende que los medios de control políticos sean sustituidos por medios de control jurisdiccionales substanciados ante Tribunales Constitucionales. En este sentido, la idea subordinación de los gobernados a los gobernantes se ha transformado por la idea de subordinación de gobernados y gobernantes ante el orden jurídico. El resultado es que los sujetos obligados a cumplir los preceptos constitucionales son todos aquellos que forman parte del estado de derecho definido a través de la Constitución, incluidos aquellos órganos de poder que no se encuentran debidamente identificados en el ordenamiento jurídico.

De esta forma, la figura de la Constitución se convierte en el principal sostén del Estado, ya que dentro de sus bases generales, incluye los límites para evitar el abuso del poder por parte de los órganos encargados de su ejercicio. Al respecto Karl Loewenstein sostiene como idea de Constitución *“un acuerdo de la comunidad sobre una serie de reglas fijas que obligan tanto a los detentadores<sup>2</sup> como a los destinatarios del poder; se ha mostrado como el mejor medio para*

---

<sup>1</sup> Luis Guerra López, en su obra *Derecho Constitucional*, Vol I, Ed. Tirant lo blanch, 6ª Ed, Valencia, 2003, p-41, señala que *“... la Constitución es auténtico Derecho integrado en el ordenamiento jurídico y que ha de ser aplicado como tal según el propio contenido y carácter de cada uno de sus preceptos, y no una serie de principios encargados de velar por el cumplimiento del orden jurídico.”*

<sup>2</sup> Karl Loewenstein,, en su obra *Teoría de la Constitución*, ed. Ariel, Barcelona, 1965, p. 36, hace la siguiente clasificación de los detentadores de poder: *“aquellos órganos estatales que detentan y ejercen el poder en virtud de una investidura constitucional –esto es, los detentadores del poder oficiales, legítimos, visibles exteriormente- y aquellos que de manera no oficial, indirecta y frecuentemente extraconstitucional, influyen y conforman el proceso de poder –los detentadores del poder no oficiales, e invisibles-.”*

dominar y evitar el abuso del poder político por parte de sus detentadores.”<sup>3</sup> Así, observamos que la Constitución además de tener las reglas que ordenen el sistema normativo, también cuenta con los instrumentos para evitar los abusos de poder por parte de sus detentadores.

La relación entre la Constitución y el control de los órganos de poder, tiene su principal fundamento en el principio de jerarquía normativa. Ello, debido a que *“La Constitución tiene un valor de Derecho más fuerte, en el sentido de que esos poderes no podrán válidamente contravenir sus disposiciones; si así lo hicieran su actuación sería inconstitucional...”*<sup>4</sup> En razón de esto, sólo la Constitución puede establecer los mecanismos relativos al control de la constitucionalidad, ya que de su posición deriva todo el ordenamiento jurídico. Además, como la Constitución contiene en sus normas las bases del Estado, resulta indispensable que sea ella misma la que establezca las reglas y mecanismos para su propia defensa.

El objeto del control de los detentadores del poder y la defensa de la Constitución, es el otorgar a esta última un papel real y efectivo que se adapte a los cambios socio-políticos del Estado. Con esto, se combate la idea de la *“Constitución escrita-hoja”*.<sup>5</sup>

Siguiendo con el argumento anterior, podemos afirmar que el control constitucional no es sencillo de materializar, porque aún cuando se encuentre previsto en los ordenamientos constitucionales, sus alcances no siempre tienen efectos visibles en la sociedad. Esto es, la sociedad debe tener claro el contenido de la norma constitucional y su impacto sobre el sistema.

---

<sup>3</sup> Ibidem, p.29.

<sup>4</sup> GUERRA, López, Luis, op. cit, p. 28

<sup>5</sup> Eliseo Aja, comentario de estudio preliminar en “Ferdinand Lassalle, ¿Qué es una constitución? Estudio preliminar, Ed. Ariel, 5ª ed, España, p.71-, comenta una de las principales ideas de Lassalle, de la siguiente manera: *“El concepto que más trascendencia ha tenido de su teoría ha sido el de la Constitución escrita-hoja de papel en oposición a Constitución real y efectiva. En un primer sentido, utiliza la contraposición para denunciar la visión idealista de la Constitución como supuesto ideal de justicia.”*

Los mecanismos del control constitucional son distintos en cada uno de los Estados, así desde el punto de vista de autores como José Angel Martín,<sup>6</sup> el control se divide en dos tipologías: a) *La que atribuye todas las competencias propias de la defensa de la Constitución a órganos públicos* y b) *La segunda que atribuye a órganos judiciales la defensa de la Constitución.*

Los Estados han adoptado el sistema de control constitucional que han considerado más adecuado a sus necesidades. No obstante, sólo mencionaremos los sistemas que derivan de aquél que atribuye a los órganos judiciales la defensa de la Constitución. Tales sistemas son el difuso (estadounidense o del judicial review) y concentrado (austriaco o kelseniano).

El primero de estos equivale a que *"todos los jueces y tribunales desde cualquier posición jerárquica e instancia están en condiciones de revisar los actos de los demás órganos constitucionales, para verificar si en efecto éstos se ajustan a lo preceptuado en su ley suprema."*<sup>7</sup> Este sistema resulta práctico porque se encomienda el control constitucional a todo el sistema jurisdiccional. Los asuntos que se presentan a un juez se resuelven sin distinción y con ello se fortalece la unidad de jurisdicción, lo cual es una de las características de los países del "judicial review". Al respecto, Louis Favoreu señala:

*"El sistema tipo americano no funciona bien más que allí donde hay unidad de jurisdicción, es decir, en los Estados Unidos y en todos los países de common law, porque en ellos no hay separación de los contenciosos, y la dimensión constitucional puede estar presente en todos los procesos sin necesitar de un tratamiento aparte, y sin*

---

<sup>6</sup> ANGEL, Martín, José, *Naturaleza Jurídica del Tribunal Constitucional*, Ed. Ariel, Barcelona, 1998, p.32.

<sup>7</sup> *Ibidem* p. 37-38

*riesgo de conducir a divergencias de opinión sobre la constitucionalidad de los textos fundamentales.*<sup>8</sup>

No obstante, la posibilidad que tiene un juez de no aplicar una ley en un caso concreto puede resultar perjudicial, ya que tal atribución goza de un mayor poder político que jurisdiccional. Al respecto García Pelayo señala que *“los tribunales estadounidenses han perdido la específica misión judicial para convertirse en tribunales con misión política y, en consecuencia beligerantes dentro del complejo social americano”*<sup>9</sup> Es oportuno mencionar que el judicial review no fue aceptado en la mayor parte de los países de Europa, entre otros puntos, por el interés de evitar que alguno de sus órganos tuviera mayor concentración de poder. Asimismo, razones históricas, teóricas y políticas coincidieron en adoptar un sistema que en un momento determinado protegiera a todos los gobernados sin importar los bloques políticos mayoritarios.<sup>10</sup>

El sistema de control concentrado o kelseniano, se caracteriza por *“la atribución a un Tribunal ad hoc de las competencias de justicia constitucional”*.<sup>11</sup> Este sistema se adoptó en la mayoría de los países europeos.

Los sistemas de control constitucional antes mencionados, han sido útiles y perfeccionados en sus respectivos ámbitos de aplicación. Asimismo, cada uno de los Estados ha adaptado su sistema de acuerdo con sus características socio-políticas.

En México, nuestra Constitución adoptó un sistema que puede considerarse mixto. Lo anterior porque algunos de los medios de control constitucional son

<sup>8</sup> FAVOREU, Louis, *Los Tribunales Constitucionales*, Ed. Ariel, España, 1994, p.20

<sup>9</sup> GARCÍA, Pelayo, Manuel, *Derecho Constitucional Comparado*, Ed. Alianza, Madrid, 1991, p.439.

<sup>10</sup> FAVOREU, Louis, *Los Tribunales Constitucionales*, op. cit., p.p 22-27, menciona diversas razones por las cuales la mayoría de los Tribunales europeos adoptaron el sistema de control constitucional concentrado.

<sup>11</sup> ANGEL, Martín, José, op. cit. P.33

competencia de órganos públicos<sup>12</sup>. Asimismo, en nuestro sistema existen órganos jurisdiccionales que poseen la facultad de llevar a cabo los procedimientos relativos a los medios de control constitucional.

Los medios de control constitucional establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos son los siguientes<sup>13</sup>:

- a) El amparo
- b) Las controversias constitucionales
- c) Las acciones de inconstitucionalidad
- d) Los procesos jurisdiccionales en materia electoral
- e) El juicio político
- f) La facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación
- g) La protección de los derechos humanos

#### **a) El amparo**

El amparo es el medio de control constitucional más utilizado en México. Lo anterior, debido a que su procedimiento varía en razón de materia y estado procesal. Esto tiene como consecuencia que su naturaleza adopte diversas formas. Al respecto, el Doctor Héctor Fix Zamudio señala lo siguiente:

*“la regulación contemporánea del derecho de amparo como una institución compleja que, bajo la misma denominación, abarca*

---

<sup>12</sup> Un ejemplo es el juicio político, el cual se tramita por la Cámara de Diputados y es en contra de los servidores públicos que se les atribuyen conductas en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho

<sup>13</sup> Clasificación obtenida de *Los Medios de Control de la Constitucionalidad*, SCJN, 2002, p. 3

*diversos instrumentos procesales, cada uno de ellos con características propias, tales como el habeas corpus; el recurso de casación; la impugnación de las leyes constitucionales; el contencioso administrativo y el proceso social agrario, sectores que deben examinarse de acuerdo con los lineamientos de la teoría general del proceso o del derecho procesal.”<sup>14</sup>*

Así, el amparo es el medio de control constitucional más estructurado que existe en México. Tiene por objeto obtener la nulidad de un acto de autoridad o de una ley (acto reclamado) que viole las garantías individuales del gobernado, que vulnere o restrinja la soberanía de los Estados o que invada la esfera de la autoridad federal. Se encuentra regulado principalmente en los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la denominada Ley de Amparo.

Las partes del amparo son: quejoso (actor), autoridad responsable (contra la cual se demanda la protección a las garantías individuales que se consideran vulneradas o restringidas), tercero perjudicado (persona que es beneficiada con los efectos del acto reclamado) y Ministerio Público Federal (representante de la sociedad y vigilante que puede intervenir en el amparo sólo si lo estima necesario).

Los principios que rigen a este medio de control constitucional son los siguientes:

1. Iniciativa de parte (artículo 4º de la Ley de Amparo): El amparo no procede de oficio, y por ello sólo el que se considere perjudicado podrá promoverlo.

---

<sup>14</sup> ZAMUDIO, Fix, Héctor, Ensayos sobre el Derecho de Amparo, ed. Porrúa, México, 1999. p. 2

2. Existencia de un agravio personal y directo (artículo 107, fracción I, de la Constitución Federal): El quejoso sólo podrá promover el amparo cuando el acto reclamado le cause alguna afectación (interés jurídico).

3. Definitividad (artículo 107, fracción III, de la Constitución Federal): Antes de promover el amparo, se deberán agotar todos los procedimientos o medios de defensa que se encuentren previstos por las leyes respectivas.

4.- Relatividad (artículo 107, fracción II, de la Constitución Federal): Este principio es uno de los más importantes de éste medio de control constitucional, toda vez que el mismo señala que la sentencia dictada en el amparo sólo beneficiará al quejoso. Con esto se descarta la existencia de los efectos “erga omnes”, contenidos en otros medios de control previstos en la Constitución.

5.- Estricto Derecho (artículo 79 de la Ley de Amparo): La sentencia sólo resolverá sobre la constitucionalidad de lo expuesto en la demanda (excepto en las materias penal, laboral y agraria).

Existen dos tipos de amparo, el directo y el indirecto. El primero procede *“cuando un gobernado estime que una sentencia, laudo o resolución que ponga fin a un juicio, dictada por un tribunal judicial, administrativo o del trabajo, es contraria por sí misma a sus derechos público subjetivos consagrados en la Carta Magna o la violación a ellos surgió durante el procedimiento afectando sus defensas y trascendiendo al resultado del fallo”*<sup>15</sup> Se promueve en el Tribunal Colegiado de Circuito y excepcionalmente lo llega a conocer la Suprema Corte de Justicia de la Nación. El segundo, se tramita en el Juzgado de Distrito y en algunas ocasiones en los Tribunales Unitarios *“siempre y cuando el acto reclamado provenga de otro*

---

<sup>15</sup> CARRANCO, Zúñiga, Joel y Rodrigo Zerón de Quevedo, *Amparo Directo contra Leyes*, ed. Porrúa, 2ª ed, México, 2002, p. 21.

*órgano jurisdiccional de la misma categoría y además sea de aquellos que pueden ser combatidos mediante este mecanismo de control constitucional.*"<sup>16</sup>

Es por lo anterior, que el amparo es considerado como uno de los medios de control constitucional más importantes en México, toda vez que sirve como un instrumento que promueve una relación más directa entre gobernados y Constitución.

## **b) Las controversias constitucionales**

Las controversias constitucionales resuelven conflictos que se presentan entre los órganos y poderes señalados en el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal, "*son procesos de resolución de conflictos entre órganos y poderes, y para algunos su objeto no es necesariamente la asignación de competencias controvertidas, aunque es indudable que la mayoría de esos procesos persiguen tal propósito.*"<sup>17</sup> Ello, porque los efectos y alcances de este medio de control constitucional ya no solo se limitan a resolver conflictos de competencias o de protección al principio de división de poderes. En la actualidad las controversias constitucionales tienen como principal función proteger la estructura de la Constitución Federal.<sup>18</sup>

Lo anterior, implica que su procedencia y estudio puede dirigirse a la solución de conflictos surgidos por la emisión de normas generales o diversos actos considerados como violatorios o transgresores del orden constitucional. La importancia de la controversia constitucional en México es tal, que su estudio será desarrollado más adelante.

---

<sup>16</sup> Ibidem p.16

<sup>17</sup> CÁRDENAS, García, Jaime, "El Municipio en las Controversias Constitucionales", en Boletín Mexicano de Derecho Comparado, No. 86, mayo-agosto, 1996, p. 447

<sup>18</sup> Las funciones de las controversias constitucionales serán desarrolladas en el apartado número 3 de este mismo capítulo.

### c) Las acciones de inconstitucionalidad

La reforma constitucional de 1995, introdujo a nuestro sistema jurídico un medio de control constitucional denominado "acción de inconstitucionalidad". Con esta figura *"la corte quedó facultada para resolver las contradicciones que se den entre la constitución, por un lado, y cierta clase de leyes, federales y locales, así como tratados internacionales por otro."*<sup>19</sup> Asimismo, la acción de inconstitucionalidad es medio de control constitucional abstracto que sólo procederá cuando se impugnen normas jurídicas que reúnan el requisito de la generalidad.<sup>20</sup> Ello, debido a que cuando se declara la invalidez de una norma a través de este medio, los efectos que produce la sentencia son generales.<sup>21</sup>

De conformidad con el artículo 105, fracción II, de la Constitución Federal, los titulares del ejercicio de la acción de inconstitucionalidad pueden ser en el ámbito el equivalente al 33% de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión (en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso); de los integrantes del Senado (en contra de leyes federales, del Distrito Federal o Tratados Internacionales), de los órganos legislativos estatales (en contra de leyes expedidas por el propio órgano estatal), o de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (en contra de leyes expedidas por la propia Asamblea). Asimismo, los partidos

<sup>19</sup> ARTEAGA, Nava, Elisur, *Derecho Constitucional*, ed. Oxford, México, 1999, p. 486.

<sup>20</sup> Se hace la precisión de que se trata de normas jurídicas, toda que del contenido del artículo 105, fracción II, de la Constitución Federal, se advierte que sólo menciona "normas generales". Lo anterior, se aclara cuando entendemos lo que se ha interpretado en jurisprudencias que interpretan tanto a la Constitución y a la Ley Reglamentaria del Artículo 105, fracciones I y II, de la Constitución. Un ejemplo de lo anterior es la jurisprudencia P./J. 22/1999, la cual se cita a continuación.

<sup>21</sup> Tesis Jurisprudencial P./J. 22/1999 de la Novena Época, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo IX, abril de 1999, página 227, cuyo rubro es: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SÓLO PROCEDE CONTRA NORMAS GENERALES QUE TENGAN EL CARÁCTER DE LEYES O DE TRATADOS INTERNACIONALES."

políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral podrán ser actores únicamente cuando impugnen leyes electorales expedidas por el órgano legislativo que les otorgó el registro. El Procurador General de la República también puede ser actor e impugnar leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como Tratados Internacionales.

La parte demandada serán el órgano legislativo y ejecutivo que emitieron la norma general impugnada. Cabe señalar que en los casos en que el Procurador General de la República no sea actor, el ministro instructor le dará vista para que formule un pedimento en su calidad de representante de la sociedad.<sup>22</sup> En relación con las amplias facultades de intervención que tiene el Procurador General de la República en este medio de control constitucional, el ex ministro Juventino Castro y Castro menciona lo siguiente:

*“Pero el Procurador General de la República ¿qué misión dentro de la normatividad constitucional desempeña? Si representa al Presidente de la República, pretende discretamente oponerse a leyes locales que no le parecen adecuadas. Si no lo representa, es en verdad el órgano de la constitucionalidad que vigila que no se incumpla el espíritu constitucional”<sup>23</sup>*

La observación anterior resulta interesante debido a que si bien es cierto que la Constitución Federal le reconoce tan extensas facultades al Procurador General de la República, también lo es que dichas facultades deben delimitarse claramente para que no quede duda cuando se trata de un ejercicio de representación del Poder Ejecutivo Federal y cuando de un órgano vigilante del control constitucional.

---

<sup>22</sup> Artículo 66 de la Ley Reglamentaria del artículo 105, fracciones I y II, de la Constitución Federal.

El plazo para la interposición de la demanda de acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales y si el último día fuera inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. Si la norma fuera electoral todos los días serán hábiles.<sup>24</sup>

Como ya antes se mencionó, cuando se invalida la norma general, los alcances y efectos de la respectiva sentencia son generales. Para realizar lo anterior, se requerirá de por lo menos ocho de los once votos del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. *"De no reunirse los ocho votos, la resolución que se emita no tendría la fuerza suficiente para declarar inválida la norma impugnada, por lo que la misma continuará surtiendo efectos plenos."*<sup>25</sup>

Por lo que respecta a la suspensión en este medio de control, la propia ley de la materia señala que no procede solicitar ni conceder la medida cautelar respecto de la norma general. Por tanto, dichas normas se siguen aplicando hasta en tanto no es resulta la acción de inconstitucionalidad. *"Es entendible que mientras no se emita una sentencia, existe la presunción de que una ley o un tratado son constitucionales; pero no puede pasarse por alto el hecho de que si una parte considerable de sus autores se han pronunciado por el punto de vista de que está viciada, habría que suponer que de lo que están hablando."*<sup>26</sup>

De esta forma, observamos que la acción de inconstitucionalidad es un medio de control abstracto que tiene por objeto estudiar la validez de las normas generales en caso de existir una posible contradicción entre éstas y la Constitución Federal.

---

<sup>23</sup> CASTRO y Castro, Juventino V, *El artículo 105 constitucional*, ed UNAM, México, 1996, p. 205

<sup>24</sup> Artículo 60 de la Ley Reglamentaria del artículo 105, fracciones I y II, de la Constitución Federal.

<sup>25</sup> REYES, Reyes, Pablo Enrique, *La acción de inconstitucionalidad*, ed. Oxford, México, 2000, p. 182.

<sup>26</sup> ARTEAGA, Nava, Elisur, *Derecho Constitucional*, op. cit. p.850.

#### **d) Los procesos Jurisdiccionales en materia electoral**

La reforma constitucional de 1996, creó el Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electora. Al respecto el Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia menciona: *“... hay que señalar que la reforma política de 1996 vino a llenar un importante vacío en cuanto al control de la constitucionalidad de las leyes en el ámbito electoral, pues con anterioridad a ella, no estaba previsto ningún sistema que permitiese el ejercicio de dicho control.”*<sup>27</sup>

El sistema de medios de impugnación en materia electoral se integra por diversos procesos. Sin embargo, en este punto sólo mencionaremos los que tienen por objeto la protección Constitucional.

##### **1. Juicio para la protección de los derecho político-electorales del ciudadano**

Este juicio debe considerarse como un mecanismo paralelo al juicio de amparo, en su función primordial como protector de derechos humanos.<sup>28</sup> Lo anterior, debido a que existe una diferencia entre la tutela de garantías individuales y la de los derechos políticos, a pesar de ambos son considerados derechos humanos.

Este juicio sólo es procedente cuando el ciudadano, por sí mismo hace valer presuntas violaciones a sus derechos de votar y ser votado, de asociarse, de formar parte de asuntos políticos o de afiliarse en partidos políticos.<sup>29</sup>

---

<sup>27</sup> FERRER, Mac-Gregor, coord, Derecho Procesal Constitucional en El control constitucional de las leyes electorales, ed. Porrúa, 2ª Ed, México, 2001, p.466.

## 2. Juicio de revisión constitucional electoral

Sirve para combatir actos de autoridades electorales de las entidades federativas encargadas de realizar comicios electorales. Asimismo, sirve para resolver controversias que surjan durante dichos comicios.

Ambos juicios se tramitan en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y sus resoluciones definitivas sólo tendrán como objeto revocar o modificar los actos concretos que fueron impugnados.

Resulta oportuno mencionar que las acciones de inconstitucionalidad relacionadas con leyes electorales también pueden considerarse como medios de impugnación en materia electoral. En este caso, la Suprema Corte de Justicia de la Nación realizará su tramitación bajo el principio de estricto derecho. Además, su análisis comenzará con el estudio de posibles violaciones a la Constitución Federal y sólo en caso de que éstas fueran infundadas, se procederá al estudio de vicios del procedimiento.<sup>30</sup>

### e) El juicio político

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prevé la posibilidad de instaurar un juicio político en contra de los servidores públicos que en ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los

---

<sup>28</sup> REYES, Reyes, Pablo Enrique, *La acción de inconstitucionalidad*, op. cit. p. 48

<sup>29</sup> Artículo 79 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

<sup>30</sup> Ver tesis jurisprudencial P.J. 6/2003, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVII, marzo de 2003, página 915, cuyo rubro es: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. DEBE PRIVILEGIARSE EL ANÁLISIS DE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ REFERIDOS AL FONDO DEL ASUNTO

intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.<sup>31</sup> *“En este tipo de juicio, la Cámara de Diputados actúa como instructora –realiza todos los trámites del proceso, anteriores a la resolución final– y acusadora, mientras que la Cámara de Senadores actúa como jurado de sentencia.”*<sup>32</sup> Las sanciones consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar cualquier acto que tenga relación con el servicio público.<sup>33</sup>

Este tipo de juicio, se considera un medio de control constitucional, porque los servidores públicos en el momento en que toman el ejercicio de su cargo, bajo protesta se comprometen a guardar el orden constitucional y por ende, se obligan a cumplir el contenido de las disposiciones que de ella emanen. Al respecto, Elisur Arteaga señala lo siguiente:

*“El juicio político es un procedimiento de excepción. Lo es en muchos sentidos: porque se sigue a funcionarios que están al margen del sistema ordinario de persecución y castigo de ilícitos; porque sólo en forma aislada y ocasional el congreso de la unión abandona sus funciones naturales de legislar, vigilar y ratificar y se aboca a la de juzgar; porque es un juicio entre partes: la misma clase de gobernante juzga a uno de sus miembros, y porque es de esperarse que los servidores públicos, en virtud de la protesta que han rendido de guardar la constitución y las leyes que de ésta emanan, se conduzcan en forma apropiada.”*<sup>34</sup>

---

Y SÓLO EN CASO DE QUE ÉSTOS RESULTARAN INFUNDADOS SE PROCEDERÁ AL ANÁLISIS DE LAS VIOLACIONES PROCEDIMENTALES.”

<sup>31</sup> Artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>32</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación, Los Medios de Control de la Constitucionalidad, 2002, p. P.22

<sup>33</sup> Artículo 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos..

<sup>34</sup> ARTEAGA, Nava, Elisur, “Derecho Constitucional” op. cit. p.702

Conviene mencionar que el Congreso de la Unión deberá valorar cuidadosamente la naturaleza, existencia y gravedad de los actos u omisiones por los cuales el servidor público fue sometido al juicio político. En caso de que dichos actos u omisiones fueren de tipo delictuoso se tendrá la obligación de formular la declaración de procedencia.<sup>35</sup>

#### **f) La facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación**

El artículo 97, párrafos segundo y tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establecen que la Suprema Corte de Justicia de la Nación puede realizar una investigación para conocer de la posible existencia de violaciones a las garantías individuales o al voto público. Asimismo, puede solicitar al Consejo de la Judicatura Federal que investigue la conducta de algún juez o magistrado federal. Por lo que respecta a la averiguación de supuestas violaciones al voto público, solo se podrá realizar cuando se ponga en duda la legalidad de procesos de elección de alguno de los Poderes de la Unión.

La investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, puede realizarse a petición del Ejecutivo Federal, el Congreso de la Unión o algún Gobernador de un Estado y de oficio cuando lo estime conveniente. Cabe señalar que cuando la investigación es de oficio, la Suprema Corte de Justicia está obligada a justificar las causas y consideraciones que tomó en cuenta para realizar tal función. No obstante, cuando sujetos sin legitimación activa le solicitan que realice este tipo de investigación, el Alto Tribunal puede negarse a realizarla sin necesidad de justificar tal decisión.<sup>36</sup> Los sujetos encargados de realizar esta

---

<sup>35</sup> Artículo 7º de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

<sup>36</sup> Ver tesis aislada P. XLVII/99, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo X, junio de 1999, página 10, cuyo rubro es: "FACULTAD DE INVESTIGACIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 97, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN

actividad, pueden ser miembros del personal del Alto Tribunal, jueces o magistrados o, en su caso, comisionados especiales.

Los resultados de esta investigación se harán llegar oportunamente a los órganos competentes, lo anterior, de conformidad con el artículo 97 de la Constitución Federal.

Este tipo de control constitucional es carácter excepcional, debido a que sólo procede en casos considerados como graves que afecten a toda la Nación. De igual forma se pretende evitar distraer las funciones jurisdiccionales confiadas a la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Al respecto, conviene citar lo expresado en el considerando tercero (página 27), del proyecto de la Solicitud de Investigación 2/2000, promovida por Asociación Nacional de Abogados Democráticos, Asociación Civil:

*"En efecto, dada la naturaleza extraordinaria que tiene la encomienda otorgada por Nuestra Carta Magna a esta Suprema Corte, es evidente que ésta sólo debe ser ejercida cuando, al prudente juicio de los Ministros que la integran, el interés nacional reclame su intervención debido a la trascendencia de los hechos denunciados y a su vinculación con las condiciones que prevalezcan en el país y que puedan ser afectadas gravemente, reflejándose ello en la situación general de toda la Nación."<sup>37</sup>*

---

FEDERAL. LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, NO ESTÁ OBLIGADA A EXPONER LAS RAZONES QUE LA LLEVARON A DETERMINAR SU NO EJERCICIO."

<sup>37</sup> En esta Solicitud de Investigación, el promovente era una persona moral que carecía de legitimación activa. No obstante, le solicitó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación que realizara una investigación de oficio para demostrar la existencia de violación de garantías individuales en el conflicto estudiantil de la UNAM y en el Estado de Chiapas. El resultado de lo anterior, fue la negativa del Alto Tribunal para ejercer la facultad de investigación. Asimismo, llegó a la conclusión de que en estos casos la Suprema Corte de Justicia, no tiene que expresar los motivos por los cuales decide no ejercer la facultad conferida en el artículo 97 constitucional.

En razón de lo anterior, la facultad investigadora de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es un medio de control constitucional dirigido a investigar la existencia de violaciones graves a las garantías individuales y el voto público. Por tanto, el considerar que dicha facultad sólo puede ser ejercida cuando la posible violación de garantías individuales se refleje en una situación general para toda la Nación, resulta interesante. Lo anterior, debido a que la naturaleza de las garantías individuales es la de proteger al gobernado (individuo) y no al interés nacional.

#### **g) La protección de los derechos humanos**

En el año de 1999, la Constitución Federal, se reformó para fortalecer a los organismos de protección de los derechos humanos. De esta forma, el actual texto del artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que el Congreso de la Unión y los Congresos locales deben establecer organismos de protección a los derechos humanos.

Asimismo, al organismo denominado Comisión Nacional de Derechos Humanos se le dota de autonomía de gestión presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios. De igual forma, también se le faculta para conocer de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las entidades federativas. Al respecto los investigadores Héctor Fix Zamudio y Salvador Valencia Carmona, señalan lo siguiente:

*"Este cambio constitucional es significativo, pues al otorgarle a la Comisión 'la naturaleza de un organismo autónomo constitucional',*

*se garantiza 'su independencia política al no depender de ninguno de los Poderes de la Unión, de los partidos políticos y de otros factores de poder, debe limitarse al cumplimiento de su función principal que consiste en la protección y defensa de los derechos humanos del pueblo mexicano.'*<sup>38</sup>

Los organismos de protección de los derechos humanos reciben quejas en contra de conductas de cualquier autoridad o servidor público, excepto del Poder Judicial de la Federación. Estos organismos no atienden nada relacionado con asunto electorales, conflictos jurisdiccionales, laborales o entre particulares. Tampoco llevan a cabo juicios, y por tanto no emiten sentencias. *Para lograr la restitución de los derechos violados, buscan la conciliación, para que la autoridad se comprometa a restituir al gobernado en el goce del derecho violado.*<sup>39</sup> Cuando no se logra esta conciliación, los organismos protectores de derechos humanos, pueden formular recomendaciones e incluso denuncias.

La función de los organismos protectores de derechos humanos es la de ser un medio de control constitucional con amplios alcances jurídicos. Ello, porque no sólo tutelan que los gobernados gocemos de las garantías individuales consagradas en la Constitución Federal, sino también se encargan de proteger los derechos fundamentales que son reconocidos por diversos instrumentos internacionales.

---

<sup>38</sup> FLX, Zamudio, Héctor y Salvador Valencia Carmona, *Derecho Constitucional y Comparado*, ed. Porrúa, 2ª ed., México, 2001, p. 481.

<sup>39</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Los Medios de Control de la Constitucionalidad*, op. cit. p. 27

## 1.1 Concepto de los medios de control constitucional

El objeto más importante de los distintos tipos de control constitucional, es lograr obtener de una forma real la eficiencia de las diversas instituciones que se encuentran contempladas por la Constitución Federal. Lo anterior, porque de esa forma es como se mantiene un equilibrio en el ejercicio del poder por parte de los diversos órganos facultados para su ejercicio.

De este modo, los medios de control constitucional regulados son mecanismos que vigilan el cumplimiento de los preceptos constitucionales y en su caso, restablecen el orden constitucional que en un momento pudo ser violado. Asimismo, sus resoluciones en algunos casos tienen efectos políticos. No obstante, a diferencia de otros medios de control, éstos se encuentran regulados y establecidos dentro del marco jurídico de la Constitución.

## 1.2 Control Jurisdiccional

El control jurisdiccional pertenece a una de las clasificaciones del control de poder.<sup>40</sup> Ésta clasificación toma como base la naturaleza del órgano que ejerce el control de constitucionalidad. En este sentido, el control se ejerce por órganos políticos, órganos neutros, órganos jurisdiccionales y órganos mixtos.<sup>41</sup> Para efectos del presente estudio sólo mencionaremos las características del control ejercido por órganos jurisdiccionales.

Lo anterior, porque la naturaleza del tema que se desarrolla en la presente tesis, obedece a una figura que forma parte de un medio de control constitucional cuyo proceso se tramita en un órgano jurisdiccional.

---

<sup>40</sup> Solo como un ejemplo, tenemos la propuesta de Karl Loewenstein, quien de acuerdo con el ámbito de actuación de los órganos de poder, los clasificó en horizontales y verticales.

En este sentido, los órganos facultados para ejercer el control jurisdiccional, no tienen que pertenecer al poder judicial. La característica del control jurisdiccional es que sus mecanismos pueden encuadrarse en cualquiera de los poderes.

La función de un órgano jurisdiccional es resolver conflictos. Ello, siempre con apego al contenido del ordenamiento jurídico. Lo anterior, se traduce en *resolver las controversias jurídicas que se plantean entre dos partes contrapuestas y que deben someterse al conocimiento de un órgano del Estado, el cual decide dichas controversias de manera imperativa y de una posición imparcial.*<sup>42</sup>

Al respecto, es importante diferenciar entre la función jurisdiccional en términos generales y la función jurisdiccional constitucional. *La cuestión estriba en diferenciar la jurisdicción constitucional de las demás jurisdicciones, determinar los rasgos que la especifican dentro de la función jurisdiccional en general.*<sup>43</sup> De esta forma, tenemos que el control ejercido por órganos jurisdiccionales constitucionales se caracterizan por *confiar a los jueces el control de la constitucionalidad. Este sistema de control puede a su vez dividirse en dos especies más dependiendo del tipo de órgano jurisdiccional que realiza la competencia, ya que puede ser realizado por tribunales ordinarios, o bien, por un tribunal especial.*<sup>44</sup>

De esta forma, los órganos jurisdiccionales constitucionales tienen la función de resolver aquellos conflictos jurídicos que por su naturaleza y ubicación en el sistema constitucional concentrado, sólo pueden ser resueltos por medio de los mecanismos previamente establecidos en la Constitución.

---

<sup>41</sup> Clasificación obtenida de HUERTA, Ochoa, Carla, *Mecanismos constitucionales para el control político*, Ed. IJ-UNAM, 2ª Edición, 2001, México, p.49-50

<sup>42</sup> FIX, Zamudio, Héctor, *Justicia Constitucional, Ombudsman y Derechos Humanos*, Ed. CNDH, México, 2001, p. 359.

<sup>43</sup> ACOSTA, Sánchez, José, *Formación de la Constitución y Jurisdicción Constitucional*, Ed. Tecnos, Madrid, 1998, p. 341.

### 1.3 Poder Judicial de la Federación en México

El Poder Judicial “*está compuesto, por el conjunto de órganos que, de acuerdo con la Constitución y las leyes tienen atribuida la función jurisdiccional.*”<sup>45</sup> Este órgano, tiene como principal función resolver una compleja variedad de conflictos. Para el ejercicio de la jurisdicción y resolución de diversos conflictos, el Poder Judicial cuenta con tribunales encargados de distintas materias y especialidades.

En México, el Poder Judicial está integrado por una gran cantidad de tribunales, ya que comprende desde los Tribunales Federales, hasta los locales (los 31 Estados y el Distrito Federal). En este punto, conviene mencionar que en lo relativo a los Tribunales Federales debemos incluir a todos aquellos contenidos en la Constitución Federal y no sólo considerar como tales a los integrantes del Poder Judicial de la Federación. Lo anterior, porque del contenido de la Constitución Federal se advierte que los Tribunales Federales también se pueden ubicar dentro de la Administración Pública.

Así, los Tribunales Militares, Consejos de Menores Infractores, Tribunales Agrarios, Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Junta de Conciliación y Arbitraje y Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje,<sup>46</sup> también conforman los Tribunales de la Federación. Lo anterior, resulta interesante debido a que la mayor parte de éstos Tribunales forman parte de la Administración Pública Federal, lo cual no les impide ser órganos jurisdiccionales.

---

<sup>44</sup> Ibidem p.50

<sup>45</sup> López, Guerra, Luis, y otros, Derecho Constitucional, op. cit. P. 214

<sup>46</sup> Clasificación obtenida de FIX, Zamudio, Héctor, *Justicia Constitucional, Ombudsman y Derechos Humanos*, op. cit. p. 782.

El estudio de los órganos jurisdiccionales que constituyen al Poder Judicial es extenso y complejo. Por ello, en este punto, solo mencionaremos lo relativo al denominado “Poder Judicial de la Federación”.

El Poder Judicial de la Federación se encuentra integrado por los órganos señalados en el artículo 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los cuales son: la Suprema Corte de Justicia de la Nación; el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y los Juzgados de Distrito. Asimismo, de conformidad con el artículo 1º, fracciones VII y VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el Jurado Federal de Ciudadanos y los tribunales de los Estados y el Distrito Federal<sup>47</sup> respectivamente, también son considerados miembros de éste órgano de poder.

Las características del Poder Judicial de la Federación son diversas<sup>48</sup>, sin embargo, para efectos del presente estudio solo mencionaremos la relativa a la facultad que dicho poder *“tiene en forma exclusiva para realizar el control de la constitucionalidad y legalidad”*<sup>49</sup> en su calidad de órgano jurisdiccional. Por lo que respecta al control de legalidad, tiene la competencia de ser tribunal revisor de los órganos contencioso-administrativos y de los Poderes Judiciales Locales establecidos en la Constitución Federal.

---

<sup>47</sup> Por lo que respecta a los Estados y el Distrito Federal, éstos sólo se consideran miembros del Poder Judicial de la Federación en los casos previstos por el artículo 107, fracción XII, de la Constitución Federal, el cual señala que dichas autoridades están obligadas a actuar en auxilio del Poder Judicial Federal.

<sup>48</sup> Las características principales del Poder Judicial son: unidad, totalidad, exclusividad y responsabilidad. Ver López Guerra, “Derecho Constitucional”, op. cit. 216-220.

<sup>49</sup> HUERTA, Ochoa, Carla, *Mecanismos constitucionales para el control político*, op. cit. p. 157

## 2. La Suprema Corte de Justicia de la Nación y sus facultades de Tribunal Constitucional

En la actualidad la Suprema Corte de Justicia de la Nación es el órgano de control constitucional más importante del país. Lo anterior es resultado del desarrollo de este Alto Tribunal a través de diversas reformas constitucionales. En este sentido, adquieren importancia las ocurridas en 1987, 1994, 1996 y 1999.

Así, en el año de 1987, con el objeto de atribuirle a la Suprema Corte de Justicia la naturaleza de *"un tribunal especializado de naturaleza constitucional como expresamente señala la exposición de motivos de la reforma constitucional, (...) el control de mera legalidad que antes de la reforma conocía nuestro alto tribunal, pasa a los tribunales colegiados de circuito."*<sup>50</sup> Esta reforma, además de establecer que la Suprema Corte solo excepcionalmente se encargue de resolver asuntos de mera legalidad, también concede la posibilidad de que conozca asuntos que tengan una relación directa con el control constitucional.

La reforma constitucional de 1994, reestructuró la composición orgánica y funciones jurisdiccionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En este sentido, los investigadores Héctor Fix Zamudio y Salvador Valencia Carmona, señalan que dicha transformación versó sobre los siguientes aspectos fundamentales:

*"A) Estructura de la Corte ... ; B) Régimen de ministros ..., C) Nueva competencia constitucional de la Corte, para consolidarla como en un auténtico tribunal constitucional, en el artículo 105 se le ha asignado una competencia más amplia en dos vías: las controversias constitucionales y la declaración general de inconstitucionalidad; D)*

---

<sup>50</sup> FERRER, Mac-Gregor, *Derecho Procesal Constitucional en Los Tribunales Constitucionales y la Suprema Corte de Justicia de la Nación en México*, op. cit. p. 80

*Consejo de la Judicatura ... E) Modificaciones al Ministerio Público...*<sup>51</sup>

Por lo que respecta al punto expuesto en el inciso C), éste constituye uno de los cimientos más importantes en lo relativo a la reestructuración de la Suprema Corte de Justicia como sistema de control constitucional. Ello, debido a que se le otorgan facultades para resolver conflictos constitucionales entre diversos órganos y autoridades expresamente reconocidas en la Constitución. Por lo que respecta a las controversias constitucionales, se amplía la legitimación para promoverla, lo cual permite que dicho medio de control constitucional se convierta en un juicio al alcance de la mayor parte de los entes y órganos de poder establecidos en la Constitución Federal.

Con la reforma de 1996, la Suprema Corte de Justicia de la Nación adquiere competencia para conocer de acciones de inconstitucionalidad para impugnar leyes electorales. Lo anterior, fortalece la esfera competencial del Alto Tribunal, toda vez que *“éste es el único procedimiento por medio del cual se puede impugnar la inconstitucionalidad de leyes electorales”*.<sup>52</sup>

En el año de 1999, la Constitución Federal es nuevamente reformada para establecer nuevos requisitos de procedencia de la revisión de las sentencias de amparo directo emitidas por los Tribunales Colegiados de Circuito. De esta manera, el artículo 107, fracción IX, constitucional, determina que el recurso de revisión de resoluciones de amparo directo, sólo será procedente cuando se trate de alguna cuestión de inconstitucionalidad de una ley o cuando se establezca una interpretación directa de un precepto de la Constitución cuya resolución entrañe la fijación de un criterio de importancia y trascendencia. Cabe señalar que en éste último supuesto, se tomará en cuenta el juicio de la Suprema Corte de Justicia, así

---

<sup>51</sup> FLX, Zamudio, Héctor y Salvador Valencia Carmona, *Derecho Constitucional y Comparado*, op. cit. p. 776.

como lo establecido en los acuerdos generales<sup>53</sup>. Esto da como resultado que el recurso de revisión en amparo directo, sólo sea procedente en casos excepcionales.

De las reformas antes mencionadas, podemos observar que a la Suprema Corte de Justicia además de las facultades con las que ya contaba, se le han atribuido otras que la convierten en un Tribunal especializado para resolver asuntos constitucionales. Al respecto, el Doctor Eduardo Ferrer Mac-Gregor señala lo siguiente: *“Nuestro más alto tribunal ha experimentado una evolución progresiva para convertirse materialmente en un tribunal constitucional, a pesar de conservar la denominación de Suprema Corte de Justicia”*.<sup>54</sup> Compartimos tal apreciación, debido a que es cierto que la evolución progresiva de la Suprema Corte de Justicia le ha otorgado importantes atribuciones correspondientes a las de un Tribunal Constitucional. Sin embargo, es necesario que este proceso evolutivo culmine con su ubicación y reconocimiento de Tribunal Constitucional fuera del aparato jurisdiccional ordinario para otorgarle plena independencia de los poderes públicos.<sup>55</sup> Lo anterior, con el objeto de que sus resoluciones y diversas funciones únicamente se encaminen a resolver cuestiones netamente constitucionales.

---

<sup>52</sup> HUERTA, Ochoa, Carla, “Mecanismos constitucionales para el control político op. cit. p. 173

<sup>53</sup> Los acuerdos generales que fueron creados para establecer los requisitos de procedencia de la revisión del amparo directo son el 5/1999, 6/1999, 9/2000 y 10/2000.

<sup>54</sup> FERRER, Mac-Gregor, coord, *Derecho Procesal Constitucional en Los Tribunales Constitucionales y la Suprema Corte de Justicia de la Nación en México*, op. cit. p. 77

<sup>55</sup> En relación con el tema de las características de un Tribunal Constitucional, Louis Favoreu señala que *“un Tribunal Constitucional es una jurisdicción creada para conocer especial y exclusivamente en materia de lo contencioso constitucional, situada fuera del aparato jurisdiccional ordinario e independiente tanto de éste como de los poderes públicos”*. Asimismo, menciona que *“un Tribunal Supremo o, incluso, la cámara*

### 3. La controversia constitucional como medio de control constitucional

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, entre sus facultades materiales de Tribunal Constitucional, tiene la de resolver el juicio de controversia constitucional, establecido en el artículo 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La naturaleza de la controversia constitucional es la de ser un medio de control constitucional que resuelve los conflictos suscitados entre la Federación, los Estados, los Municipios, y el Distrito Federal. Este juicio no resuelve conflictos en materia electoral y entre órganos del Poder Judicial.

En la mayoría de los casos la controversia constitucional resuelve conflictos que se presentan por la violación al principio de división de poderes o por la invasión de esferas de competencia. Sin embargo, esto no significa que este medio de control constitucional sólo tenga esos alcances. En la actualidad la controversia constitucional autoriza el examen de todo tipo de violaciones a la Constitución Federal, siempre y cuando se acredite un principio de afectación.<sup>56</sup> Lo anterior, no significa que este juicio sea procedente para impugnar resoluciones jurisdiccionales, toda vez que no se trata de hacer de la controversia constitucional un recurso ulterior o medio de defensa para someter a revisión cuestiones litigiosas derivadas de un procedimiento natural, o conflictos cuyas características obedezcan a cuestiones que impliquen un análisis de mera legalidad.<sup>57</sup>

---

*constitucional de un Tribunal supremo pueden ser jurisdiccionales constitucionales, pero no son Tribunales constitucionales. Cfr. FAVOREU, Louis, "Los Tribunales Constitucionales", op. cit. p.12*

<sup>56</sup> Ver tesis jurisprudencial emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación P./J. 98/99, de la Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: X, septiembre de 1999, página 703, cuyo rubro es: CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL CONTROL DE LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL A CARGO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, AUTORIZA EL EXAMEN DE TODO TIPO DE VIOLACIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

<sup>57</sup> Ver tesis jurisprudencial emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación P./J. 117/2000, de la Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XII, octubre de 2000, página 1088, cuyo rubro es:

De esta forma, la controversia constitucional es un medio de control constitucional jurisdiccional, cuya finalidad es establecer relaciones coordinadas y armónicas entre los entes y órganos de poder establecidos en la Constitución, así como salvaguardar el bienestar de sus gobernados.

### **3.1 Definición de controversia constitucional**

El autor Elisur Arteaga Nava, define que la controversia constitucional es *un juicio entre poderes u órganos que gozan de autoridad, que cuando hacen uso de su autonomía, ejercen las facultades o atribuciones que les han sido confiadas u otorgadas. La controversia persigue, en juicio simple, llano, exento de tecnicismos y sumario, constreñir la actuación de los poderes u órganos establecidos en la constitución política del país a lo que ella dispone; las partes, cuando la plantean, buscan cesar una invasión al campo de acción que como autonomía, facultades o atribuciones, tienen concedida o la anulación de un acto de autoridad que es contrario a la constitución.*<sup>58</sup>

### **3.2 La controversia constitucional y su regulación en la Ley Reglamentaria del artículo 105, fracciones I y II, de la Constitución Federal.**

La Ley Reglamentaria de los artículos 105, fracciones I y II, de la Constitución Federal, contiene las disposiciones que regulan el procedimiento de la controversia constitucional. Dicho ordenamiento establece que será la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la que conozca de este medio de control

---

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. NO SON LA VÍA IDÓNEA PARA COMBATIR RESOLUCIONES JURISDICCIONALES, AUN CUANDO SE ALEGUEN CUESTIONES CONSTITUCIONALES.

<sup>58</sup> ARTEAGA, Nava, Elisur, "Derecho Constitucional" op. cit. p.823

constitucional. Asimismo, señala que a falta de disposición expresa en la citada ley, el Código Federal de Procedimientos Civiles será de aplicación supletoria.<sup>59</sup>

### 3.2.1 Las partes (sujetos legitimados)

De acuerdo con el artículo 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los sujetos legitimados pueden ser la Federación, los Estados, el Distrito Federal o sus órganos, los Municipios, el Poder Ejecutivo, el Congreso de la Unión o cualquiera de sus Cámaras. Por lo que respecta a la Ley Reglamentaria, en su artículo 10, señala que en el juicio de controversia constitucional las partes son: el actor, el demandado, tercero interesado y el Procurador General de la Republica.

El actor, el demandado y tercero interesado comparecerán por conducto de los funcionarios que estén facultados para representarlos. En el caso del Presidente de la República, éste podrá ser representado por el secretario de estado, por el jefe del departamento administrativo o por el Consejero Jurídico del Gobierno.<sup>60</sup> Cabe señalar que para acreditar que la legitimación activa se utiliza un criterio flexible, toda vez que quien promueve no actúa por interés propio. Con lo anterior, se evita obstaculizar el acceso a la justicia constitucional.<sup>61</sup>

---

<sup>59</sup> Artículo 1º de la Ley Reglamentaria del artículo 105, fracciones I y II, de la Constitución Federal (en adelante LR105FLIICPEUM).

<sup>60</sup> Artículo 11 LR105FLIICPEUM.

<sup>61</sup> Ver tesis jurisprudencial emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación P./J. 52/2003, Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVIII, página 1057, cuyo rubro es: CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL ARTÍCULO 11 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS

### 3.2.2 Procedimiento

Cuando la Oficina de Certificación y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, recibe una demanda de controversia constitucional, se envía al Presidente del Alto Tribunal para que éste designe por turno al ministro instructor encargado de llevar a cabo el proceso y poner en estado de resolución el respectivo asunto.<sup>62</sup> Posteriormente el ministro instructor examinará el escrito de demanda para analizar si existe un motivo manifiesto e indudable de improcedencia. Cabe señalar que el “motivo indudable y manifiesto” debe ser preciso e indudable.<sup>63</sup>

La controversia constitucional es improcedente contra decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; contra normas generales o actos en materia electoral; contra normas generales o actos materia de otra controversia siempre y cuando exista identidad de juicios; contra normas generales o actos ya que ya hubieren sido juzgados en otra controversia; cuando hayan cesado los efectos de la norma o acto impugnados; cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la resolución del acto impugnado; cuando la demanda sea extemporánea<sup>64</sup> y en los demás casos de improcedencia que resulten de lo dispuesto por la propia Ley Reglamentaria.

---

MEXICANOS, QUE REGULA LA LEGITIMACIÓN PROCESAL ACTIVA, ADMITE INTERPRETACIÓN FLEXIBLE.

<sup>62</sup> Artículo 24 LR105FI, IICPEUM.

<sup>63</sup> Ver tesis jurisprudencial emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación P./J. 128/2001, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XIV, octubre de 2001, página 803, cuyo rubro es: CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ALCANCE DE LA EXPRESIÓN “MOTIVO MANIFIESTO E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA” PARA EL EFECTO DEL DESECHAMIENTO DE LA DEMANDA.

<sup>64</sup> En este caso la demanda de controversia constitucional deberá presentarse de conformidad con lo dispuesto en el artículo 21 de la LR105FI, IICPEUM, esto es: tratándose de actos, normas generales o conflictos por límites 30 días y tratándose de conflictos de límites distintos a los previstos por el artículo 73, fracción IV, constitucional (diferencias que no tienen carácter contencioso) 60 días.

El sobreseimiento se presentará por desistimiento; por presentar alguna causal de improcedencia, por inexistencia del acto impugnado y por convenio entre las partes (considerando que no se puede convenir por normas generales).<sup>65</sup>

En caso de que no se hubiere acreditado ninguno de los supuestos de improcedencia o sobreseimiento, el ministro instructor ordenará el emplazamiento de la parte demanda y dará vista a las partes para que manifiesten lo que a su interés convenga. La parte demanda podrá reconvenir a la parte actora.<sup>66</sup> Asimismo, la parte actora podrá ampliar su demanda, sólo en el caso en que apareciere un hecho nuevo o superveniente.<sup>67</sup>

Posteriormente se señalará fecha para la audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas, la cual se llevará a cabo dentro de los treinta días siguientes del término del plazo de contestación, ampliación o reconvenición. Cabe señalar que el ministro instructor podrá ampliar el término de la celebración de la audiencia en los casos considerados de importancia y trascendencia.<sup>68</sup>

Las partes podrán ofrecer todo tipo de pruebas, excepto la de posiciones y aquellas que sean contrarias a derecho.<sup>69</sup> El ministro instructor podrá decretar de oficio pruebas para mejor proveer si lo considera necesario, aunque ya se hubiera presentado el proyecto de resolución. Lo anterior, se podrá hacer en cualquier etapa del procedimiento, desde la admisión hasta antes de que el proyecto se somete a consideración del Pleno.<sup>70</sup> Una vez concluida la audiencia, el ministro

---

<sup>65</sup> Artículo 20, LR105FI,ICPEUM.

<sup>66</sup> Artículo 26 LR105FI,ICPEUM.

<sup>67</sup> Artículo 27 LR105FI,ICPEUM.

<sup>68</sup> Artículo 29 LR105FI,ICPEUM..

<sup>69</sup> Artículo 31 LR105FI,ICPEUM.

<sup>70</sup> Ver tesis jurisprudencial emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación P./J. 37/2002, Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XVI, agosto de 2002, página 906, cuyo rubro es: "PRUEBAS PARA MEJOR PROVEER EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL TRIBUNAL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, SI LO CONSIDERA NECESARIO, PODRÁ ORDENAR, DE OFICIO, QUE SE RECABEN Y DESAHOGUEN AUNQUE YA LE HAYA SIDO PRESENTADO EL PROYECTO PARA SU RESOLUCIÓN (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 35 DE LA

instructor someterá a la consideración del Tribunal Pleno el proyecto de resolución respectivo.<sup>71</sup>

### 3.2.3 Incidentes

De acuerdo con Cipriano Gómez Lara, los incidentes son *“eventualidades procesales que comprenden los accidentes de realización incierta o conjetural que puede sufrir el proceso en su desenvolvimiento y desarrollo.”*<sup>72</sup>

Al respecto, Jean Claude Tron Petit señala que los incidentes pueden presentarse en el proceso principal, durante el cumplimiento de la resolución o durante la suspensión<sup>73</sup>. Asimismo, el mismo autor menciona que en relación al momento procesal en que habrán de fallarse y tramitarse los incidentes pueden darse los siguientes:

*“a) Previamente a la sentencia definitiva ... denominados de previo y especial pronunciamiento.*

*(...)*

*Estos incidentes obstaculizan o interrumpen la continuación del juicio...*

*b) Al propio tiempo o antes de que se dicte sentencia definitiva ... denominados de especial pronunciamiento.*

*Estos incidentes no deben influir en la tramitación del juicio...*

---

LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.”

<sup>71</sup> Artículo 36 LR105FI, IICPEUM.

<sup>72</sup> Gómez Lara Cipriano, Teoría General del Proceso, México, UNAM, 1974, 1ª Ed., p.263

<sup>73</sup> TRON, Petir, Jean Claude, *Manual de los Incidentes en el Juicio de Amparo*, Ed. Themis, 4ª Ed, México, 2000, p.p 34-35.

*c) Con posterioridad a que se dicte la sentencia definitiva ... denominados de especial pronunciamiento y que surgen en la etapa de ejecución o cumplimiento de la ejecutoria que haya concedido la protección constitucional.*

***d) Los que resuelven por cuerda separada del principal, concretamente en el incidente de suspensión.***

***Estos incidentes no deben influir en la tramitación del juicio...***

*e) Previa o conjuntamente con la resolución que se dicte con motivo de la suspensión definitiva en el amparo, lo que resulta de la propia naturaleza del incidente y de la relación o influencia que puedan tener en la suspensión provisional.*

*(...)*

*f) Conjuntamente con la resolución que se dicte con motivo de la suspensión definitiva en el amparo.*

*(...)*

*g) Con posterioridad a la resolución que se dicte con motivo de la suspensión definitiva en el amparo.*

*(...)*

*h) Los incidentes notoriamente improcedentes...<sup>74</sup>*

De la clasificación podemos observar que parte de sus incisos se refieren especialmente al amparo. Sin embargo ello no impide que algunos de estos

---

<sup>74</sup> *Ibidem* p.p. 42-43

incidentes guarden características afines con los incidentes previstos en la Ley Reglamentaria del artículo 105, fracciones I y II, de la Constitución Federal. En este sentido, se advierte que en el juicio de controversia constitucional se pueden presentar incidentes de previo y especial pronunciamiento como el de nulidad de notificaciones; preposición de autos y el de falsedad de documentos.<sup>75</sup> Asimismo, se reconoce que los demás incidentes que pudieran presentarse, con excepción del incidente de suspensión, serán resueltos hasta el momento en que se dicte sentencia definitiva.<sup>76</sup>

### 3.2.4 Recursos

De acuerdo con Víctor Fairén Guillén, *“los medios de impugnación en su especie de “recursos” son actos procesales de la parte que se estima agraviada (o gravada) por un acto o resolución del juez o tribunal, por lo que acude al mismo o a otro superior, pidiendo que revoque o anule el o los actos gravosos, siguiendo el procedimiento previsto en al leyes”*.<sup>77</sup> , los recursos previstos en el juicio de controversia constitucional son resueltos por el mismo tribunal que tramita el procedimiento principal, ello, en atención a su calidad de órgano superior.

La Ley Reglamentaria del artículo 105, fracciones I y II, de la Constitución establece, en su capítulo VIII, establece que los recursos procedentes en la controversia constitucional son el de reclamación y el de queja.

El recurso de reclamación es procedente contra los autos o resoluciones que admitan o desechen una demanda, su contestación o sus respectivas ampliaciones; contra los autos que pongan fin a la controversia o las que puedan

---

<sup>75</sup> Artículo 12 LR105FLICPEUM.

<sup>76</sup> Artículo 13 LR105FLICPEUM. En este caso el Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria será el que determine su procedimiento y regulación.

<sup>77</sup> FAIREN, Guillén, Víctor, *Doctrina General del Derecho Procesal*, ed. Bosch, Barcelona, 1990, p. 479.

causar un agravio material no reparable en sentencia definitiva; contra las resoluciones de los incidentes de previo y especial pronunciamiento; contra los autos que otorguen, nieguen, modifiquen o revoquen la suspensión; contra las resoluciones que admitan o desechen pruebas, contra lo autos o resoluciones que dejen por cumplimentadas las sentencias definitivas; en otros casos establecidos por la ley.<sup>78</sup> El recurso de reclamación será recibido por el Ministro Presidente y éste a su vez lo turnará a un ministro distinto del instructor.<sup>79</sup>

El recurso de queja es procedente contra la parte demandada o cualquier autoridad por violación, exceso o defecto en la ejecución del auto o resolución por el que haya concedido la suspensión y contra la parte condenada por exceso o defecto en la ejecución de una sentencia.<sup>80</sup> Lo interesante de este recurso es que de encontrarse fundado en el caso de la suspensión, la autoridad responsable será sancionada en los términos establecidos en el Código Penal para el delito de abuso de autoridad. En el caso de la sentencia, la autoridad responsable se le aplicará lo dispuesto en el último párrafo del artículo 105, de la Constitución Federal.<sup>81</sup>

### 3.2.5 Sentencia

La sentencia de la controversia constitucional tiene reglas específicas que la diferencian de otros procedimientos de medios de control constitucional. Tales reglas básicamente son las siguientes: 1) a fin de resolver la cuestión

---

<sup>78</sup> Artículo 51 LR105FLIICPEUM

<sup>79</sup> Artículo 54 LR105FLIICPEUM

<sup>80</sup> Artículo 55 LR105FLIICPEUM

<sup>81</sup> Artículo 58 LR105FLIICPEUM, por lo que respecta al contenido del último párrafo del artículo 105 constitucional éste se refiere a que en caso de incumplimiento de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de dicho artículo (controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad) se aplicarán en lo conducente, los procedimientos establecidos en los primeros párrafos de la fracción XVI del

efectivamente planteada, se corregirán los errores en la cita de preceptos invocados y se examinarán en sus conjuntos los razonamientos expuestos por las partes.<sup>82</sup> 2) cuando la controversia verse sobre disposiciones generales, y la resolución determine declarar la invalidez de dicha norma, ésta tendrá efectos generales cuando hubiere sido aprobada por cuando menos ocho votos.<sup>83</sup> 3) Las razones contenidas en los considerandos cuando la sentencia sea aprobada por cuando menos ocho votos, serán obligatorias por todos los órganos jurisdiccionales reconocidos por la Constitución Federal.<sup>84</sup> 4) La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal.<sup>85</sup>

En razón de lo anterior, observamos que la sentencia dictada en una controversia constitucional en los casos ya citados, es un verdadero mecanismo de control constitucional eficaz. Ello, debido a que sus efectos no solo se producirán para las partes, sino que serán generales. Asimismo, en los casos ya antes mencionados, sus considerandos serán establecidos obligatorios para todos los órganos jurisdiccionales reconocidos por la Constitución, lo cual incluye a los tribunales militares. Tal situación da como resultado que la sentencia de controversia constitucional aprobada por cuando menos ocho votos del Pleno de la Suprema Corte de Justicia, sea similar a una jurisprudencia emitida por el mismo órgano.

---

artículo 107 de la Constitución Federal (separación del cargo, situación similar al caso de repetición del acto reclamado en materia de amparo).

<sup>82</sup> Artículo 39 LR105FI,ICPEUM

<sup>83</sup> Artículo 42 LR105FI,ICPEUM. Tal situación será procedente cuando las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o Municipios impugnadas por la Federación, de los Municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) de la fracción I, del artículo 105 de la Constitución Federal.

<sup>84</sup> Artículo 43 LR105FI,ICPEUM

### **3.3 El acto impugnado**

La controversia constitucional es procedente contra todo tipo de afectaciones a la Constitución Federal. Lo anterior, con excepción de los actos en materia electoral, los conflictos entre órganos del Poder Judicial y las resoluciones jurisdiccionales (mencionadas en el punto 3 anterior). Sin embargo, para conformar la existencia de un acto impugnado no sólo se requiere la acreditación de una violación de naturaleza constitucional, sino que es necesario que se cumpla con el requisito del interés legítimo.

El interés legítimo se traduce en la existencia de un agravio en perjuicio del ente u órgano de poder que promueve la controversia constitucional. Dicho agravio se materializa con una afectación que la parte actora resiente en su esfera de atribuciones. Lo anterior, será susceptible de privar de un beneficio a la parte promovente de la controversia constitucional.<sup>85</sup>

En este orden de ideas, el acto impugnado, -que puede ser una norma general- será todo tipo de afectación a la Constitución Federal que se traduzca en un agravio susceptible de causar perjuicio en la esfera de atribuciones de un ente u órgano de poder que cuente con legitimación activa en el juicio de controversia constitucional.

### **3.4 La suspensión en la controversia constitucional**

---

<sup>85</sup> Artículo 45 LR105FI, IICPEUM

<sup>86</sup> Ver tesis jurisprudencial emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación P./J. 83/2001, Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIV, julio de 2001, cuyo rubro es: CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVERLA.

La suspensión en la controversia constitucional se encuentra regulada en los artículos 14 al 18 de la Ley Reglamentaria del Artículo 105, fracciones I y II, de la Constitución Federal. Se tramita en vía incidental y se podrá conceder hasta antes de que se dicte sentencia definitiva. Puede ser de oficio o a petición de parte y no procederá en contra de normas generales.<sup>87</sup>

En términos generales, la suspensión tampoco podrá concederse en los casos en que se ponga en peligro a la seguridad y economía nacionales, las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano o cuando se puedan afectar gravemente a la sociedad en una proporción mayor a los beneficios que con ella pudiera obtener el solicitante.<sup>88</sup> Al respecto, Elisur Arteaga considera que tal estos criterios *“determinan una prelación de los intereses federales, en detrimento de los locales, disfrazo con la fórmula”*.<sup>89</sup> Tal apreciación es correcta y al respecto nos pronunciaremos más adelante.

Asimismo, para su negación u otorgamiento deberán tomarse en cuenta las circunstancias y características particulares de la controversia constitucional.<sup>90</sup>

La regulación de la suspensión en la controversia constitucional ha sido complementada con diversos criterios jurisprudenciales emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Tal situación ha hecho que la medida cautelar en mención, adquiera características particulares que la diferencian de las demás existentes en nuestro sistema jurídico. Dichas características serán analizadas a lo largo del presente estudio.

---

<sup>87</sup> Artículo 14 LR105FLIICPEUM.

<sup>88</sup> Artículo 15 LR105FLIICPEUM.

<sup>89</sup> ARTEAGA, Nava, Elisur, “Derecho Constitucional”, op. cit. p. 840.

<sup>90</sup> Artículo 18 LR105FLIICPEUM.

## Capítulo II

### Principios teóricos de la justicia provisional

#### 1. Fundamento de la justicia provisional

El tiempo utilizado para la solución definitiva de los procesos jurisdiccionales, con frecuencia es largo. Ello, se atribuye a que en determinados casos la propia efectividad y operatividad de un proceso requiere de un tiempo razonable para su adecuada substanciación. Tal situación en este tipo de asuntos, puede poner en peligro la eficacia de la sentencia definitiva. En este sentido, *se comprende fácilmente que el único instrumento hábil para hacer "efectiva" la justicia en una situación de este carácter, que puede proyectar hacia un futuro virtualmente ilimitado la solución definitiva de los procesos, ... es este de la justicia provisional que las medidas cautelares hacen posible.*<sup>91</sup>

Cabe señalar que algunos doctrinarios<sup>92</sup> consideran que las cautelas se dividen en medidas cautelares y procesos cautelares. Sin embargo, debido a que no existe un criterio uniforme al respecto, en el presente estudio nos referiremos a las medidas cautelares entendidas como aquéllas que sirven *para que el juez en cada caso concreto utilice los medios que sean necesarios para el derecho cuya tutela se solicita permanezca íntegro durante el tiempo que dura el proceso, de tal manera que sea posible ejecutar en su día la sentencia que, llegado el caso, reconociese tal derecho.*<sup>93</sup> De esta forma, tanto las medidas cautelares como los

---

<sup>91</sup> GARCÍA, de Enterría, Eduardo, *La batalla por las medidas cautelares*, Ed. Civitas, 2ª Ed, Madrid, 1995, p.p. 213-214.

<sup>92</sup> Por ejemplo, Cabal, Juan Manuel, en *Perspectivas de las medidas cautelares en el proceso contencioso-administrativo*, Ed. Universidad Externado de Colombia, 1997, p. 133, considera que las medidas cautelares son algo embrionario que no alcanza a realizar una actividad procesal y el proceso cautelar es aquel que, unido al principal, tiene por finalidad garantizar los efectos de éste.

<sup>93</sup> CHINCHILLA, Marín, Carmen, *La tutela cautelar en la nueva justicia administrativa*, Ed. Civitas, Madrid, 1991, p.31.

procesos cautelares tienen como objeto una pretensión suspensiva, la cual sirve para asegurar el cumplimiento de un derecho pendiente de ser reconocido, evitar daños que puedan producirse a raíz del proceso pendiente de resolución, o bien para proteger pruebas.

Los efectos de las medidas cautelares se traducen principalmente en el aseguramiento para que jurídicamente puedan protegerse diversos elementos que pueden presentarse durante la substanciación del juicio como lo son las pruebas. Asimismo, dichas medidas tienen por objeto tutelar que el efectivo cumplimiento de la sentencia principal. Por tanto, la suspensión implica la conservación de los elementos que forman parte del proceso antes, durante y después de su desarrollo.

Las medidas cautelares pueden extinguirse por el desistimiento de la pretensión cautelar; por la modificación de la medida; por no notificar la demanda; y principalmente por la terminación del proceso.<sup>94</sup>

*Así, pues, la función de las providencias cautelares nace de la relación que se establece entre dos términos: la necesidad de que la providencia, para ser prácticamente eficaz, se dicte sin retardo, y la falta de aptitud del proceso ordinario para crear sin retardo una providencia definitiva.*<sup>95</sup>

## 2. Clasificación

La clasificación de las medidas cautelares obedece a diversos criterios, entre los cuales sobresalen los siguientes: a) conservativas e innovativas; b) nominadas e innominadas y c) según el objeto y finalidad.<sup>96</sup>

---

<sup>94</sup> Ver a FÁBREGA, Jorge, *Medidas Cautelares*, Ed. Gustavo Ibáñez, Colombia, 1998, p. 36.

<sup>95</sup> CALAMANDREI, Piero, *Introducción al Estudio Sistemático de las Providencias Cautelares* Ed. El Foro, 1996, Buenos Aires, p. 42

<sup>96</sup> Clasificación propuesta por GALLEGOS, Fedriani, Pablo O., en *Las medidas cautelares contra la Administración Pública*, Ed. Ábaco de Rodolfo Depalma, Buenos Aires, 2002, p. 50.

Las medidas cautelares **conservativas** tratan de evitar la ejecución de una situación existente. Calamandrei consideraba que esta clasificación tenía como principal propósito conservar ciertas resultancias probatorias, positivas o negativas, que podrán ser utilizadas después en un momento oportuno.<sup>97</sup> Las **innovativas**, por el contrario, crean una situación de hecho, o un cambio de la situación existente. Al respecto, conviene mencionar que este tipo de medida cautelar requiere de un mayor vínculo con los presupuestos de peligro en la demora y apariencia del derecho (que más adelante serán analizados), toda vez que en estos casos el juzgador otorgará un derecho a la parte beneficiada con esta medida cautelar, cuyo origen deriva del proceso principal.<sup>98</sup>

Las medidas cautelares **nominadas** son aquellas que se encuentran reguladas y reconocidas en la legislación procesal. Caso contrario sucede con las **innominadas**, las cuales ya sea porque no se encuentren específicamente contempladas por la ley o porque las contenidas en la legislación resulten insuficientes o excesivas, quedan al arbitrio del juzgador.

De acuerdo con el **objeto y finalidad** de las medidas cautelares, éstas se clasifican en tres géneros: 1) para asegurar bienes; 2) para asegurar pruebas y 3) para asegurar personas.<sup>99</sup> Se estima que éste último criterio en ocasiones se puede ajustar a las clasificaciones antes señaladas.

En este punto, conviene mencionar que Calamandrei, estimó que las providencias cautelares también podían ser clasificadas en atención a los requisitos para su otorgamiento, como lo es la imposición de una caución por parte del juez.<sup>100</sup> Lo anterior, encuentra su fundamento en que de no otorgarse dicha

---

<sup>97</sup> CALAMDREI, op. cit. p. 53

<sup>98</sup> Un ejemplo de las medidas cautelares innovativas puede presentarse en los juicios de pensiones alimenticias o cuando en el juicio de divorcio el juzgador autoriza la separación de cónyuges o de hijos respecto del padre, madre o ambos.

<sup>99</sup> GALLEGÓS, Fedriani, op. cit. p. 50

<sup>100</sup> CALAMDREI, op. cit. p. 63

caución, el juzgador se ve imposibilitado para conceder la medida cautelar solicitada. Este criterio de clasificación puede ser acogido, sin embargo, también puede ser ubicado como característica de algunas medidas cautelares, como más adelante se mencionará.

### 3. Características

Las medidas cautelares tienen características que las diferencian de otras figuras jurídicas. Así, de acuerdo con la doctrina, tales características son:

**a) Instrumentalidad:** esta característica *determina que la vida de la medida cautelar siga la suerte de la pretensión principal, desde el principio hasta el final*,<sup>101</sup> tal situación se traduce en la dependencia que la providencia cautelar tiene con el proceso principal.

Al respecto, Calamdrei considera que la tutela cautelar es, en relación con el derecho sustancial, una tutela mediata, un medio predispuesto para el mejor éxito de la providencia definitiva.<sup>102</sup> Como se advierte, el autor antes citado, expuso que las medidas cautelares no eran autónomas del proceso principal, toda vez que su existencia depende de la vida o destino de éste último.

Las manifestaciones de la instrumentalidad son que las medidas cautelares sólo pueden adoptarse cuando se encuentra pendiente un proceso principal; deben extinguirse cuando el proceso termine; e inciden con intensidad variable sobre la situación jurídica a la que se refiere la pretensión del proceso principal.<sup>103</sup>

---

<sup>101</sup> CHINCHILLA, op. cit. p. 33

<sup>102</sup> CALAMDREI, op. cit. p. 47

<sup>103</sup> ORTELLS, Ramos Manuel y María Pía Calderón Cuadrado, *La tutela judicial cautelar en el Derecho español*, Ed. Comares, Granada, 1996, p. 9

En relación con la característica de instrumentalidad, cabe señalar que algunos autores como Carnelutti<sup>104</sup> se han inclinado por defender la autonomía de las medidas cautelares. Tal apreciación doctrinaria se sustenta en bases interesantes. Sin embargo, se estima que para efectos del presente estudio lo relativo al incidente de suspensión de la controversia constitucional guarda una relación directa con el juicio principal, por lo cual se aprecia que dicha medida cautelar sí cuenta con la característica de instrumentalidad.

**b) Provisionalidad:** *Esta característica implica la vigencia temporal de la tutela cautelar que pierde su eficacia cuando emana la sentencia, ya sea reconociendo el derecho, ya negando su existencia.*<sup>105</sup>

Las medidas cautelares perderán su propósito cuando ya no existan efectos que requieran ser asegurados. Tal situación corrobora la naturaleza de estas medidas, en el sentido de que dependen del proceso principal y, por ende, se encuentran destinadas a agotarse. Lo anterior, con independencia de que el derecho resguardado haya sido reconocido o no por el juzgador.

Cabe señalar que la provisionalidad de la medida cautelar no sólo debe ser relacionada con la culminación del proceso, toda vez que también se encuentra sujeta a la modificación o cambio en el derecho tutelado.

Asimismo, Calamdreí estimó la conveniencia de advertir la diferencia entre el concepto de "provisionalidad" y el de "temporalidad", al respecto señaló que:

*"Temporal es, simplemente, lo que no dura siempre, lo que independientemente de que sobrevenga otro evento sucesivo, tiene por sí mismo duración limitada: provisorio es, en cambio, lo que está destinado a durar hasta tanto que sobrevenga un evento sucesivo, en*

---

<sup>104</sup> CARNELUTTI, F, *Derecho Procesal*, Vol 1, Buenos Aires, 1971, p.p. 413-414.

<sup>105</sup> CHINCHILLA, op.cit p. 35

*vista y en espera del cual el estado de provisoriedad subsiste durante el tiempo intermedio.*<sup>106</sup>

Lo anterior es importante, debido a que por regla general las medidas cautelares se encuentran sujetas a la característica de provisionalidad, pero no todas contienen la característica de temporalidad.<sup>107</sup>

**c) Jurisdiccionalidad:** La resolución sobre medidas cautelares y su ejecución son potestad jurisdiccional.<sup>108</sup> Lo anterior, porque para su adopción es necesario que el juzgador ejerza su criterio, con el objeto de valorar diversos elementos relacionados con el proceso principal, para poder determinar cuál es la necesidad real de asegurar y proteger el bien jurídico protegido por la cautela.

Además, la característica de instrumentalidad tiene como efecto que tanto la providencia cautelar como el proceso principal se encuentren íntimamente ligados y sujetos a procesos de naturaleza jurisdiccional.

De esta forma, *la adopción de las medidas cautelares, en cuanto implica un juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, constituye una potestad claramente jurisdiccional y, por lo tanto, se encuentra reservada con carácter exclusivo a aquellos órganos que tienen encomendado su ejercicio.*<sup>109</sup>

---

<sup>106</sup> CALAMANDREI, op. cit. p. 36

<sup>107</sup> Un ejemplo de temporalidad se advierte del artículo 161.2 de la Constitución de España, en el cual se establece que el Gobierno podrá impugnar ante el Tribunal Constitucional las disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las Comunidades Autónomas, y tal impugnación producirá la suspensión de la resolución o disposición recurrida en un plazo no superior a cinco meses. En el caso de México, un ejemplo similar se advierte en el artículo 131 de la Ley de Amparo, en el cual se establece como regla general que en caso de que la "suspensión provisional" sea concedida, ésta sólo tendrá vigencia las 72 horas, ya que una vez celebrada la audiencia se decidirá si se concede o no la suspensión definitiva. Lo anterior, significa que la llamada suspensión provisional –en caso de ser concedida– sólo tienen una vigencia aproximada de 72 horas, ya que sus efectos culminarán con el otorgamiento negación de la suspensión definitiva, la cual de concederse durará todo el proceso principal.

<sup>108</sup> ORTELLS, op. cit. p. 21

<sup>109</sup> VECINA, Cifuentes, Javier, *Las medidas cautelares en los procesos ante el Tribunal Constitucional*, Ed. Colex, Madrid, 1993, p.50

**d) Flexibilidad o mutabilidad:** Las medidas cautelares son susceptibles de modificarse en aquellos casos en que ocurren hechos supervenientes o cambios en el proceso principal. Por ello, su requirente puede pedir su ampliación, mejora o sustitución, en cualquier momento que considere que se han presentado cambios que ponen en riesgo la efectividad de la medida cautelar concedida.

Lo anterior guarda estrecha relación con la el principio "rebus sic stantibus", el cual establece que las medidas cautelares se encuentran sujetas dicha cláusula, *de modo tal que su permanencia o modificación en tanto dura el proceso principal estará siempre en función de la estabilidad o el cambio de los presupuestos que hicieron posible su adopción inicial.*<sup>110</sup>

El principio rebus sic stantibus implica *que quepa la modificación en la medida cautelar en cuanto se altere el estado sustancial de los datos reales sobre los cuales la medida se adoptó.*<sup>111</sup>

De esta forma, la flexibilidad y mutabilidad es una característica que puede presentarse en las medidas cautelares, toda vez que las circunstancias que dieron origen al proceso principal son susceptibles de modificarse.

#### **4. Presupuestos**

Los presupuestos que son adoptados de manera uniforme por la doctrina son el peligro en la demora (*periculum in mora*) y la apariencia del derecho (*fumus boni iuris*). Cabe señalar que estos presupuestos siempre dependerán de los intereses que entran en conflicto en cada caso concreto.

---

<sup>110</sup> *Ibidem* p.43

#### 4.1 El peligro en la demora (*periculum in mora*)

El peligro en la demora constituye uno de los elementos imprescindibles para el otorgamiento de una medida cautelar. En este sentido, el juzgador se encuentra obligado a realizar un análisis detallado para calcular los posibles daños que pueden ocasionarse en diversos aspectos del proceso principal, en caso de que la medida cautelar no sea concedida en el momento en que es solicitada. Cabe señalar que el análisis practicado por el juzgador no cuenta con un esquema previamente planificado, toda vez que el mismo, siempre variará de acuerdo a las circunstancias y características particulares de cada caso.

Así, para aproximarse a un concepto del *periculum in mora* resulta necesario conocer el interés que el solicitante de la medida cautelar tiene en evitar el posible daño. Igualmente, es indispensable que *a causa de la inminencia del peligro la providencia solicitada tenga el carácter de urgencia, en cuanto a prever que si la misma se demorase el daño temido se transformaría en daño efectivo, o se agravaría el daño ya ocurrido; de manera que la eficacia preventiva de la providencia resultaría anulada o disminuida.*<sup>112</sup>

El elemento de urgencia no significa que el derecho invocado en el proceso principal deba ser satisfecho antes de la existencia de la sentencia definitiva, sino que únicamente será de utilidad para resguardar o proteger el derecho o bien jurídico tutelado. De esta forma, como manifestó Enrico Finzi, citado por Calamdreì:

*"El periculum in mora, que constituye la base de las medidas cautelares no es, pues, el peligro genérico de daño jurídico, al cual se puede, en ciertos casos, obviar con tutela ordinaria, sino que es, específicamente, el peligro del ulterior*

---

<sup>111</sup> Ibidem p. 44

*daño marginal. Que podría derivar del retardo de la providencia definitiva, inevitable a causa de la lentitud del procedimiento ordinario.*<sup>113</sup>

El presupuesto del periculum in mora, se integra por diversos riesgos que de acuerdo con Ortells<sup>114</sup>, son clasificados de la siguiente forma:

1. *Riesgos que afectan a la posibilidad práctica de ejecución considerada en absoluto (riesgo de insolvencia del demandado).*
2. *Riesgos que amenazan a la posibilidad práctica de una ejecución en forma específica (...) o a la posibilidad de que la ejecución específica se desarrolle con plena utilidad (...).*
3. *Riesgos que amenazan la utilidad práctica de los efectos no ejecutivos de la sentencia (...).*
4. *Riesgo de ineffectividad que deriva del mero retraso del momento en que pueden producirse los efectos de la sentencia en cuanto por la naturaleza de la situación jurídica a la que la sentencia ha de referirse, ese retraso supone por sí una lesión irreversible de tal situación.*

La clasificación anterior es útil para demostrarnos que los riesgos que implican poner en peligro al bien jurídico tutelado, pueden manifestarse en varias formas. Incluso, se presenta el caso de otros como lo son los ocurridos durante la substanciación del procedimiento principal, que pueden poner en peligro las pruebas.

Cabe señalar que el daño provocado por la demora del proceso principal, debe traducirse en una afectación irreparable o difícilmente reparable. Esto implica, que la urgencia no se acreditará en aquellos casos en que dicho daño

---

<sup>112</sup> CALAMDREI, p. 40

<sup>113</sup> Ibidem p. 42

<sup>114</sup> ORTELLS, op. cit. 14-15

solo sea temido. Asimismo, se deberá acreditar que la inminente amenaza al bien jurídico tutelado, estará presente todo el tiempo que dure el proceso principal.

En el caso de los conflictos en los cuales se encuentran involucrados los órganos públicos, siempre deberá tomarse en cuenta el bien público o el interés general de la sociedad. En este sentido, se ponderarán los intereses en juego, ya que al tratarse de actos cuyos efectos trascienden en el interés colectivo de la sociedad, ello implica que el juzgador tenga mayor responsabilidad al evaluar los posibles perjuicios o daños que la medida cautelar puede evitar o, por el contrario, los posibles perjuicios o daños que la medida cautelar puede provocar en caso de ser concedida. De esta forma, como señala Kielmanovich<sup>115</sup>:

*“En materias de Derecho Público, se sostiene, como se ha dicho, que debe agregarse a los requisitos usualmente exigidos para la admisión de una medida cautelar, la comprobación de que el peligro en la demora sea irreparable en consideración ineludible al interés público, comprometiendo la litis, pues frente a la disyuntiva de tener que optar entre el interés de los potenciales afectados y el interés público comprometido en la litis, pues frente a la disyuntiva de tener que optar entre el interés de los potenciales afectados y el interés público, debe primar el interés general”.*

De la idea antes citada, podemos arribar a la conclusión de que cuando se trate de conflictos en los cuales se ponga en juego el interés público, éste siempre deberá sobreponerse a cualquier otro que forme parte de la litis integrante del proceso principal.

## 4.2 Apariencia del buen derecho (fumus boni iuris)

Al igual que el *periculum in mora*, el *fumus boni iuris* o apariencia del buen derecho, constituye un presupuesto indispensable para determinar si una medida cautelar debe ser concedida o no. Este presupuesto, es congruente con el objeto de que las medidas cautelares tienen el sentido de asegurar la eficacia práctica de sentencia que se estima beneficiará al actor o solicitante de dicha medida.

Esta figura también es llamada verosimilitud en el derecho, debido a que no se trata de asegurar la existencia de un derecho, sino de aceptar sólo en un grado aceptable la probabilidad de que éste exista.<sup>115</sup>

La apariencia del buen derecho se acreditará cuando se exhiban elementos suficientes que presuman la existencia de un derecho a favor de la parte actora o solicitante de la medida cautelar. Lo anterior, *obliga al juez que decide la medida cautelar a intentar una valoración prima facie de las respectivas posiciones de forma que debe otorgar cautelar a quien tenga la "apariciencia del buen derecho", precisamente para que la parte que sostiene una posición injusta manifiestamente no se beneficie.*<sup>117</sup>

Tratándose de juicios en los cuales se impugnan actos emitidos por autoridades diversas, el juzgador deberá establecer la existencia de este presupuesto, tomando en cuenta dos elementos importantes: la posible existencia de del derecho a favor del solicitante de la medida cautelar y la posible ilegalidad del acto que se considera impugnado.

El presupuesto de la apariencia del buen derecho en ocasiones se ha visto criticado ya que se considera que existe una presunción o adelanto de lo que se resolverá en el proceso principal. Tal consideración no es precisa, debido a que *sí*

---

<sup>115</sup> KIELMANOVICH, Jorge L., *Medidas Cautelares*, Ed. Rubinzal-Culzoni, Buenos Aires, 2000. p p 53

<sup>116</sup> KIELMANOVICH, op. cit. 51

<sup>117</sup> GARCÍA, de Enterría, op. cit. p. 175

*las medidas cautelares tienden a asegurar la eficacia práctica de la futura y eventual sentencia estimatoria de la pretensión del actor, es lógico que su adopción jurisdiccional presuponga un preventivo cálculo de probabilidad sobre aquello que podrá ser el contenido de la resolución que ponga fin al proceso principal.*<sup>118</sup> De esta forma, si el propio objeto de las medidas cautelares es asegurar la efectividad de una posible sentencia favorable al actor o solicitante de la medida cautelar, el presupuesto de la apariencia del derecho resulta un elemento indispensable para determinar si una medida cautelar debe ser concedida.

#### **4.3 Prestación de una caución**

En algunos casos se considera que dentro de los presupuestos de las medidas cautelares, puede presentarse el de la solicitud de una caución para evitar causar perjuicios a derechos de terceros o al interés público. *Este presupuesto es la contracara de la medida cautelar, la que si bien por un lado apunta a asegurar un derecho que aún es litigioso, resguarda también para el afectado la efectividad del resarcimiento de los perjuicios que aquella pudiera inversamente provocarle.*<sup>119</sup>

Por lo que respecta al monto de la caución, éste se determinará tomando en cuenta las características del caso en especial. *La caución puede, llegado el momento, ser suficiente para garantizar los daños, caso en el cual responde el actor con su patrimonio.*<sup>120</sup>

En términos generales existen tres clases de contracautela o cauciones: a) juratoria, en la cual el beneficiado se hace cargo de los eventuales perjuicios; b) personal, cuando un tercero con solvencia asume la responsabilidad consecuente

---

<sup>118</sup> VECINA, op. cit. p. 61

<sup>119</sup> KIELMANOVICH, op. cit. 56-57

<sup>120</sup> FABREGA, op. cit. p. 34

afectando su patrimonio y 3) real, que importa afectar un bien o bienes determinados a las resultas de esa responsabilidad.<sup>121</sup>

Las cauciones pueden ser exigidas por el juzgador previa concesión de la medida cautelar, sin embargo, surge el cuestionamiento en relación con aquellos juicios en los que una o ambas partes son órganos del Estado. En este sentido, se debe considerar la conveniencia de solicitarles garantía o caución, toda vez que en este caso se trataría de un congelamiento de cantidades o bienes pertenecientes al patrimonio del Estado.

En relación con lo anterior, es importante mencionar que cuando la garantía recaiga sobre bienes del Estado, se deberá tomar en cuenta que éstos se encuentran sujetos a una legislación distinta de aquellos que son considerados de dominio privado.

Así, dentro de la clasificación de los bienes que conforman dicho patrimonio encontramos que existen algunos que no son susceptibles de ser gravados ni embargados. Tal situación se encuentra contemplada por nuestro marco jurídico, el cual se sustenta principalmente en la Constitución Federal, así como en diversos ordenamientos como lo son el Código Civil Federal y la Ley General de Bienes Nacionales de los cuales se desprende en esencia lo siguiente:

#### **a) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:**

*“Art. 27.- La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.*

---

<sup>121</sup> Clasificación propuesta por GALLEGOS, Fedriani, op. cit. p. 71

(...)

*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 sustancias 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.*

*Son propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije (sic) Derecho Internacional; las aguas marinas interiores; las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar; las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos, desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad*

*nacional; las de las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquéllas en toda su extensión o en parte de ellas, sirva de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la República; la de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas, estén cruzadas por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la República y un país vecino, o cuando el límite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la República con un país vecino; las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y las que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fija la ley. Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno, pero cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos; el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aún establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional. Cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración anterior, se considerarán como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos, pero si se localizaren en dos o más predios, el aprovechamiento de estas aguas se considerará de utilidad pública, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten los Estados.*

***En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes.***

*(...)"*

*"Art. 42.- El territorio nacional comprende:*

*I.- El de las partes integrantes de la Federación;*

*II.- El de las islas, incluyendo los arrecifes y cayos en los mares adyacentes;*

*III.- El de las islas de Guadalupe y las de Revillagigedo situadas en el Océano Pacífico;*

*IV.- La plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes;*

*V.- Las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fija el Derecho Internacional y las marítimas interiores;*

*VI.- El espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el propio Derecho Internacional.*

*Art. 43.- Las partes integrantes de la Federación son los Estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y el Distrito Federal."*

*"Art. 48.- Las islas, los cayos y arrecifes de los mares adyacentes que pertenezcan al territorio nacional, la plataforma continental, los zócalos submarinos de las islas, de los cayos y arrecifes, los mares territoriales, las aguas marítimas interiores y el espacio situado sobre el territorio nacional, dependerán directamente del Gobierno de la Federación, con excepción de aquellas islas sobre las que hasta la fecha hayan ejercido jurisdicción los Estados."*

*"Art. 132.- Los fuertes, los cuarteles, almacenes de depósito y demás bienes inmuebles destinados por el Gobierno de la Unión al servicio público o al uso común, estarán sujetos a la jurisdicción de los Poderes Federales en los términos que establezca la ley que expedirá el Congreso de la Unión; mas para que lo estén igualmente los que en lo sucesivo adquiera dentro del territorio de algún Estado, será necesario el consentimiento de la legislatura respectiva."*

**b) Código Civil Federal:**

*\*ARTICULO 764.- Los bienes son de dominio del poder público o de propiedad de los particulares.*

**ARTICULO 765.- Son bienes de dominio del poder público los que pertenecen a la Federación, a los Estados o a los Municipios.**

*ARTICULO 766.- Los bienes de dominio del poder público se registrarán por las disposiciones de este Código en cuanto no esté determinado por leyes especiales.*

**ARTICULO 767.- Los bienes de dominio del poder público se dividen en bienes de uso común, bienes destinados a un servicio público y bienes propios.**

*ARTICULO 768.- Los bienes de uso común son inalienables e imprescriptibles. Pueden aprovecharse de ellos todos los habitantes, con las restricciones establecidas por la ley; pero para aprovechamientos especiales se necesita concesión otorgada con los requisitos que prevengan las leyes respectivas.*

*ARTICULO 769.- Los que estorben el aprovechamiento de los bienes de uso común, quedan sujetos a las penas correspondientes, a pagar los daños y perjuicios causados y a la pérdida de las obras que hubieren ejecutado.*

*ARTICULO 770.- Los bienes destinados a un servicio público y los bienes propios, pertenecen en pleno dominio a la Federación, a los Estados o a los Municipios; pero los primeros son inalienables e imprescriptibles, mientras no se les desafecte del servicio público a que se hallen destinados.”*

**c) La Ley General de Bienes Nacionales:**

***\*ARTÍCULO 3.- Son bienes nacionales:***

*I.- Los señalados en los artículos 27, párrafos cuarto, quinto y octavo; 42, fracción IV, y 132 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;*

*II.- Los bienes de uso común a que se refiere el artículo 7 de esta Ley;*

*III.- Los bienes muebles e inmuebles de la Federación;*

*IV.- Los bienes muebles e inmuebles propiedad de las entidades;*

*V.- Los bienes muebles e inmuebles propiedad de las instituciones de carácter federal con personalidad jurídica y patrimonio propios a las que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos les otorga autonomía, y*

VI.- Los demás bienes considerados por otras leyes como nacionales.”

**“ARTÍCULO 4.- Los bienes nacionales estarán sujetos al régimen de dominio público o a la regulación específica que señalen las leyes respectivas.**

*Esta Ley se aplicará a todos los bienes nacionales, excepto a los bienes regulados por leyes específicas. Respecto a estos últimos, se aplicará la presente Ley en lo no previsto por dichos ordenamientos y sólo en aquello que no se oponga a éstos.*

(...)”

**“ARTÍCULO 7.- Son bienes de uso común:**

*I.- El espacio aéreo situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el derecho internacional;*

*II.- Las aguas marinas interiores, conforme a la Ley Federal del Mar;*

*III.- El mar territorial en la anchura que fije la Ley Federal del Mar;*

*IV.- Las playas marítimas, entendiéndose por tales las partes de tierra que por virtud de la marea cubre y descubre el agua, desde los límites de mayor refluo hasta los límites de mayor flujo anuales;*

*V.- La zona federal marítimo terrestre;*

*VI.- Los puertos, bahías, radas y ensenadas;*

*VII.- Los diques, muelles, escolleras, malecones y demás obras de los puertos, cuando sean de uso público;*

*VIII.- Los cauces de las corrientes y los vasos de los lagos, lagunas y esteros de propiedad nacional;*

*IX.- Las riberas y zonas federales de las corrientes;*

*X.- Las presas, diques y sus vasos, canales, bordos y zanjas, contruidos para la irrigación, navegación y otros usos de utilidad pública, con sus zonas de protección y derechos de vía, o riberas en la extensión que, en cada caso, fije la dependencia competente en la materia, de acuerdo con las disposiciones legales aplicables;*

*XI.- Los caminos, carreteras, puentes y vías férreas que constituyen vías generales de comunicación, con sus servicios auxiliares y demás partes integrantes establecidas en la ley federal de la materia;*

*XII.- Los inmuebles considerados como monumentos arqueológicos conforme a la ley de la materia;*

*XIII.- Las plazas, paseos y parques públicos cuya construcción o conservación esté a cargo del Gobierno Federal y las construcciones*

*levantadas por el Gobierno Federal en lugares públicos para ornato o comodidad de quienes los visiten, y*

*XIV.- Los demás bienes considerados de uso común por otras leyes que regulen bienes nacionales.*

*XI.- Los caminos, carreteras, puentes y vías férreas que constituyen vías generales de comunicación, con sus servicios auxiliares y demás partes integrantes establecidas en la ley federal de la materia;*

*(...)*

*XIV.- Los demás bienes considerados de uso común por otras leyes que regulen bienes nacionales."*

***"ARTÍCULO 13.- Los bienes sujetos al régimen de dominio público de la Federación son inalienables, imprescriptibles e inembargables y no estarán sujetos a acción reivindicatoria o de posesión definitiva o provisional, o alguna otra por parte de terceros."***

De antes expuesto, se puede advertir que en la legislación mexicana, existen bienes pertenecientes al Estado que son inalienables, imprescriptibles e inembargables. Por lo que respecta a esta última característica, puede considerarse que ésta existe porque *para forzar al estado a cumplir sus obligaciones no es dable seguir procedimientos que impliquen el embargo de*

*bienes, cuestión ésta extensible, fundamentalmente, a las cosas pertenecientes a la dominicalidad.*<sup>122</sup>

De este modo, el objeto de establecer que algunos bienes del Estado son inembargables se debe a que los mismos pertenecen al dominio público y, por tanto, el Estado no puede disponer de ellos para responder a sus obligaciones.

En relación con lo anterior, se estima que la garantía requerida para hacer efectiva la suspensión concedida en una controversia constitucional debe tomar en cuenta la naturaleza del bien que se va a sujetar a la cautela.

Por lo que respecta a los daños y perjuicios que en un momento determinado se pretenden evitar con la imposición de la garantía, se estima que el juzgador también debe valorar que dichos daños y perjuicios no afecten más al interés general que las partes de la controversia constitucional, ya que el principal objeto de la suspensión es tutelar la eficacia de los procesos jurisdiccionales, lo cual se traduce en la tutela del interés público.

## **5. La suspensión como medida cautelar**

La doctrina considera que la suspensión reúne todas las características de las medidas cautelares. Lo anterior, se advierte del siguiente concepto:

*“La suspensión es una medida cautelar preventiva, de carácter instrumental, precario y provisional, que, como tal, no es definitiva ni irreformable, sino que, en atención a los intereses en litigio, y en una estimación del efecto que la ejecución del auto recurrido puede acarrear en relación con los intereses en litigio, y en una estimación del efecto que la ejecución del auto recurrido puede acarrear en relación con los intereses públicos, o los de otros sujetos*

---

<sup>122</sup> MARTÍNEZ, Morales, Rafael, *Derecho Administrativo 3er y 4º cursos*, Ed. Oxford, México, 2000, p.p. 32-33.

*efectuados por el proceso, puede, y debe, ser reformada a instancia de parte o de oficio, cuando la aparición de nuevas circunstancias o la incidencia de situaciones que no conoció la sala”.*<sup>123</sup>

El concepto antes citado es útil para efectos del presente estudio, debido a que diversos procesos y procedimientos conocidos en nuestro país, utilizan esta medida cautelar con sus respectivas variantes. Un ejemplo de ello, son las suspensiones adoptadas tanto en el amparo, como en las controversias constitucionales,<sup>124</sup> las cuales tienen las siguientes características:

PROCESO PROCEDIMIENTO	ORGANO JURISDICCIONAL	CLASES DE SUSPENSIÓN	CARACTERÍSTICAS GENERALES
Amparo indirecto	Juzgados de Distrito, Tribunales Unitarios y ocasionalmente la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de revisión.	<b>1. Suspensión de oficio</b> (artículos 122 y 123 de la Ley de Amparo). <b>2. Suspensión a petición de parte</b> (artículo 124 de la Ley de Amparo). <b>2.1 Suspensión provisional</b> <b>2.2 Suspensión definitiva</b>	La suspensión <b>de oficio</b> procederá cuando se impugnen actos que importen el peligro de privación de la vida, deportación, destierro o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Federal, <sup>125</sup> o cuando de consumarse el acto reclamado, ya no exista forma de restituirlo. La suspensión <b>a petición de parte</b> , se concederá cuando la solicite el agraviado; no se afecte al interés social, ni las disposiciones de orden público. Asimismo, se requerirá que los daños o perjuicios provocados, de no

<sup>123</sup> Ibidem op. cit. 347-348

<sup>124</sup> Tanto el amparo, como la controversia constitucional, fueron mencionados en el Capítulo I, del presente estudio.

<sup>125</sup> El artículo 22 de la Constitución Federal establece que entre otros puntos que quedan prohibidas las penas de mutilación y de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales.

			<p>concederse la suspensión, sean difícil reparación. Esta suspensión, se puede conceder en forma provisional, para luego ser definitiva.</p> <p>La suspensión provisional, de ser concedida sólo durará 72 horas. Luego, una vez celebrada la audiencia previa, el juez decidirá conceder o negar la suspensión definitiva.</p>
<b>Amparo Directo</b>	Tribunales Colegiados de Circuito	<p>1. La suspensión de la ejecución de los actos reclamados en un amparo directo, se substanciará de conformidad con el artículo 107 de la Constitución Federal, así como de los artículos 170 al 176 de la Ley de Amparo.</p>	<p>La característica especial de esta suspensión es que no se decidirá en el Tribunal Colegiado de Circuito, sino será la autoridad responsable la que determine su concesión o negación. Asimismo, las autoridades responsables deberán sujetarse al contenido del artículo 107 de la Constitución Federal y las disposiciones relativas de la Ley de Amparo.</p>
<b>Controversia Constitucional</b>	Suprema Corte de Justicia de la Nación	<p>1. Suspensión de oficio (artículo 14 de la Ley Reglamentaria de la materia).</p> <p>2. Suspensión a petición de parte (artículo 14 de la Ley Reglamentaria de la materia).</p>	<p>Tanto la suspensión de oficio, como la de petición de parte, pueden ser concedidas en cualquier momento del juicio, hasta antes de que dicte la sentencia definitiva. Dicha medida cautelar, no podrá concederse en los casos en que se impugnen normas generales o cuando se ponga en peligro la seguridad o economía nacionales, las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano o pueda afectarse gravemente a la sociedad en proporción mayor a los beneficios que</p>

			con ella pudiera obtener el solicitante.
--	--	--	--

El ejemplo anterior, nos muestra que la suspensión es una medida cautelar, que se adapta a las necesidades propias del proceso. Así, el amparo, establece una clara diferencia entre la medida cautelar provisional y la definitiva, incluso, puede presentarse el caso de que la suspensión provisional sea negada y la suspensión definitiva sea concedida. Ello, debido a que la suspensión provisional se concede o niega en el momento en que es recibida la demanda de amparo, y la suspensión definitiva se concede después de celebrada una audiencia previa. Cabe señalar que tanto la suspensión provisional, como la definitiva, son impugnables a través de recursos.<sup>126</sup> Asimismo, en el amparo directo, se advierte que la suspensión no se decidirá en el Tribunal Colegiado de Circuito, sino será la autoridad la que conocerá y decidirá sobre su otorgamiento o negación. Lo anterior, se encontrará sujeto al contenido del artículo 107 de la Constitución Federal.

Por lo que respecta a las controversias constitucionales, lo relativo a la suspensión, será analizado más adelante.

## **6. Medidas cautelares y conflictos entre órganos del poder público**

Para efectos del presente estudio, analizaremos las medidas cautelares adoptadas en los conflictos constitucionales entre órganos del poder público. En este sentido, es relevante tomar en cuenta el sistema constitucional adoptado para la resolución de este tipo de conflictos. Así, mientras en el sistema concentrado las resoluciones cautelares tienen un alcance erga omnes, en el sistema difuso las

<sup>126</sup> La suspensión provisional, es recurrible a través del recurso de queja, previsto en el artículo 95, fracción XI, de la Ley de Amparo. Por lo que respecta a la suspensión definitiva, ésta puede impugnarse a través del recurso de revisión, regulado artículo, 83, fracción II, de la mencionada ley.

mencionadas *injunctions*<sup>127</sup> cumplen la misma función pero con una eficacia inter partes, esto es, imponiendo a un sujeto privado o público su desaplicación para el caso concreto.<sup>128</sup>

Cabe señalar que las medidas cautelares adoptadas en el sistema difuso, no pueden ser comparadas con las adoptadas en el sistema concentrado, toda vez que la naturaleza de sus conflictos constitucionales es distinta. Tal situación se debe a que en el sistema difuso *no existe una legitimación objetiva de los órganos afectados para suscitar tales conflictos, ni existe competencia generalizada y exclusiva del Tribunal Supremo para resolverlos.*<sup>129</sup>

De esta forma, se advierte que las medidas cautelares adoptadas en el sistema concentrado, requieren de mayor análisis para ser concedidas, ya que si bien *deben ser capaces de anticipar provisionalmente algunos efectos de la sentencia, no podrá obtenerse con ellas otra cosa de más o distinta de la que podrá conseguirse con la resolución definitiva,*<sup>130</sup> toda vez que sus efectos son generales.

Los tribunales competentes para resolver este tipo de conflictos, encuentran sus facultades en la propia Constitución. Por ello, no podrán emitir ningún tipo de resolución que se exceda de lo establecido en el marco jurídico. Al respecto, observamos que dentro del sistema concentrado, las facultades con que cuentan los tribunales para decidir sobre medidas cautelares es variada. En este sentido, se estima que *la tutela cautelar debe ser plena; ninguna rémora u obstáculo que por la duración del proceso pueda producirse a la total efectividad de la sentencia*

---

<sup>127</sup> De acuerdo con DEL AGUAYO, Castilla, Iñigo, *Judicial Review y Justicia Cautelar*, Ed. Marcial Pons, Madrid, 1997, p. 86, la *interlocutory injunction*, a diferencia de la *perpetua*, es una medida provisional tomada antes de que el tribunal haya tenido oportunidad de escuchar y valorar completamente las pruebas presentadas por ambas partes. Permanece en vigor, generalmente, hasta que termine el juicio o se ordene otra cosa. Se agrega a lo anterior, que esta medida cautelar sólo tiene efectos entre las partes.

<sup>128</sup> VECINA, op. cit. 96

<sup>129</sup> MONTORO, Gómez Angel J. *El Conflicto entre Órganos Constitucionales*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1992, p. 86

*debe quedar sin la cobertura legal de una medida cautelar.*<sup>131</sup> Un ejemplo de ello, es el caso del Tribunal Constitucional Federal Alemán, el cual cuenta con una potestad cautelar amplia y genérica, siempre y cuando acredite contar con el elemento de urgencia, ponderando el bienestar general.<sup>132</sup>

### **6.1 Características de las medidas cautelares en los conflictos entre órganos de poder público**

Los procesos en los que las partes son órganos de interés público, son diferentes de aquéllos en los que una o ambas partes son particulares. Ello, en razón de que la naturaleza de los actos impugnados en los primeros, siempre tendrá repercusiones en el interés general. En razón de lo anterior, el resguardo y protección de la efectividad de la sentencia definitiva, se convierte en un resguardo y protección de principios estructurales como la división de poderes, invasión de esferas de competencia, autonomía de los estados o municipios, entre otros de similar naturaleza.

De esta forma, la evaluación y análisis hecho por el juzgador para adoptar las medidas cautelares en este tipo de procesos, se debe ajustar con mayor rigidez a los principios que sustentan el sistema de medidas cautelares. Asimismo, se tomarán en cuenta *no solo la concurrencia o ausencia del periculum in mora ... y en menor medida el fumus boni iuris, sino también las consecuencias que para los intereses públicos y privados podrían derivar de la decisión adoptada por el Tribunal.*<sup>133</sup> Al respecto, se considera que el fumus boni iuris debe considerarse en menor medida debido a que su interpretación obedece a criterios más subjetivos

---

<sup>130</sup> VECINA, op. cit. p.102

<sup>131</sup> VECINA, op. cit. p. 80

<sup>132</sup> Ver artículo 32 de la Ley sobre el Tribunal Constitucional Federal.

<sup>133</sup> VECINA, op. cit. p. 188

que los analizados para determinar la existencia del peligro en la demora, lo cual es un factor importante cuando se trata de conflictos en los cuales las partes son órganos o entes de poder.

La ponderación de los intereses en juego, será otro elemento útil y necesario para que el tribunal u órgano jurisdiccional decida sobre la medida cautelar. Ello, debido a que a diferencia de los demás procesos o juicios, en este caso, el juzgador no puede anticipar provisionalmente algunos efectos de la posible sentencia definitiva, sin antes dar prioridad al interés general, sobre el de las partes en conflicto. De ahí, que en ocasiones sea necesario que la parte interesada en la concesión de la medida cautelar, aporte elementos que ayuden a acreditar la existencia de los presupuestos del peligro en la demora y la apariencia del buen derecho.

De esta manera las características de las medidas cautelares adoptadas para los procesos en los cuales las partes son órganos o entes de poder público, serán las mismas consideradas para las medidas cautelares en general, como son: a) instrumentalidad; b) provisionalidad; c) jurisdiccionalidad, y d) flexibilidad o mutabilidad.

Por lo que respecta a los presupuestos de este tipo de medidas cautelares, se advierte que debido a la naturaleza de los actos que comúnmente se impugnan en este tipo de procesos,<sup>134</sup> resulta conveniente tomar en cuenta los siguientes puntos: 1) consecuencias derivadas de la concesión o negación de la medida cautelar, a los intereses públicos<sup>135</sup>, esto incluye la ponderación de los intereses

---

<sup>134</sup> Los actos impugnados dependerán de los órganos o entes del poder público que conformen la litis, así como de la legislación respectiva. De esta forma, podrán impugnarse normas generales, o actos considerados como violatorios del marco jurídico o de la esfera competencial o atribuciones de alguna de las partes.

<sup>135</sup> GALLEGOS, op. cit., p. 60, señala que el interés público es la razón de la administración de justicia en general, en tanto con ello se persigue, cada vez más, el interés público fundamental de afianzar la justicia, y no sólo el interés individual del particular en hacer exigible la sentencia. Por otra parte, afirma que el interés público constituye también la medida y el límite con que las medidas cautelares han de ser decretadas, dado

en juego y que se tomen en cuenta las características y circunstancias especiales del caso; 2) peligro en la demora, en este punto se analizará la urgencia y los perjuicios de imposible o difícil reparación que se pudieren causar con el otorgamiento o negación de la suspensión; 3) que con la concesión de la suspensión no se otorguen más o diferentes derechos de los que pudieren obtenerse de la sentencia definitiva; y 4) apariencia del buen derecho, que implica la presunción de legalidad o constitucionalidad del acto impugnado en la litis.

Por lo que respecta al presupuesto de la garantía o caución, como se mencionó en líneas arriba, consideramos que éste deberá ser excepcional, por tratarse de órganos públicos cuyo patrimonio no siempre es susceptible de ser enajenable o embargable.

## **6.2 Medidas cautelares en los conflictos entre órganos o entes del poder público que impugnan normas generales**

Es importante hacer un análisis de las medidas cautelares que tienen por objeto suspender aquellos actos cuya naturaleza es la de ser leyes. Lo anterior, porque este tipo de actos contienen elementos que en ocasiones provocan que su suspensión se torne complicada. Esta situación obedece al proceso que respalda la creación y vigencia de este tipo de actos.

Las leyes tienen como origen un principio democrático que tiene relevancia en el sistema de fuentes y principios de un marco jurídico determinado. Así, este tipo de norma general es el resultado de un proceso legislativo en el cual el órgano legislativo en forma colegiada acepta su creación.

Lo anterior, provoca que una ley cuente con la presunción de constitucionalidad, lo cual, si atendemos a los presupuestos de las medidas

---

que aquel ha de prevalecer siempre. Por ello, deberá observarse si su dictado resulta menos dañoso par ala

cautelares, principalmente al de la apariencia del buen derecho, da como resultado que su suspensión sea excepcional y deba de estar contenida en la propia Constitución del Estado o norma reglamentaria respectiva. Ello, debido a que sólo la Constitución puede contener los principios básicos para determinar el proceso de invalidez de una ley, y en su caso, si es posible conceder su suspensión. Recordemos que *la ley no pierde, pues, su efectividad por el mero hecho de su impugnación ante el Tribunal Constitucional, pues la condición para la eficacia de una ley no es que ésta tenga un contenido determinado, sino que cumpla unas exigencias específicas respecto de la forma.*<sup>136</sup>

Bajo este tenor, la ley goza de legitimidad y es válida, hasta que exista un pronunciamiento contrario dictado por el órgano jurisdiccional constitucionalmente competente. Asimismo, cuando la ley cumple con los requisitos formales mínimos (proceso legislativo, hasta publicación), ésta produce efectos jurídicos que conforman el marco jurídico y, por tanto, se correlacionan con las demás normas generales.

Asimismo, en los casos en que un Tribunal decidiera otorgar la suspensión de la ley impugnada, ello podría provocar un vacío legal (horror vacui) que *traspasarían sin duda los límites a los que la tutela cautelar se halla sometida, produciendo perturbaciones mucho más enojosas de las que con los mismos se evitarían.*<sup>137</sup> Cabe señalar que en el caso de la nulidad decretada por la sentencia del Tribunal, es difícil que se presente un horror vacui<sup>138</sup>, toda vez que en este caso la resolución contiene elementos que por técnica jurídica determinarán cuáles serán los efectos y el momento oportuno en que dicha ley dejará de tener

---

comunidad que su rechazo.

<sup>136</sup> VECINA, op. cit. p. 111

<sup>137</sup> Ibidem, p. 109

<sup>138</sup> El doctor Vecina Cifuentes, señala que el horror vacui que la declaración de la nulidad de una ley inconstitucional produce puede, por tanto, obviarse en cierta medida por el Tribunal Constitucional mediante el empleo de las técnicas jurídicas expuestas. Op. cit. p. 109

efectos. Asimismo, en estos casos es claro que la ley ya no surtirá efectos en lo futuro. Dicha situación difiere de lo que acontece en el caso de la suspensión, ya que en este caso, se trata de un congelamiento de los efectos de la norma, lo cual ni siquiera alcanza lo relativo a su vigencia, toda vez que ésta existe hasta en tanto, el proceso principal no dicte lo contrario.

No obstante lo anterior, toda vez que las medidas cautelares como regla general deben obedecer a las circunstancias específicas de cada caso, es necesario no perder de vista lo propuesto por el doctor Vecina Cifuentes, en el sentido de que:

*“En ciertas ocasiones, ante la presencia de un periculum in mora y un fumus boni iuris quizás fuera necesario anticipar provisionalmente los efectos de la nulidad para evitar que puedan crearse al amparo de la ley impugnada situaciones jurídicas ‘agotadas’, cuya remoción posterior ya no será posible, o causarse perjuicios irreversibles que ni tan siquiera la incoacción de un proceso posterior podrá reparar.”*

La situación antes planteada, introduce un cuestionamiento en el sentido de que en ocasiones puede presentarse un conflicto que impugne una ley, notoriamente inconstitucional. En este caso, se estima que el Tribunal debe contar la competencia de conceder –previo análisis exhaustivo– la medida cautelar.

Lo anterior, es posible en aquellas legislaciones que otorgan a sus tribunales plenas facultades para decidir sobre sus medidas cautelares. Cabe señalar que esta situación no siempre se encuentra en las legislaciones de los Estados. Así, existen algunos marcos jurídicos que sólo permiten la adopción

parcial de este tipo de medidas cautelares,<sup>139</sup> incluso, algunos ordenamientos simplemente las prohíben. Como ejemplo de lo anterior, se muestra el siguiente cuadro:

ALEMANIA	LEY SOBRE EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL FEDERAL
<p>El tribunal Constitucional Federal Alemán, por su parte, recurre con frecuencia, y desde 1970 bajo la cobertura de su Ley reguladora (§§ 31.2 y 79.1 BVerfGG), a las llamadas "sentencias de mera constitucionalidad", que se caracterizan por limitarse a declarar la inconstitucionalidad se le ofrecen al legislador. La sentencia no declara, pues, la nulidad <i>ex tunc</i> de la Ley, sino que realiza una exhortación al Poder Legislativo para que la sustituya <b>(admitiendo su obligatoriedad provisional entre tanto)</b> por una nueva norma en un plazo determinado o cuanto antes.</p> <p>* Ver VECINA, Cifuentes, Javier, <i>Las medidas cautelares en los procesos ante el Tribunal Constitucional</i>, Ed. Colex, Madrid, 1993, p. 108</p>	<p>&amp; 13 El Tribunal Constitucional Federal decide en los casos que determine la Ley Fundamental, o sea:</p> <p>(...)</p> <p>6. En caso de diferencias de opinión o dudas sobre la compatibilidad formal o material del derecho federal o de los Estados con la Ley Fundamental, o de compatibilidad del derecho de un Estado con el derecho federal a solicitud del Gobierno Federal, el gobierno de un Estado o una tercera parte de los miembros del Parlamento Federal (artículo 93 num. 1 de la Ley Fundamental);</p> <p>(...)</p> <p>11. Sobre la compatibilidad de una ley federal o de una ley de un Estado con la Ley Fundamental, o la compatibilidad de una ley de un Estado u otro tipo de norma de un Estado con una ley federal a solicitud de un tribunal (artículo 100 num. 1 de la Ley Fundamental);</p> <p>12. En el caso de dudas sobre si una regla del derecho internacional hace parte del derecho interno y si ella genera directamente derechos y deberes para los particulares, a solicitud de un tribunal (artículo 100 num. 2 de la Ley Fundamental);</p> <p>(...)</p> <p>14. En caso de diferencias de opinión sobre la vigencia de un derecho como derecho federal (artículo 126 Ley Fundamental);</p> <p>&amp; 31</p> <p>(2) En los casos del &amp;13 nums. 6, 11, 12, y 14 la decisión del Tribunal Constitucional Federal tiene fuerza de ley. Esto se aplica también en los casos del &amp;13 num. 8 a, cuando el Tribunal Constitucional Federal declara la compatibilidad o la incompatibilidad, y la nulidad de una ley. En tanto que una ley sea declara compatible o incompatible con la Ley Fundamental o con el derecho federal, o sea declarada nula, la decisión deberá ser publicada por el Ministerio Federal de Justicia en el Boletín Oficial Federal. Lo mismo se aplica para las decisiones dictadas</p>

<sup>139</sup> Tal es el caso de España, en donde su Constitución regula que en los casos en que el Gobierno impugne disposiciones de las Comunidades Autónomas, éstas podrán suspenderse por un plazo no mayor de cinco meses.

<p><b>ESPAÑA</b></p>	<p>en los casos del &amp;13 nums. 12 y 14.</p> <p><b>CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA:</b></p> <p>Artículo 161</p> <p>(...)</p> <p>2. El Gobierno podrá impugnar ante el Tribunal Constitucional las disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las Comunidades Autónomas. La impugnación producirá la suspensión de la disposición o resolución recurrida, pero el Tribunal, en su caso, deberá ratificarla o levantarla en un plazo no superior a cinco meses,</p> <p><b>LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL</b></p> <p>Artículo sesenta y cuatro</p> <p>Uno. En el término de diez días, el Tribunal comunicará al Gobierno u órgano autonómico correspondiente la iniciación del conflicto, señalándose plazo, que en ningún caso será mayor de veinte días, para que aporte cuantos documentos y alegaciones considere convenientes.</p> <p>Dos. Si el conflicto hubiere sido entablado por el Gobierno una vez adoptada decisión por la Comunidad Autónoma y con invocación del artículo 161.2 de la Constitución, su formalización comunicada por el Tribunal suspenderá inmediatamente la vigencia de la disposición, resolución o acto que hubiesen dado origen al conflicto.</p> <p>Tres. En los restantes supuestos, el órgano que formalice el conflicto podrá solicitar del Tribunal la suspensión de la disposición, resolución o acto objeto del conflicto, invocando perjuicios de imposible o difícil reparación, el Tribunal acordará o denegará libremente la suspensión solicitada.</p> <p>Cuatro. El planteamiento del conflicto iniciado por el Gobierno y, en su caso, el auto del Tribunal por el que se acuerde la suspensión de la disposición, resolución o acto objeto del conflicto serán notificados a los interesados y publicados en el correspondiente "Diario Oficial" por el propio Tribunal</p>
<p><b>CHILE</b></p>	<p><b>CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE CHILE</b></p>

	<p>Art. 82. Son atribuciones del Tribunal Constitucional:</p> <p>(...)</p> <p>2.º Resolver las cuestiones sobre constitucionalidad que se susciten durante la tramitación de los proyectos de ley o de reforma constitucional y de los tratados sometidos a la aprobación del Congreso;</p> <p>(...)</p> <p>En el caso del número 2.º, el Tribunal sólo podrá conocer de la materia a requerimiento del Presidente de la República, de cualquiera de las Cámaras o de una cuarta parte de sus miembros en ejercicio, siempre que sea formulado antes de la promulgación de la ley.</p> <p>El Tribunal deberá resolver dentro del plazo de diez días contado desde que reciba el requerimiento, a menos que decida prorrogarlo hasta por otros diez días por motivos graves y calificados.</p> <p>El requerimiento no suspenderá la tramitación del proyecto; pero la parte impugnada de éste no podrá ser promulgada hasta la expiración del plazo referido, salvo que se trate del proyecto de Ley de Presupuestos o del proyecto relativo a la declaración de guerra propuesta por el Presidente de la República.</p>
<p><b>MÉXICO</b></p>	<p><b>LEY REGLAMENTARIA DEL ARTÍCULO 105, FRACCIONES I Y II, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL</b></p> <p>Artículo 14. Tratándose de controversias ... La suspensión no podrá otorgarse en aquellos casos en que la controversia se hubiere planteado respecto de normas generales.</p> <p>Artículo 64.</p> <p>(...)</p> <p>La admisión de una acción de inconstitucionalidad no dará lugar a la suspensión de la norma cuestionada.</p>
<p><b>PERÚ</b></p>	<p><b>CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ</b></p> <p><b>Artículo 203º</b></p>

Están facultados para interponer acción de inconstitucionalidad:

1. El Presidente de la República;
2. El Fiscal de la Nación;
3. El Defensor del Pueblo;
4. El veinticinco por ciento del número legal de congresistas;
5. Cinco mil ciudadanos con firmas comprobadas por el Jurado Nacional de Elecciones. Si la norma es una ordenanza municipal, está facultado para impugnarla el uno por ciento de los ciudadanos del respectivo ámbito territorial, siempre que este porcentaje no exceda del número de firmas anteriormente señalado;
6. Los presidentes de Región con acuerdo del Consejo de Coordinación Regional, o los alcaldes provinciales con acuerdo de su Concejo, en materias de su competencia.
7. Los colegios profesionales, en materias de su especialidad.

## **CÓDIGO PROCESAL CONSTITUCIONAL DEL PERÚ**

### **TÍTULO VIII**

#### **PROCESO DE INCONSTITUCIONALIDAD**

##### **Artículo 98.- Competencia y Legitimación**

La demanda de inconstitucionalidad se interpone ante el Tribunal Constitucional y sólo puede ser presentada por los órganos y sujetos indicados en el artículo 203 de la Constitución.

(...)

##### **Artículo 105.- Improcedencia de Medidas Cautelares**

En el proceso de inconstitucionalidad no se admiten medidas cautelares.

### **TÍTULO IX**

#### **PROCESO COMPETENCIAL**

##### **Artículo 109.- Legitimación y representación**

El Tribunal Constitucional conoce de los conflictos que se susciten sobre las competencias o atribuciones asignadas directamente por la Constitución o las leyes orgánicas que delimiten los ámbitos propios de los poderes del Estado, los órganos constitucionales, los gobiernos regionales o municipales, y que opongan:

(...)

##### **Artículo 111.- Medida Cautelar**

El demandante puede solicitar al Tribunal la suspensión de la disposición, resolución o acto objeto de conflicto. Cuando se promueva un conflicto constitucional con motivo de una disposición, resolución o acto cuya impugnación estuviere

	pendiente ante cualquier juez o tribunal, éste podrá suspender el procedimiento hasta la resolución del Tribunal Constitucional.
--	--

En el cuadro anterior, se observa como el tema de las medidas cautelares respecto a normas generales, tiene una regulación diversa. Inclusive, en algunos casos –como en el de México– simplemente está prohibida su suspensión.

Resulta oportuno mencionar que existen conflictos en los cuales la norma general impugnada es un reglamento. En un aspecto general, estos actos impugnados pueden ser considerados como normas generales, y, por ello, se considera que lo adecuado es negar la suspensión bajo el argumento de que debe darse prioridad a la aplicación inmediata de la norma. Al respecto, el Catedrático Joaquín Tornos Mas<sup>140</sup> señala lo siguiente:

*“Cuando se impugnan normas reglamentarias que regulan aspectos concretos de la organización funcional, y se solicita su suspensión, el tribunal deniega la medida cautelar solicitada con el argumento genérico de que los intereses generales inherentes a la adopción de una disposición general suponen el interés en la ejecutividad de la medida aprobada prevalezca sobre el interés del recurrente en conseguir paralizar la entrada en vigor de la norma. La ponderación de intereses se inclina a favor de la aplicación inmediata de la norma.”*

Lo antes citado, es congruente al principio de dar prioridad al interés general, y, por ello, resulta adecuado permitir que la ejecutividad de este tipo de

---

<sup>140</sup> CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL, *Medidas Cautelares en la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, en “La tutela cautelar en sectores específicos del derecho público: extranjería, materia tributaria, función pública”, Madrid, 1999, p. 246.

normas generales. Sin embargo, este supuesto no puede considerarse como el único aplicable a todos los casos, ya que no debe pasar desapercibido que existen casos en los cuales se deben tomar en cuenta las circunstancias especiales.

De esta forma, se estima que cuando el conflicto verse sobre la impugnación de un reglamento que se considera violatorio de la propia norma que regula, es claro, que el criterio de adopción de la medida cautelar deberá adoptarse previo análisis de las características y circunstancias especiales del caso.

En razón del caso anterior, se tomará en cuenta el respaldo de presunción de constitucionalidad y legalidad que sustentan a ley. Asimismo, se considerará la posición que la ley guarda dentro del sistema de fuentes, la cual se ubica por encima de las restantes normas, lo que incluye al reglamento. Con lo anterior, se estará posibilidad de decidir si existe la posibilidad de suspender al reglamento que presuntamente contraviene a la ley. Tal situación siempre se hará tomando en cuenta los presupuestos de las consecuencias derivadas de la posible concesión de la suspensión; el peligro en la demora y la apariencia del buen derecho, principalmente.

Las anteriores apreciaciones serán desarrolladas en los siguientes capítulos, tomando en cuenta los criterios que al respecto ha emitido la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

## Capítulo III

### La suspensión en la controversia constitucional

En el presente capítulo se realiza un análisis de la legislación y diversas tesis y criterios jurisprudenciales que conforman la tramitación y efectos de la suspensión en la controversia constitucional. Lo anterior, con el objeto de señalar elementos útiles para conocer los límites del marco jurídico relativo a la suspensión en la controversia constitucional. El desarrollo del estudio de referencia, se realiza tomando en cuenta las características generales de la suspensión en la controversia constitucional, su naturaleza incidental, así como sus elementos procesales. Todo esto, en congruencia con las tesis y criterios jurisprudenciales que al respecto ha emitido la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

#### 1. Elementos básicos de la suspensión en la controversia constitucional

Como se mencionó en puntos anteriores, la controversia constitucional es un medio de control constitucional, cuyo objeto es analizar todo tipo de afectaciones a la Constitución Federal, las cuales serán impugnadas a través de los sujetos con interés legítimo para interponerla quienes son aquellos órganos de poder señalados en el artículo 105, fracción I, de la misma.<sup>141</sup> El interés legítimo, se

---

<sup>141</sup> El artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal, establece que la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá de las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: a).- La Federación y un Estado o el Distrito Federal; b).- La Federación y un municipio; c).- El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal; d).- Un Estado y otro; e).- Un Estado y el Distrito Federal; f).- El Distrito Federal y un municipio; g).- Dos municipios de diversos Estados; h).- Dos Poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; i).- Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; j).- Un Estado y un municipio de otro Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o

traducirá en la acreditación de un agravio susceptible de causar perjuicio en su esfera de atribuciones.

En razón de lo anterior, la suspensión de los actos impugnados en este medio de control constitucional, guarda especial relevancia. Ello, debido a que sus efectos siempre tendrán repercusiones directas o indirectas en el interés general. Dicha medida cautelar se encuentra regulada principalmente en los artículos 14 al 18 de la Ley Reglamentaria del artículo 105, fracción I, y II, de la Constitución Federal, y deberá tramitarse en vía incidental. Asimismo, podrá ser modificada hasta antes de que se dicte sentencia definitiva.

Cabe señalar en el ámbito de la suspensión en controversias constitucionales, sólo serán aplicables las disposiciones contenidas en su ley reglamentaria. En este sentido, no es aplicable supletoriamente el Código Federal de Procedimiento Civiles.<sup>142</sup> Ello, debido a que la propia ley de la materia, establece disposiciones específicas para regular esta figura.<sup>143</sup>

De igual forma, es improcedente aplicar por analogía disposiciones relativas al amparo, en específico las contenidas en el artículo 107, fracción X, de la Constitución Federal<sup>144</sup>. Tal situación obedece a que aún cuando el amparo y la controversia constitucional son medios de control constitucional, los mismos contienen principios diversos que dan como resultado que su naturaleza sea

---

disposiciones generales; y k).- Dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

<sup>142</sup> El artículo 1º de la Ley Reglamentaria del artículo 105, fracciones I y II, de la Constitución Federal, establece que a falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles.

<sup>143</sup> Ver tesis jurisprudencial P./J. 14/97, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo V, febrero de 1997, página 579, cuyo rubro es: "*CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. INTERÉS JURÍDICO EN MATERIA SUSPENSIONAL, NO ES SUPLETORIO EL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES*".

<sup>144</sup> El artículo 107, fracción X, de la Constitución Federal, establece los criterios generales aplicables a la figura de la suspensión en el juicio de amparo. Así, señala que los actos reclamados podrán ser objeto de suspensión en los casos y mediante las condiciones y garantías que determine la ley, para lo cual se tomará en cuenta la naturaleza de la violación alegada, la dificultad de reparación de los daños y perjuicios que pueda sufrir el agraviado con su ejecución, los que la suspensión origine a terceros perjudicados y el interés público.

distinta.<sup>145</sup> Además, como se mencionó, la ley reglamentaria de las controversias constitucionales, contiene disposiciones y criterios de interpretación propios, cuya función es regular la substanciación y naturaleza de la medida cautelar en estudio.

Por lo que respecta a la legitimación para solicitar esta medida cautelar, debe señalarse que la misma no será materia de estudio. Esto, porque se considera que dicho requisito es materia de análisis en la sentencia definitiva que resuelva el fondo del asunto. De igual forma, se estima que al haberse reconocido tal carácter en el auto que admitió la controversia constitucional en lo principal, resulta ocioso realizar nuevamente su estudio.<sup>146</sup>

### 1.1 Naturaleza del incidente suspensión de la controversia constitucional

La Ley Reglamentaria del artículo 105, fracciones I y II, de la Constitución Federal, reconoce que son incidentes de previo y especial pronunciamiento el de nulidad de notificaciones; reposición de autos y el de falsedad de documentos. Asimismo, el ordenamiento en mención, señala que cualquier otro incidente que pudiere surgir en el juicio, será resuelto hasta el momento en que se dicte la sentencia definitiva. Por lo que respecta al incidente de suspensión, éste podrá tramitarse en todo momento, siempre cuando no haya sido resuelto el juicio principal.<sup>147</sup>

La excepción establecida en la substanciación del incidente de suspensión, es congruente con la naturaleza y características correspondientes a las medidas

---

<sup>145</sup> Ver tesis 2ª. CXVII/2000, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XII, septiembre de 2000, página 588, cuyo rubro es: "*SUSPENSIÓN. ES INAPLICABLE LO PRECEPTUADO EN LA FRACCIÓN X DEL ARTÍCULO 107 DE LA CARTA MAGNA, TRATÁNDOSE DE CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES*".

<sup>146</sup> Ver tesis LXXXVI/95, emitida por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo II, página 165, octubre de mil novecientos noventa y cinco, cuyo rubro es: "*SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. NO ES MATERIA DE ANÁLISIS LA LEGITIMACIÓN ACTIVA DEL PROMOVENTE*."

cautelares, toda vez que al ser modificables e incluso revocables, lo justo es que su procedimiento no se encuentre sujeto a principios rígidos, que solo obstruyan su eficacia. En este sentido, el artículo 17 de la Ley Reglamentaria de la materia, establece que *hasta en tanto no se dicte sentencia definitiva, el ministro instructor podrá modificar o revocar el auto de suspensión.*

Para decidir sobre el otorgamiento o negación de la suspensión, el Ministro Instructor tomará como base los elementos proporcionados por las partes, así como aquellos que considere aplicables en términos del artículo 35 de la ley de la materia.<sup>148</sup> El artículo antes mencionado regula la libertad con que cuenta el Ministro Instructor para requerir las pruebas que estime necesarias. Dicha facultad no deberá ser considerada como una obligación, toda vez que sólo se ejercerá cuando se estime necesario.<sup>149</sup> Lo anterior, guarda relación con la característica de jurisdiccionalidad que se adopta para las medidas cautelares, ya que finalmente el juzgador debe tener la libertad para estimar cuándo existe una verdadera necesidad de asegurar y proteger lo tutelado por la cautela.

Cabe señalar que las facultades discrecionales concedidas al juzgador, para decidir sobre el otorgamiento o negación de la suspensión deberán apegarse al marco jurídico establecido en la ley reglamentaria, toda vez que ese fue el propósito del legislador al dar origen a los preceptos legales que regulan a ésta figura. Tal situación se advierte del dictamen de origen de la Ley Reglamentaria

---

<sup>147</sup> Lo relativo a la clasificación de los incidentes se encuentra regulado en el artículo 12 de la LR105FLICPEUM.

<sup>148</sup> El artículo 35 de la LR105FLICPEUM, establece que el ministro instructor en todo tiempo, puede decretar pruebas para mejor proveer, fijando al efecto fecha para su desahogo. Asimismo, el ministro podrá requerir a las partes para que proporcionen los informes o aclaraciones que estime necesarios para la mejor resolución del asunto.

<sup>149</sup> Ver tesis P./J. 15/97, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo V, febrero de 1997, página 509, cuyo rubro es: **"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL MINISTRO INSTRUCTOR TIENE FACULTAD, PERO NO OBLIGACIÓN, DE RECABAR PRUEBAS, PREVIAMENTE A LA DECISIÓN SOBRE LA SUSPENSIÓN"**.

del artículo 105, fracciones I y II, de la Constitución Federal (10 de abril de 1995), en el cual se menciona lo siguiente:

*"En la Sección Segunda de este Capítulo, se regula de manera acuciosa la posibilidad de decretarse la suspensión de los actos controvertidos, previando los parámetros legales para ello a fin de no ser tolerante en cuanto a las facultades discrecionales por parte de quien deba decretar dicha medida suspensiva. Especial reflexión merece el otorgamiento de este beneficio en este tipo de controversias constitucionales, pues de no concederse y de otra manera podrían causarse daños y perjuicios a sectores gubernamentales interesados de muy difícil o imposible reparación."*

La cita anterior, también se refiere a la importancia que tiene la reflexión que determine el otorgamiento de la suspensión, toda vez que en caso de no concederse se pueden causar daños y perjuicios a los sectores gubernamentales que sean partes en la controversia constitucional. En este sentido, sabemos que los daños y perjuicios producidos a los mencionados sectores se traducen principalmente en una afectación al interés general.

## **2. Procedencia de la suspensión en la controversia constitucional**

De acuerdo con lo establecido en la Ley Reglamentaria del artículo 105, fracciones I y II, de la Constitución Federal y su interpretación por la Suprema Corte Justicia de la Nación, para conceder o negar una suspensión en el juicio de controversia constitucional se debe tomar en cuenta lo siguiente:

1. Que se conceda antes de que se dicte sentencia definitiva (artículo 14 de la ley de la materia).

2. Que no se plantee respecto de normas generales (artículo 14 de la ley de la materia).
3. Que no ponga en peligro la seguridad y economía nacionales (artículo 15 de la ley de la materia)
4. Que no se pongan en peligro las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano (artículo 15 de la ley de la materia)
5. Que no se afecte gravemente a la sociedad en una proporción mayor a los beneficios que con ella pudiera obtener el solicitante (artículo 15 de la ley de la materia)
6. Que se tomen en cuenta las características particulares de la Controversia Constitucional (artículo 18 de la ley de la materia)
7. Que no se trate de actos consumados (tesis 2ª. LXVII/2000<sup>150</sup>)

Lo anterior, implica que el Ministro Instructor que decida sobre el otorgamiento o negación de la suspensión en la controversia constitucional, se encuentre obligado a no alejarse del marco jurídico contemplado en la ley reglamentaria. Ello, con independencia de las facultades discrecionales que puede ejercer para emitir el criterio de decidir si otorgar o no la medida cautelar. De esta forma, a continuación se desarrollan los puntos en mención.

### **2.1. Que se conceda antes de que se dicte sentencia definitiva (artículo 14 de la ley de la materia).**

---

<sup>150</sup> Ver tesis 2a. LXVII/2000 emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ministro Ponente: Juan Díaz Romero, Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón, Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XII, julio 2000, página 573, cuyo rubro es: “CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. NO PROCEDE EL OTORGAMIENTO DE LA SUSPENSIÓN EN CONTRA DE ACTOS CONSUMADOS”.

El artículo 14 de la Ley Reglamentaria del artículo 105, fracciones I y II, de la Constitución Federal, establece lo siguiente:

*“ARTÍCULO 14. Tratándose de las controversias constitucionales, el ministro instructor, de oficio o a petición de parte, podrá conceder la suspensión del acto que las motivare, hasta antes de que se dicte la sentencia definitiva. ...”*

Como ya antes se señaló, las medidas cautelares tienen por objeto resguardar la efectividad de la sentencia definitiva. Por ello, el tiempo para su solicitud sólo tomará como regla que no haya terminado el proceso principal. Esto obedece a que durante la substanciación del proceso principal pueden presentarse diversas circunstancias y modificaciones a los hechos de origen de la controversia, las cuales pueden poner en riesgo la eficacia de la resolución final. O bien, puede darse el caso de que se hubiere concedido la medida cautelar y por presentarse hechos supervenientes, la misma perdiera su función, y diera como consecuencia la necesidad de dictar una nueva.

Lo anterior, guarda relación con el contenido del artículo 16 de la ley de la materia, el cual establece que la suspensión puede ser solicitada en cualquier momento del juicio, siempre y cuando no se haya dictado la resolución definitiva. Dicho precepto será analizado más adelante.

## **2.2. Que no se plantee respecto de normas generales (artículo 14 de la ley de la materia).**

Cuando el acto impugnado en la controversia constitucional es una norma general, no procede conceder la suspensión. Lo anterior, se sustenta en el artículo 14 de la

Ley Reglamentaria del artículo 105, fracciones I y II, de la Constitución Federal, el cual señala lo siguiente:

*“ARTÍCULO 14. (...)*

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

En este sentido, conviene precisar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, emitió el criterio de considerar que por normas generales debemos entender aquellas que reúnen las características de generalidad, abstracción e impersonalidad.

Lo anterior se sustenta en la tesis 2a. CXVI/2000, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XII, septiembre de 2000, página 588, cuyo rubro es: **“SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. ES IMPROCEDENTE TRATÁNDOSE DE REGLAMENTOS.”** Dicho criterio deriva del auto que negó la suspensión del Reglamento Interno de la Comisión Municipal de Derechos Humanos de Huajuapán de León, Estado de Oaxaca, publicado en el Periódico de este Estado el día cuatro de marzo del año dos mil. En el asunto de referencia, se arribó a la conclusión de que dicho ordenamiento poseía las características de generalidad, abstracción e impersonalidad y, por tanto era una norma general, cuya suspensión se encontraba expresamente prohibida.

De esta forma, se advierte que de acuerdo con el criterio del Alto Tribunal, las normas generales no solo se refieren a las leyes o actos emitidos en forma colegiada por el Poder Legislativo, sino también a aquéllos actos cuya característica es la de ser generales, abstractos e impersonales, sin importar cuál es el órgano de origen.

Lo antes mencionado es importante, toda vez que sin que se hubiere señalado expresamente en el artículo 14 de la Ley Reglamentaria, se adoptó el criterio de que todos los reglamentos son normas generales. Con esto, se cerró la posibilidad de que en algunos casos de acuerdo a las circunstancias y particularidades del caso, la suspensión del reglamento impugnado pudiera concederse para evitar daños y perjuicios al interés general.<sup>151</sup>

Aunado a lo anterior, y como resultado de la resolución del recurso de reclamación 329/2004, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, emitió otro criterio en el cual determinó que la suspensión también está prohibida no solo respecto de normas generales, sino también, de sus respectivos artículos transitorios. El criterio anterior, se identifica con la tesis 2a. XXXII/2005, cuyo rubro y texto son:

***“SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA PROHIBICIÓN DE OTORGARLA RESPECTO DE NORMAS GENERALES INCLUYE LOS ARTÍCULOS TRANSITORIOS Y SUS EFECTOS. La prohibición del artículo 14 de la Ley Reglamentaria de la materia, en el sentido de no otorgar la suspensión respecto de normas generales, incluidas las de tránsito, tiene como finalidad que no se paralicen sus efectos, por eso, cuando en la controversia constitucional se impugna una norma a través de su primer acto de aplicación, de proceder la medida cautelar solicitada, se suspenden los efectos y consecuencias del acto concreto de aplicación, pero de ninguna forma el contenido de la disposición legal aplicada.”***<sup>152</sup>

---

<sup>151</sup> Por ejemplo, cuando el reglamento tiene el objeto de regular un ordenamiento, y se advierte una notoria contradicción entre ambos. En este caso, es claro que de acuerdo con el principio de jerarquía de normas, prevalece la ley sobre el reglamento. Dicho supuesto será abordado con mayor amplitud en el Capítulo IV.

<sup>152</sup> El criterio de referencia será analizado en el Capítulo IV del presente estudio.

Resulta oportuno mencionar que también por criterio adoptado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se determinó que algunos acuerdos expedidos por el Poder Ejecutivo, por tener efectos materiales de generalidad, abstracción e impersonalidad pueden ser considerados como normas generales y, por tanto, no susceptibles de suspenderse. Tal situación se advierte a en la jurisprudencia emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, P./J. 41/2002, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XVI, octubre de 2002, pagina 997, cuyo rubro es: ***“SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. ES IMPROCEDENTE DECRETARLA CUANDO SE IMPUGNE UN ACUERDO EXPEDIDO POR EL JEFE DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL, QUE REÚNA LAS CARACTERÍSTICAS DE GENERALIDAD, ABSTRACCIÓN Y OBLIGATORIEDAD PROPIAS DE UNA NORMA DE CARÁCTER GENERAL”***.

El criterio anterior, deriva de la controversia constitucional 27/2002, en la cual la Jefa Delegación de la Demarcación Territorial de Venustiano Carranza, del Distrito Federal, impugnó la expedición y aplicación del Acuerdo por el que se expiden las normas generales en materia de comunicación para la administración pública del Distrito Federal, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, número 17, del 13 de febrero de 2002. Esto, porque con base en dicho Acuerdo, la Dirección General de Comunicación Social del Gobierno del Distrito Federal, niega y conmina al órgano actor a retirar el diseño del escudo de la Delegación Venustiano Carranza, por considerar que el mismo no se encuentra incluido en el Manual de Imagen Gráfica, lo cual es contrario a lo establecido en las Normas Generales en Materia de Comunicación Social para la Administración Pública del Distrito Federal.

Derivado de lo anterior, la parte actora de la controversia constitucional en comento, solicitó la suspensión del acto impugnado y ésta le fue negada mediante el auto de fecha once de abril de dos mil dos, el cuál se sustentó en los artículos 14 y 18 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II, del artículo 105, de la Constitución Federal, manifestando en síntesis lo siguiente:

*"se tiene en cuenta que al margen de su presentación, el acuerdo impugnado materialmente constituye una norma general, puesto que es abstracta, al exigir su obligado cumplimiento por parte de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, además de contar con la característica de generalidad la cual implica su permanencia, esto es, su constante aplicación, por lo que se reitera que el acuerdo impugnado es una norma de carácter general. (...) En consecuencia, atendiendo a las circunstancias particulares del caso, con apoyo en lo dispuesto por los artículos 14 a 18 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, se acuerda:-- I.- Se niega la suspensión solicitada por la Jefa Delegacional de la Demarcación Territorial de Venustiano Carranza, del Distrito Federal.--  
- II.- Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio.— Lo proveyó y firma el Ministro Juan Silva Meza, instructor designado para conocer del presente "asunto. Doy fe".*

De esta forma, el criterio de referencia robusteció la idea de que las normas generales pueden ser todo tipo de actos, siempre y cuando incluyan las características de generalidad, abstracción y obligatoriedad. Cabe señalar que dicho auto, fue impugnado a través del recurso de reclamación, y en el mismo se resolvió confirmar su contenido.

En este sentido, se advierte que el artículo 14 de la Ley Reglamentaria, determina en forma expresa la prohibición de la suspensión en contra de normas

generales. Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación interpretó que por normas generales debía entenderse a todas aquellas que tuvieran las características de generalidad, abstracción y obligatoriedad, lo cual se extendió a los todos los reglamentos e incluso a determinados Acuerdos emitidos por el Poder Ejecutivo.

De lo anterior, se estima que cualquier criterio de interpretación de los artículos relativos a la suspensión en la controversia constitucional, no debe alejarse del objeto principal de las medidas cautelares, el cual es lograr la eficacia de la sentencia definitiva. Por ello, no es recomendable que se adopten criterios rígidos que obstruyan el propósito y naturaleza de la suspensión, toda vez que una de las características de las cautelas es su flexibilidad y su adecuación las circunstancias específicas y particulares del caso.

### **2.3 Que no ponga en peligro la seguridad y economía nacionales (artículo 15 de la ley de la materia)**

En términos generales, de conformidad con el artículo 15 de la Ley Reglamentaria, la suspensión no podrá concederse cuando se ponga en peligro la seguridad y economía nacionales. Este punto es interesante, debido a que los conceptos de "seguridad y economía nacional" poseen una tendencia federal, lo cual no es acorde a la naturaleza actual de la controversia constitucional, en donde observamos que los municipios y los Estados tienen una importante participación como actores. Al respecto, Elisur Arteaga señala lo siguiente:<sup>153</sup>

*"determinan una prelación de los intereses federales en detrimento de los locales ... No hay razón para que exista una discriminación de esa*

---

<sup>153</sup> ARTEAGA, Nava, Elisur, "Derecho Constitucional", op. cit. p. 840.

*naturaleza; en la controversia constitucional no hay agravio ni parte agraviada; se está frente a una invasión de competencias violatoria de la Constitución, tan graves son las que cometen las autoridades de los municipios en el ámbito federal, como las que realizan las autoridades del centro, que son la mayoría en detrimento de aquéllas."*

Lo anterior, provoca que en aquéllos conflictos en los cuales se impugnan actos emitidos por el Gobierno Federal, quede la posibilidad de negar la suspensión por considerar que se pone en peligro la seguridad o economía nacional, lo cual difícilmente podría suceder en los casos en que el acto impugnado se atribuye a Estados o Municipios.

Al respecto el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció un concepto de economía nacional para efectos de la suspensión en la controversia constitucional, el cual se encuentra ubicado en la tesis jurisprudencial P./J. 45/99, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo IX, junio de 1999, página 660, cuyo rubro y texto son:

**"SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CONCEPTO DE 'ECONOMÍA NACIONAL' PARA EFECTOS DE SU OTORGAMIENTO (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 15 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 CONSTITUCIONAL).** El artículo 15 de la citada ley establece que: "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.". Ahora bien, el concepto de "economía nacional", en su connotación de estructura, orden interior o régimen del Estado que regula o persigue la satisfacción de las

*necesidades humanas de sus gobernados, se identifica con la organización de las actividades económicas establecidas por el Estado mexicano conforme a los lineamientos de la Constitución Política que lo rige, es decir, con los principios rectores del desarrollo económico estatuido en la Ley Fundamental en beneficio de todos sus gobernados, que es el fin último del Estado. Por tanto, sólo se podrá considerar actualizado el supuesto establecido en el precepto invocado, si en caso de concederse dicha suspensión, se lesionaran intereses de la sociedad en general y no en forma particularizada de un determinado número de sus miembros."*

De esta forma, con el contenido del criterio anterior, se advierte que un acto impugnado puede poner en peligro la economía de un Municipio o de una entidad federativa y ello, sí será susceptible de suspenderse. Lo anterior porque la interpretación que se hizo del concepto de economía nacional, se refiere sólo a los actos que lesionen los intereses de la sociedad en general, sin tomar los casos en que se afecte en forma particularizada a un determinado número de sus miembros.

El criterio anterior, deriva de la controversia constitucional 35/97, en la cual el Ayuntamiento del Municipio de San Luis Río Colorado, Estado de Sonora, demandó al Poder Ejecutivo del Estado de Sonora por haber realizado el convenio número 10-1-019-97 de fecha trece de octubre de 1997, publicado en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora, en el cual se autoriza el Proyecto de Desarrollo Parque Industrial del Río Colorado, Sonora, celebrado entre el Gobierno de esa entidad federativa y la empresa Servicios Internacionales La Frontera, S.A., de C.V.

El Ayuntamiento en mención en su demanda de controversia constitucional solicitó la suspensión del convenio de referencia, sin embargo, el auto relativo determinó negar la medida cautelar, bajo el argumento de que su otorgamiento ponía en peligro la economía nacional. Ello, porque el acuerdo estimó que el convenio tenía como propósito fomentar el desarrollo económico de una fracción del terreno del Estado de Sonora.

En razón del contenido del auto anterior, la parte actora interpuso un recurso de reclamación al cual le correspondió el número 62/98. Dicho recurso determinó que no era exacto considerar que la suspensión del acto impugnado afectara la economía nacional, toda vez que del análisis de los artículos 25, 26, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que el concepto de economía nacional, se identifica con la organización de las actividades económicas establecidas por el Estado de mexicano conforme a los lineamientos de la Constitución Política que lo rige.

De igual forma, se consideró que la interpretación al supuesto establecido en el artículo 15, de la Ley Reglamentaria, debe ser en el sentido de que la suspensión del acto lesione a la sociedad en general y no en forma particularizada a un determinado número de sus miembros.

Asimismo, el recurso de reclamación determinó que el convenio impugnado no ponía en peligro la economía nacional, puesto que no atentaba contra la reglamentación ni los principios rectores del desarrollo económico estatuido en la Constitución Federal. En consecuencia, resolvió revocar el auto recurrido.

En orden de lo anterior, observamos que la interpretación del concepto de economía nacional, deberá relacionarse cuando se ponga en peligro al interés general y no a una parte de los miembros de la sociedad. Tal situación, como ya

antes se mencionó implica que la propia redacción del artículo 15 de la Ley Reglamentaria establezca una subordinación de los intereses de la Federación, frente al interés colectivo.

#### **2.4 Que no se pongan en peligro las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano (artículo 15 de la ley de la materia)**

El artículo 15 de la Ley Reglamentaria del artículo 105, fracciones I y II, de la Constitución Federal, establece que la suspensión no podrá concederse cuando se pongan en peligro las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano. Este concepto, fue interpretado por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis 1a.XIV/2000, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XII, octubre de 2000, página 1091, cuyo rubro y texto son:

***“SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES, CONCEPTO DE INSTITUCIONES FUNDAMENTALES DEL ORDEN JURÍDICO MEXICANO PARA LOS EFECTOS DEL INCIDENTE DE (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 15 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA). El artículo 15 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que la suspensión no podrá concederse cuando, entre otros casos, se pongan en peligro las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano, entendiéndose como tales al conjunto de principios básicos consignados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que rigen la vida política, social y económica del país; de ahí que la suspensión resulta improcedente cuando se afecten las***

*disposiciones constitucionales que proclamen tales principios o que contengan los lineamientos para hacer posible su observancia y mantenerlos vigentes, supuesto que se justifica por sí solo atendiendo a la finalidad que persigue la controversia constitucional de salvaguardar y restablecer el orden constitucional.”*

Así, las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano son aquellos principios básicos consignados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que rigen la vida política, social y económica del país. Al respecto se estima que el criterio de referencia es muy general, toda vez que los conceptos utilizados en el mismo (principios básico, vida política, social económica) no delimitan lo que podemos entender por instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano.

Sin embargo, para efectos de comprender el origen de la citada tesis, se estima necesario acudir a las características generales del juicio del que deriva. De este modo, tenemos que la tesis tiene su origen en la controversia constitucional 34/99, en la cual el Estado de Coahuila demandó a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, por los actos que consistieron en el acuerdo para constituir una Comisión Especial encargada de vigilar los recursos federales en el proceso electoral de ese estado.

En la demanda se solicitó la suspensión de los actos impugnados y mediante el acuerdo de fecha catorce de octubre de 1999, se determinó negar la medida cautelar por considerar que de otorgarse se afectarían las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano. El auto de referencia se impugnó por la parte actora a través del recurso de reclamación.

El recurso de reclamación en mención, manifestó en su estudio que por instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano, debe entenderse el

conjunto de principios básicos consignados en la Constitución Federal, que rigen la vida política del país. Asimismo, señaló que la suspensión resulta improcedente cuando se afecten disposiciones constitucionales que proclamen tales principios o que contengan lineamientos para hacer posible su observancia y mantenerlos vigentes. En consecuencia, se consideró que de concederse la suspensión de los actos impugnados, se afectarían las facultades que los artículos 74, fracción V, y 110, párrafo segundo, de la Constitución Federal para conocer los delitos cometidos por los servidores públicos. Ello, debido a que se impediría que la Cámara de Diputados cumpliera, en su caso, con la función acusatoria que le encomiendan las disposiciones constitucionales citadas.

Con base en lo anterior, el recurso de reclamación resolvió declarar infundados los agravios expresados por la recurrente y, negar la suspensión de los actos impugnados.

Del concepto en mención, se advierte que para que el Ministro Instructor determine que el acto impugnado pone en peligro las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano, será necesario que éste ejerza sus facultades discrecionales. Ello, porque para arribar a la conclusión de que un acto pone en peligro el conjunto de principios básicos consignados en la Constitución Federal, que rigen la vida política del país, se requiere una labor de interpretación por parte del juzgador relacionada con el caso específico.

**2.5. Que no se afecte gravemente a la sociedad en una proporción mayor a los beneficios que con ella pudiera obtener el solicitante (artículo 15 de la ley de la materia)**

La suspensión en la controversia constitucional, procura dar prioridad a la protección del interés de la sociedad, por ello, el artículo 15 de la Ley

Reglamentaria del artículo 105, fracciones I y II, de la Constitución Federal, señala lo siguiente:

*“ARTÍCULO 15. La suspensión no podrá concederse en los casos en que ... pueda afectarse gravemente a la sociedad en una proporción mayor a los beneficios que con ella pudiere obtener el solicitante.”*

Lo anterior, es congruente con el principio que establece que para el otorgamiento o negación de las medidas cautelares que derivan de los conflictos entre los órganos o entes de poder, siempre será prioritario tutelar el bien público o el interés general de la sociedad.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha interpretado que una de las formas en que se puede afectar gravemente a la sociedad en una proporción mayor a los beneficios que con ella pudiera obtener el solicitante, se presenta cuando con la suspensión se afecta la función de los artículos 21 y 102 de la Constitución Federal.<sup>154</sup> Ello, porque obstruir las fases de investigación, persecución y acusación de delitos, lesiona la seguridad social, lo cual se traduce en una afectación al interés público. Tal apreciación se sustenta en la tesis P. LXXXVIII/95, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, Ministro Ponente: Genaro David Góngora Pimentel, Secretario: Guadalupe Robles Denetro, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo II, octubre de 1995, página 164, cuyo rubro es: **“SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. DEBE NEGARSE CUANDO SE AFECTA LA FACULTAD DEL MINISTERIO PÚBLICO FEDERAL DE PERSEGUIR LOS DELITOS Y VIGILAR QUE LOS PROCESOS PENALES SE**

---

<sup>154</sup> El artículo 21 de la Constitución Federal, establece que la imposición de penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial, que la investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público.

***SIGAN CON TODA REGULARIDAD, PORQUE SE AFECTARÍA GRAVEMENTE A LA SOCIEDAD”.***

En relación con la tesis antes mencionada, conviene mencionar que la misma deriva del recurso de reclamación en el incidente de suspensión de la controversia constitucional 11/95, en la cual Roberto Madrazo Pintado, Pedro Jiménez León y Andrés Madrigal Sánchez, en su carácter de Gobernador, Presidente del Congreso y Procurador General de Justicia del Estado de Tabasco, respectivamente, demandaron al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y al Procurador General de la República, las averiguaciones previas y diligencias practicadas por esta última autoridad. Dichas averiguaciones y diligencias consistían en ilícitos atribuidos a las autoridades actoras, los cuales fueron denunciados con fecha 13 de junio de 1995, por miembros del Partido de la Revolución Democrática.

La parte actora de la controversia constitucional en mención, solicitó la suspensión de los actos impugnados y, por tanto se abrió el incidente de suspensión relativo. Dicha medida cautelar, se requirió con fundamento en los artículos 12, 14, 15, 16, 17 y 18 de la Ley Reglamentaria del Artículo 105, fracciones I y II, de la Constitución Federal, para el efectos de la continuación y trámite de las averiguaciones previas números DO/5057/95 y DO/5058/95, se suspendieran hasta en tanto se definiera el fondo de la controversia constitucional.

Al respecto, el Ministro Instructor abrió el incidente de suspensión relativo y posteriormente determinó negar la medida cautelar. Lo anterior, con fundamento en el artículo 15 de la ley reglamentaria de la materia, debido a que se estimó que de concederse la suspensión se impediría al Ministerio Público realizar la función que le tiene encomendada el artículo 21 constitucional, lo cual causaría un daño al interés general.

---

Asimismo, señala lo relativo a las sanciones administrativas. El artículo 102, del citado ordenamiento,

Como resultado de la determinación antes mencionada, los actores interpusieron recurso de reclamación. Así, en el estudio realizado en el recurso de reclamación se determinó que el recurso debía declararse infundado debido a que en el caso de estudio no puede suspenderse ni obstaculizarse la facultad investigadora y persecutoria del Ministerio Público Federal. Esto, porque la afectación que pudiera sufrir la sociedad interesada en la persecución de los delitos es en proporción mayor al perjuicio directo que pueda sufrir el gobernador demandante como servidor público, por lo que el supuesto normativo que impide conceder la suspensión de los actos demandados subsiste.

Asimismo, el proyecto en cita desestimó los argumentos de la parte actora, que mencionaban que no se ponía en peligro la seguridad o economía nacionales, ni las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano. Lo anterior porque consideró que los mismos no tenían relación con los razonamientos que sostenían el acuerdo impugnado.

De igual forma, en relación con el argumento de la parte actora, consistente en que debía tomarse en cuenta que la litis de la controversia constitucional, toda vez que en esencia se trataba del quebranto al artículo al régimen federal, (institución fundamental del Estado). El proyecto contestó que el razonamiento era inoperante porque dicho análisis tenía que resolverse en la controversia constitucional y no así, en la suspensión.

Aunado a lo anterior, el proyecto mencionó que el supuesto quebranto al régimen federal por restricción a la soberanía del Estado de Tabasco, no debía confundirse con el interés de la sociedad en la persecución de los delitos está consagrado en la Carta Magna que rige nuestro país en todos los aspectos.

---

contiene la estructura y funciones del Ministerio Público de la Federación.

De esta forma, el recurso de reclamación en mención se declaró infundado y, por tanto, se confirmó la negación de la suspensión solicitada por la parte actora.

El estudio antes señalado, nos muestra que aún cuando en el juicio de controversia constitucional, las partes son órganos o entes de poder, siempre se tomarán en cuenta los efectos que la medida cautelar puede causar en la sociedad general, los cuales se sobrepondrán a los intereses que en el respectivo juicio constitucional defiendan las partes.

## **2.6. Que se tomen en cuenta las características particulares de la Controversia Constitucional (artículo 18 de la ley de la materia)**

El artículo 18 de la Ley Reglamentaria del artículo 105, fracciones I y II, de la Constitución Federal, establece como requisito para el otorgamiento de la suspensión lo siguiente:

*“ARTÍCULO 18. Para el otorgamiento de la suspensión deberán tomarse en cuenta las circunstancias y características particulares de la controversia constitucional...”*

Lo anterior, es relevante debido a que es el propio marco jurídico el que permite que el Ministro Instructor tome en cuenta las características especiales del caso. Asimismo, se dan elementos flexibles para proteger la materia del juicio principal, lo cual es el principal objeto de la suspensión.

El contenido del artículo 18 de la ley de la materia, implica que cualquier criterio de interpretación hecho al marco jurídico que regula la figura de la suspensión, siempre tome en cuenta que cada uno de los casos que motivan el otorgamiento o negación de la suspensión, pueden ser similares, pero no iguales o

idénticos entre sí. Aunado a ello, en cada uno de los asuntos siempre pueden presentarse situaciones especiales que modifiquen o transformen los hechos que dieron origen al otorgamiento o negación de la medida cautelar. Por tanto, tales criterios no podrán establecer principios rígidos que deriven de casos particulares, toda vez que ello puede dar como resultado que en un momento determinado no se puedan atender las circunstancias y características especiales del caso.

En este sentido, dentro del citado precepto legal, se han ubicado los presupuestos de la apariencia del buen derecho, el peligro en la demora y el requerimiento de una garantía en aquellos casos que resulte necesario. Cabe señalar que dichos presupuestos serán analizados más adelante.

La ubicación de los presupuestos antes mencionados, se debe a que con base en las particularidades del caso y atendiendo al acto impugnado, el Ministro Instructor debe realizar un juicio de probabilidades del derecho del solicitante. Asimismo, valiéndose de las mismas circunstancias específicas, el juzgador tomará en cuenta cuál es el peligro o daño que pudiera producirse en el caso en que se otorgara o no se otorgara la suspensión.

En razón de lo anterior, resulta claro que el requisito del artículo 18 de la Ley Reglamentaria del artículo 105, fracciones I y II, de la Constitución Federal, es un elemento acorde a la naturaleza de las medidas cautelares, debido a que motiva que la suspensión se adapte en todo momento a los hechos que se presentan antes y durante el juicio principal, lo cual se traduce en la preservación de la eficacia de la sentencia definitiva.

## **2.7. Que no se trate de actos consumados (tesis 2ª. LXVII/2000)**

De acuerdo con el artículo 45 de las controversias constitucionales, las sentencias definitivas no tienen efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán

los principios generales y disposiciones legales aplicables de la materia. En este sentido, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consideró que el mismo criterio tiene que aplicarse en la suspensión, debido a que si la sentencia de fondo no puede tener efectos retroactivos, menos podría tenerlos la resolución que se dicte en el incidente cautelar. Asimismo, se consideró que si la suspensión tenía como efecto impedir que se realicen determinados actos, es claro que ésta no puede concederse cuando dichos actos ya se han materializado.

Por ello, se pronunció el criterio 2ª. LXVII/2000, de la Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XII, julio de 2000, página 573, cuyo rubro y texto son:

**“CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. NO PROCEDE EL OTORGAMIENTO DE LA SUSPENSIÓN EN CONTRA DE ACTOS CONSUMADOS.** *Resulta improcedente otorgar la suspensión en una controversia constitucional en contra de actos consumados, porque equivaldría a darle a la medida cautelar efectos restitutorios que ni siquiera son propios de la sentencia de fondo, ya que por disposición expresa del artículo 105, penúltimo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (disposición que se reproduce en el numeral 45, segundo párrafo, de la ley reglamentaria del precepto constitucional citado), la declaración de invalidez de las sentencias no tiene efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia. Por tanto, si la sentencia de fondo que se dicte en ese juicio constitucional no tiene efectos retroactivos, menos podría tenerlos la resolución que se pronuncie en el incidente cautelar, máxime que el objeto de éste es impedir la realización de ciertos actos, lo que lógicamente sólo puede evitarse cuando no se han materializado.”*

El criterio anterior deriva de la controversia constitucional 4/99, interpuesta por el Ayuntamiento del Municipio de Tultepec, Estado de México, en el cual se impugnó el proceso legislativo que concluyó con la aprobación del Decreto Número 98 expedido por el Poder Ejecutivo del Estado de México, por medio del cual se aprobaron modificaciones al Plan del Centro de Población Estratégico de Tultilán, México, publicado en la Gaceta de Gobierno de esa entidad federativa, en enero de 1999. Asimismo, se impugnó la exposición de motivos de la iniciativa del mencionado decreto, el dictamen presentado por las comisiones respectivas y, el Plan en sí mismo.

Al respecto, la parte actora solicitó la suspensión de los actos impugnados, y en el auto del incidente de suspensión de la citada controversia constitucional, se determinó que no era procedente su otorgamiento. Lo anterior, bajo los siguientes argumentos: 1) El proceso legislativo impugnado es un acto consumado; 2) el dictamen es también un acto consumado y, 3) en el decreto impugnado se advierte que se excluye de su observancia a la zona que ocupa la parte territorial en conflicto. Tales razonamiento se apoyaron en los artículos 14 al 18 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II, del artículo 105, de la Constitución Federal.

El auto por el que se negó la medida cautelar al Municipio de Tultepec, Estado de México, fue impugnado a través del recurso de reclamación 129/99. Dicho recurso entre otros puntos mencionó que *“la suspensión únicamente obra sobre actos futuros y no pasados, en tanto que su objeto es impedir la realización de ciertos actos, lo que lógicamente sólo puede evitarse cuando no se han materializado. Por tanto, la medida cautelar resulta improcedente contra actos de naturaleza consumada, al no existir materia susceptible de paralización.”* Asimismo, el estudio mencionó que resulta ineficaz conceder la suspensión por

actos consumados, toda vez que ello implica darle efectos retroactivos que ni siquiera son propios de las sentencias definitivas.

Estimamos que el criterio anterior es adecuado al establecer que la suspensión no puede proceder respecto de actos consumados. No obstante, ello no debe generalizarse, debido a que hay ocasiones en que los actos no se consuman en su totalidad y, por ende, sus efectos y consecuencias pueden estar vivos. En estos casos, dichos efectos y consecuencias pueden poner en riesgo a la sentencia definitiva. Al respecto, se estima que es posible que el juzgador pueda determinar si es conveniente o no conceder la medida cautelar.<sup>155</sup>

### **3. Procedencia de la suspensión respecto de los efectos y consecuencias del acto impugnado**

En una interpretación a los artículos 14, 18 y 35, de la Ley Reglamentaria del artículo 105, fracciones I y II, de la Constitución Federal, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, emitió el criterio de que la suspensión podía ser decretada no solo respecto de los actos impugnados, sino también, de sus efectos y consecuencias. La tesis de referencia es la 2a. I/2003, y se publicó en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVII, en febrero de 2003, página 762, y su rubro y texto son:

***"SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL MINISTRO INSTRUCTOR TIENE FACULTADES PARA DECRETARLA NO SÓLO RESPECTO DEL ACTO CUYA INVALIDEZ SE DEMANDE, SINO***

---

<sup>155</sup> Resulta oportuno mencionar que por criterio de la Suprema Corte de Justicia, es posible conceder la suspensión de los efectos y consecuencias del acto impugnado. Por ello, no debe pasar desapercibido que puede darse el caso de que en apariencia el acto se haya consumado, pero sus efectos y consecuencias subsistan y pongan en peligro la efectividad de la sentencia. El criterio en mención será analizado más adelante.

**TAMBIÉN RESPECTO DE SUS EFECTOS O CONSECUENCIAS.** *De lo dispuesto en los artículos 14, 18 y 35 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende que la suspensión del acto cuya invalidez se demande en una controversia constitucional puede concederse de oficio o a petición de parte, con base en los elementos proporcionados por las partes o recabados por el Ministro instructor. Atento lo anterior, se concluye que el Ministro instructor se encuentra facultado legalmente para decretar la suspensión respecto de los efectos y consecuencias del acto materia de la controversia, con independencia de que se haya solicitado respecto de ellos la suspensión, al ser necesariamente materia de la controversia por tener su origen en el acto cuya declaración de invalidez se solicita, pues es deber del Ministro instructor atender a las circunstancias y características particulares del caso, lo que le permite tomar diversas determinaciones respecto a los diferentes actos materia de la controversia constitucional."*

La tesis antes citada, establece que de acuerdo con las facultades concedidas al Ministro Instructor, es posible conceder la suspensión ya sea de oficio o a petición de parte, no sólo respecto del acto materia de la controversia constitucional, sino también de sus efectos y consecuencias. Asimismo, justifica que dicha situación tiene como base el tomar en cuenta las circunstancias y características particulares del caso, toda vez que ello permite tomar diversas determinaciones en relación con los actos impugnados. Todo ello, con independencia de que se hubiera solicitado su suspensión.

El criterio en mención, deriva de la controversia constitucional 55/2002, en la cual el Poder Ejecutivo Federal, impugnó la Convocatoria Nacional de Obra Pública Número SCOP-C12-2002, expedida el 3 de agosto de 2002 por el Secretario de Comunicaciones y Obras Públicas del Estado de Chihuahua. Dicha Convocatoria se refería a la construcción y mejoramiento de un tramo carretero,

cuya jurisdicción era reclamada por el Poder Ejecutivo Federal. Al respecto, la parte actora solicitó la suspensión del acto impugnado y, el auto que resolvió lo relativo, decidió por una parte negar la medida cautelar en lo referente a la Convocatoria Nacional de Obra Pública, por ser considerada un acto consumado; y, por la otra, concederla por los efectos y consecuencias derivados de la Convocatoria.

La determinación en comento, sustentó que no violaba lo establecido en la Ley Reglamentaria, sino por el contrario, era acorde con el principio de tomar en cuenta las características particulares de la controversia constitucional. Asimismo, en el auto en mención se manifestó que la finalidad de tal determinación era preservar la materia de la controversia. Por ello, el recurso resolvió confirmar el auto recurrido.

De esta forma, puede observarse como la suspensión en la controversia constitucional puede concederse sólo por los efectos y consecuencias de los actos impugnado, tomando como principal sustento el atender las circunstancias y particularidades del caso.

Por otra parte, resulta indispensable que el criterio antes mencionado, sea debidamente coordinado con el que determina que la suspensión no procede contra actos consumados (mencionado en el punto anterior), toda vez que si no se toman en cuenta las circunstancias y características especiales del caso, puede negarse una suspensión cuyos efectos y consecuencias puedan poner en riesgo la eficacia de la resolución definitiva.<sup>156</sup>

#### **4. La apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, en la suspensión de la controversia constitucional**

Los presupuestos de la apariencia del buen derecho y del peligro en la demora, son sin duda elementos imprescindibles para orientar al juzgador sobre el otorgamiento o negación de la medida cautelar.

En relación con la controversia constitucional se ha considerado que excepcionalmente procede otorgar la suspensión anticipando los posibles resultados que pudieren conseguirse con la resolución de fondo que se dicte, cuando las particularidades del caso lleven a la convicción de que existe probabilidad de que las pretensiones del promovente tengan apariencia de juridicidad y que, además, las circunstancias conduzcan a sostener que igualmente existe peligro en la demora de su concesión.

Lo anterior se menciona en el criterio jurisprudencial P./J. 109/2004, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XX, octubre de 2004, página 1849, cuyo rubro y texto son:

***"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). La Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis aislada 2a. LXVII/2000, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. NO PROCEDE EL OTORGAMIENTO DE LA SUSPENSIÓN EN CONTRA DE ACTOS CONSUMADOS.", estableció que es improcedente otorgar la suspensión en una controversia constitucional en contra de actos consumados, porque ello equivaldría a darle a dicha medida efectos restitutorios. Sin embargo, sin abandonar este criterio, excepcionalmente procede otorgar la suspensión***

---

<sup>136</sup> Cabe hacer la aclaración de que cuando se emitió el criterio que se refiere a la improcedencia de la

anticipando los posibles resultados que pudieran conseguirse con la resolución de fondo que se dicte, cuando las particularidades del caso lleven a la convicción de que existe una razonable probabilidad de que las pretensiones del promovente tengan una apariencia de juridicidad y que, además, las circunstancias conduzcan a sostener que igualmente existe peligro en la demora de su concesión. Ello es así, porque conforme al artículo 18 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para el otorgamiento de la suspensión deberán tomarse en cuenta las circunstancias y características particulares del caso, lo que implica que el juzgador deberá realizar un juicio de probabilidad y verosimilitud del derecho del solicitante, sin perjuicio de que esta previa determinación pueda cambiar con el dictado de la sentencia definitiva, pues tal anticipación es posible porque la suspensión es una especie del género de las medidas cautelares, por lo que aunque es evidente que se caracteriza por diferencias que la perfilan de manera singular y concreta, le son aplicables las reglas generales de tales medidas en lo que no se opongan a su específica naturaleza. En ese sentido, son dos los extremos que deben actualizarse para obtener la medida cautelar, a saber: 1) apariencia del buen derecho, y 2) peligro en la demora. La apariencia de la existencia del derecho apunta a una credibilidad objetiva y sería que descarte una pretensión manifiestamente infundada, temeraria o cuestionable, lo que se logra a través de un conocimiento superficial, dirigido a lograr una decisión de mera probabilidad respecto de la existencia del derecho discutido en el proceso, de modo que, según un cálculo de probabilidades, sea posible anticipar que en la sentencia definitiva se declarará la inconstitucionalidad del acto impugnado; y, por su parte, el peligro en la demora consiste en la posible frustración de los derechos del promovente de la medida, como consecuencia de la tardanza en el dictado de la resolución de fondo. Consecuentemente, si

---

suspensión respecto de actos consumados, la tesis 2a. I/2003, todavía no existía.

*toda medida cautelar descansa en los principios de apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, el juzgador puede analizar esos elementos, y si la provisión cautelar, como mera suspensión, es ineficaz, tiene la facultad de dictar las medidas pertinentes que no impliquen propiamente una restitución, sino un adelanto provisional del derecho cuestionado para resolver posteriormente, en forma definitiva, si los actos impugnados son o no constitucionales, por lo que el efecto de la suspensión será interrumpir un determinado estado de cosas mientras se resuelve el fondo del asunto, sin perjuicio de que si se declaran infundadas las pretensiones del actor porque la apariencia del buen derecho fuera equivocada, tales actos puedan reanudarse, sin poner en peligro la seguridad o la economía nacional, a las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano, o bien, sin afectar gravemente a la sociedad en una proporción mayor a los beneficios que con dicha suspensión pudiera obtener el solicitante, que son las limitantes que establece el artículo 15 de la citada ley reglamentaria.*

Del criterio jurisprudencial anterior, podemos observar que en lo relativo a los presupuestos de la apariencia del derecho y el peligro en la demora, la Suprema Corte de Justicia de la Nación estima lo siguiente:

- 1) El estudio de la anticipación de los posibles resultados que pudieran conseguirse con la resolución del fondo, debe ser excepcional.
- 2) La apariencia del buen del buen derecho se presentará cuando se arribe a la convicción de que existe una razonable probabilidad de que las pretensiones del promovente tengan una apariencia de juridicidad.
- 3) Las circunstancias del asunto, permitirán determinar si existe peligro en la demora de la concesión de la medida cautelar.

4) El juzgador deberá realizar un juicio de probabilidad y verosimilitud del derecho del solicitante, sin perjuicio de que éste pueda cambiar con el dictado de la sentencia definitiva.

5) A la suspensión en la controversia constitucional le son aplicables las reglas generales de las medidas cautelares que no se opongan a su específica naturaleza.

6) La apariencia del buen derecho apunta a una credibilidad objetiva y seria que descarte una pretensión manifiestamente infundada, temeraria o cuestionable, lo que se logra a través de un conocimiento superficial, dirigido a lograr una decisión de mera probabilidad respecto de la existencia del derecho discutido en el proceso.

7) El peligro en la demora consiste en la posible frustración de los derechos del promovente de la medida, como consecuencia de la tardanza en el dictado de la resolución de fondo.

De esta forma, el criterio de referencia concedió facultades al Ministro Instructor para que con base en los presupuestos de la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, pudiera decidir sobre la suspensión.

Por lo que respecta a la figura de la apariencia del buen derecho, se estima que tratándose de controversias constitucionales, se deberá tomar en cuenta lo siguiente:

a) La existencia o no de competencia por parte de la autoridad que emitió el acto impugnado.

b) La existencia o no de los requisitos indispensables para la elaboración del acto impugnado.



*cual opere, el día en que deba surtir sus efectos y, en su caso, los requisitos para sea efectiva."*

En virtud de lo anterior, se advierte que el auto que conceda la suspensión principalmente deberá contener: a) Los alcances y efectos de la suspensión concedida; b) los órganos obligados a cumplirla; c) los actos suspendidos; d) el territorio respecto del opera la suspensión; y e) el día en que deberá surtir efectos.

De esta forma, los autos que conceden total o parcialmente la suspensión, principalmente contienen lo siguiente<sup>159</sup>:

*"México, Distrito federal, a veintitrés de noviembre de dos mil cuatro. -- Con la copia certificada de la totalidad de las constancias que integran el expediente principal de la controversia constitucional indicada al rubro y como está ordenado en el proveído de admisión de este día, fórmese y registrese el presente incidente de suspensión. Ahora bien, a efecto de proveer sobre la medida cautelar se tiene en cuenta lo siguiente: -- Primero.- El promovente de esta controversia constitucional impugna los actos precisados en el capítulo correspondiente de la demanda ... -- Segundo.- En el capítulo correspondiente de la demanda la parte actora solicita la suspensión indicando esencialmente lo siguiente: 'El poder Judicial del Estado de Yucatán promueve INCIDENTE DE SUSPENSIÓN; en los términos de la sección II, del título II, de la Ley reglamentaria de las*

---

<sup>159</sup> El auto que se cita, deriva de la controversia constitucional 101/2004, en la cual la materia de la litis, fue el cuestionamiento sobre la competencia del Congreso del Estado de Yucatán, a través de la Contaduría Mayor de Hacienda, para auditar recursos del Fondo Auxiliar para la Administración de Justicia del Poder Judicial del Estado. Por ello, los actos impugnados fueron diversos oficios suscritos por el Contador Mayor de Hacienda del Congreso del Estado de Yucatán, en los que se le informa al Poder Judicial de la entidad de una auditoría al Fondo Auxiliar para la Administración de Justicia del Estado de Yucatán y se le solicita documentación e información relacionada con dicho Fondo. Asimismo, se impugnan las consecuencias y actos posteriores que se deriven de dichos oficios.

*fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para el efecto de que cesen los efectos del acto reclamado y por tanto, el Congreso del Estado de Yucatán, a través de la Contaduría Mayor de Hacienda, se abstenga de realizar cualquier acto de fiscalización al Fondo Auxiliar para la Administración de Justicia del Estado de Yucatán, para los ejercicios fiscales 2001 y 2002, y para que no se obligue a este Poder a entregar la documentación e información que ha sido requerida, hasta en tanto no se resuelva el fondo de esta Controversia Constitucional.' -- 'Tercero.- Los artículos 14 y 18 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, obligan al Ministro Instructor a tomar en cuenta los elementos probatorios exhibidos y las circunstancias, a fin de proveer sobre la medida cautelar. --- Cuarto.- En acatamiento de las aludidas disposiciones legales y del estudio integral de la demanda, se aprecia que los actos impugnados en esta controversia constitucional se hicieron consistir, esencialmente, en la expedición de oficios mediante los cuales se requiere a la parte actora para que remita diversas documentales a fin de continuar con la auditoría que se le practica con relación al Fondo Auxiliar para la Administración de Justicia del Estado de Yucatán, correspondiente a los años dos mil uno y dos mil dos, así como las consecuencias que deriven de los propios actos. --- Quinto.- Con relación a los actos respecto de los cuales se solicita la suspensión, es pertinente destacar lo siguiente: (...) y, SEXTO.- (...) del análisis integral de la demanda, el Ministro instructor que suscribe atento a lo dispuesto por la tesis 2ª. I/2003, con el siguiente rubro: 'SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL MINISTRO INSTRUCTOR TIENE FACULTADES PARA DECRETLARLA NO SÓLO RESPECTO DEL ACTO CUYA INVALIDEZ SE RECLAMA, SINO TAMBIÉN RESPECTO DE SUS EFECTOS O CONSECUENCIAS.'; estima pertinente conceder la suspensión de los efectos y consecuencias de los actos reclamados en*

esta controversia constitucional, esto es, las demandadas podrán ejercer las facultades que legal y constitucionalmente tienen conferidas para el desarrollo de sus actividades, pero en ningún caso podrán ejecutar resolución alguna derivada de la conclusión de las citadas auditorías, que tenga como consecuencia afectar al Poder Judicial del Estado de Yucatán, en tanto esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelva el fondo del presente asunto, ya que de negarse la suspensión se daría lugar a que se lleven a cabo y surtan sus efectos los actos que se impugnan, lo que dejaría sin materia el fondo del asunto, en el que se analizará lo correspondiente a la constitucionalidad o Inconstitucionalidad de los actos reclamados. Cabe precisar que con la medida cautelar concedida no se afecta la seguridad y economía nacionales, puesto que únicamente se refiere a los efectos y consecuencias de las auditorías en contra del Fondo Auxiliar para la Administración de Justicia del Poder Judicial del Estado; tampoco se afectan las Instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano, ya que se respetan los principios básicos que derivan de la Constitución Federal, que rige la vida política, social o económica del país. Asimismo, con el otorgamiento de la suspensión no se causa un daño mayor a la sociedad con relación al beneficio que pudiera obtener el solicitante de la medida. — En consecuencia, atendiendo a las circunstancias particulares del caso y a la naturaleza de los actos en contra de los cuales se solicita la suspensión, con apoyo en lo dispuesto por los artículos 14 a 18 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en las disposiciones legales antes citadas, se acuerda: I.- Se concede la suspensión solicitada por el Poder Judicial del "Estado de Yucatán, para los efectos precisados en el punto Sexto de este proveído. — II La medida cautelar surtirá efectos desde luego, sin necesidad de otorgar garantía alguna. — III.- Notifíquese; haciéndolo por oficio a las partes..."

El auto antes citado, contiene los requisitos establecidos por el artículo 18 de la Ley Reglamentaria del artículo 105, fracciones I y II, de la Constitución Federativa. Dichos requisitos se presentan de la siguiente forma:

a) Los alcances y efectos de la suspensión concedida: *“estima pertinente conceder la suspensión de los efectos y consecuencias de los actos reclamados en esta controversia constitucional, esto es, las demandadas ... en ningún caso podrán ejecutar resolución alguna derivada de la conclusión de las citadas auditorías, que tenga como consecuencia afectar al Poder Judicial del Estado de Yucatán”*

b) Los órganos obligados a cumplirla: *“las demandadas”*

c) Los actos suspendidos: *“en ningún caso podrán ejecutar resolución alguna derivada de la conclusión de las citadas auditorías, que tenga como consecuencia afectar al Poder Judicial del Estado de Yucatán”*

d) El territorio respecto del opera la suspensión: *“Poder Judicial del Estado de Yucatán”*

e) El día en que deberá surtir efectos: *“La medida cautelar surtirá efectos desde luego, ...”*

De esta forma, resulta obvio que los requisitos antes expuestos, son elementos indispensables para ejecutar el otorgamiento de la suspensión en la controversia constitucional. Por ello, en caso de omitirse alguno de ellos, se estaría frente a un problema que seguro entorpecería la eficacia de la medida cautelar concedida.

## **5.2. Modificación y revocación de la suspensión por hecho superveniente (artículo 17 de la ley de la materia)**

El artículo 17 de la Ley Reglamentaria del artículo 105, fracciones I y II, de la Constitución Federal, establece lo siguiente:

*“ARTÍCULO 17. Hasta en tanto no se dicte la sentencia definitiva, el ministro instructor podrá modificar o revocar el auto de suspensión por él mismo dictado, siempre que ocurra un hecho superveniente que lo fundamente.*

*Si la suspensión hubiere sido concedida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el recurso de reclamación previsto en el artículo 51, el ministro instructor someterá a la consideración del propio Pleno los hechos supervenientes que fundamenten la modificación o revocación de la misma, a efecto de que éste resuelva lo conducente.”*

Como se mencionó, una de las características de la suspensión es su flexibilidad y adaptación a los hechos que la motivaron. Por ello, cuando se presentan hechos nuevos o supervenientes que modifiquen las circunstancias o características en las cuales se había otorgado o negado la medida cautelar, el Ministro Instructor estará obligado a realizar una nueva evaluación para determinar si es conveniente realizar la modificación o revocación de la suspensión.

Cabe señalar que la modificación o revocación de la suspensión por hecho superveniente, guarda relación con lo establecido en el artículo 27 de la Ley de la Materia, el cual se refiere a la ampliación de la demanda de la siguiente forma:

*“ARTÍCULO 27. El actor podrá ampliar su demanda dentro de los quince días siguientes al de la contestación si en esta última apareciere un hecho*

*nuevo, o hasta antes de la fecha de cierre de la instrucción si apareciere un hecho superveniente. La ampliación de la demanda y su contestación se tramitarán conforme a lo previsto para la demanda y contestación originales.”*

En el artículo antes citado, se advierte que el actor podrá ampliar su acción dentro de los quince días siguientes al de la contestación de la demanda, cuando apareciere un hecho nuevo que la motivare. Asimismo, cuando se trate de un hecho superveniente, la demanda también podrá ampliarse, siempre y cuando no se hubiere dictado sentencia definitiva. De esta forma, tanto en la ampliación por hecho nuevo o superveniente, se podrá resolver –ya sea de oficio o a petición de parte– sobre la suspensión de los nuevos actos impugnados. Al respecto, el Ministro Instructor tendrá que evaluar nuevamente si es procedente conceder la medida cautelar o en su caso, deberá determinar si es conveniente modificar o incluso revocar la suspensión existente.

Cabe señalar que en los casos en que la suspensión se hubiere concedido o negado a través del recurso de reclamación, esto es por resolución del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Lo relativo a la modificación o revocación del otorgamiento de la suspensión, deberá someterse a consideración del Pleno que determinó resolver sobre la medida cautelar.<sup>160</sup>

Además, debe mencionarse que para que se pueda decidir sobre la suspensión por hecho nuevo o superveniente, será necesario que los hechos o actos susceptibles de suspenderse se encuentren incorporados en la litis. De igual forma, se deberán precisar los efectos y alcances de la suspensión y los órganos obligados a cumplirla.<sup>161</sup>

---

<sup>160</sup> Artículo 17 de la LR105FI, IICPEUM

<sup>161</sup> Ver tesis P. LXX/98, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VIII, diciembre de 1998, página 791,

La idea anterior deriva de la tesis P. LXX/98, cuyo rubro es: ***“CONTROVERSI A CONSTITUCIONAL. PARA DECIDIR SOBRE LA SUSPENSIÓN POR HECHO SUPERVENIENTE O POR HECHO NUEVO ES PRESUPUESTO NECESARIO QUE ESTÉN INCORPORADOS A LA LITIS.*** Éste criterio deriva del recurso de reclamación interpuesto en el incidente de suspensión relativo a la controversia constitucional 51/96.

En el recurso en mención, la parte recurrente manifestó que solicitó la suspensión por un hecho superveniente. Al respecto, el estudio realizado en el medio de impugnación, advirtió que la pretensión de que se otorgara la suspensión por un hecho sobrevenido, no provenía de ninguna ampliación de demanda. Por ello, de la interpretación realizada a los artículos 17, 18, 27 y 41, de la ley de la materia, el estudio arribó a la conclusión de negar la suspensión solicitada, debido a que los hechos supervenientes no estaban incorporados en la litis de la controversia constitucional.

Lo anterior, es preciso debido a que para estimar que se presentó un hecho superveniente, éste debe estar comprendido entre los actos impugnados. Ello, en razón de la característica de instrumentalidad que guardan las medidas cautelares. Esto es, la dependencia que tiene la suspensión respecto del juicio principal.

De esta forma, se advierte que en los casos de hechos nuevos o supervenientes, la nueva suspensión concedida podrá modificar o revocar la existente. En este sentido, conviene mencionar que no siempre se presentará el supuesto de modificación o revocación de la suspensión existente, debido a que la nueva suspensión puede referirse a hechos completamente nuevos que sólo amplían la necesidad de tutelar la eficacia de la sentencia definitiva.

---

cuyo rubro es: ***“CONTROVERSI A CONSTITUCIONAL. PARA DECIDIR SOBRE LA SUSPENSIÓN POR HECHO SUPERVENIENTE O POR HECHO NUEVO ES PRESUPUESTO NECESARIO QUE ESTÉN INCORPORADOS A LA LITIS.”***

### **5.3. Requisitos para que sea efectiva la suspensión (artículo 18 de la ley de la materia)**

Del contenido del artículo 18 de la Ley Reglamentaria se advierte que dentro de los requisitos que debe contener el auto o la interlocutoria que conceda la suspensión, se deberán señalar en su caso, los requisitos para que la medida cautelar sea efectiva.

Lo anterior, puede ser interpretado en el sentido de que deben satisfacerse los medios idóneos para que la suspensión pueda surtir efectos y, de ser necesario éstos deberán incluirse en el mismo auto que conceda la suspensión.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación realizó una interpretación del citado precepto legal y, determinó que dentro de los requisitos para que sea efectiva la suspensión, se encuentra el de la garantía.

La tesis jurisprudencial en comento es la P.J. 14/2004, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIX, marzo de 2004, página 1354, cuyo rubro y texto son:

***“SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EN EL AUTO EN QUE SE CONCEDE DEBE PRECISARSE, ENTRE OTROS REQUISITOS, EL OTORGAMIENTO DE UNA GARANTÍA CUANDO ÉSTA SEA NECESARIA PARA QUE SURTA EFECTOS. De conformidad con el artículo 18 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el auto en que se concede la suspensión deberán precisarse, en su caso, los requisitos para que dicha medida sea efectiva, dentro de los***

*cuales debe entenderse que se encuentra el de la garantía necesaria para que aquélla surta efectos, no obstante que el precepto mencionado no lo señale expresamente, pues tal requisito está encaminado a lograr la efectividad de la suspensión a través de la reparación de los posibles daños y perjuicios que pudieran ocasionarse con su otorgamiento, el cual constituye una carga para el actor y no para los órganos demandados, aunado a que, en términos del artículo citado, deben tomarse en cuenta las circunstancias y características particulares de la controversia constitucional para determinar si, en su caso, resulta necesario exigir la indicada garantía.*”

En el criterio anterior se observa que el requisito de la garantía está encaminado a lograr la efectividad de la suspensión a través de los posibles daños y perjuicios que pudieran ocasionarse con su otorgamiento. Tal situación no se aplicará en todos los casos, por lo que el juzgador deberá tomar en cuenta las circunstancias y características particulares del caso.

La interpretación en mención deriva de la controversia constitucional 23/2003, en la cual el Gobierno del Estado de Chihuahua, demandó al Poder Ejecutivo Federal el acuerdo administrativo de fecha 7 de marzo de 2003, suscrito por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en el que comunica al Gobierno de esa entidad federativa, que la autopista Parral-Jiménez es de jurisdicción federal.

Cabe señalar que el Gobierno del Estado de Chihuahua, alegaba haber realizado la ampliación y modernización de dicho tramo carretero. De igual forma, la entidad federativa argumentó haber colocado casetas de peaje, las cuales en un periodo de once días habían ingresado la cantidad de \$584,222.00

(QUINIENTOS OCHENTA Y CUATRO MIL, DOSCIENTOS VEINTIDÓS PESOS 00/100 M.N.).

Así, en términos generales la parte actora solicitó la suspensión para el efecto de que el Poder Ejecutivo Federal no realizara actos de jurisdicción sobre el tramo carretero. Dicha suspensión le fue concedida, sin embargo, el Ministro Instructor estimó que debido a que el juicio duraría aproximadamente cinco meses, lo procedente era que la parte actora exhibiera como garantía billete de depósito por la cantidad de \$10, 000,000.00 (DIEZ MILLONES DE PESOS 00/100 M.N.). Tal situación en el entendido de que en caso de no exhibir la citada garantía la medida cautelar dejaría de surtir efectos.

En razón de lo anterior, la parte actora interpuso recurso de reclamación, al cual le recayó el número 105/2003. En el citado recurso se señaló que no obstante que el artículo 18 de la ley de la materia, no mencionaba expresamente la garantía, dicho requisito tenía el objeto de lograr la efectividad de la suspensión. Además, se mencionó que con la garantía no se generaban instituciones jurídicas no previstas en la norma y, por ello, se arribó a la conclusión de que si el Estado actor se benefició del cobro de las cuotas correspondientes, éste debía pagar los daños y perjuicios ocasionados a la carretera o por lo menos devolverla en el estado en que la encontró.

Cabe hacer la aclaración de que el recurso expresó que la garantía no sería para el peculio de la Federación, sino para reparar los posibles daños causados a la carretera. Asimismo, por lo que respecta al posible gravamen que dicha garantía provocaría a la Hacienda del Estado de Chihuahua, el recurso señaló que tales argumentos no eran materia de la reclamación, sino del fondo del asunto. En razón de lo anterior, el recurso de reclamación en comento, resolvió ser infundado y, en consecuencia se confirmó el auto recurrido.

En este orden de ideas, se advierte que la garantía en las controversias constitucionales, es considerada como un requisito de efectividad de la suspensión. Tal situación debe ser considerada con especial cuidado, toda vez que no debe pasar desapercibido que se trata de un gravamen al erario público, lo cual puede reflejarse en una afectación de los recursos destinados al servicio público. Asimismo, como bien se advierte en el contenido de la tesis en cita, la garantía *constituye una carga para el actor y no para los órganos demandados*, por ello, se estima que el Ministro Instructor también deberá considerar que existen casos en los cuales la parte actora es un municipio. Lo anterior, porque es claro que un Municipio cuenta con un presupuesto o recursos más limitados que los pertenecientes a las entidades federativas o la federación.

## **6. Recursos en la suspensión**

Los recursos previstos para la suspensión ubicados en la Ley Reglamentaria del artículo 105, fracciones I y II, de la Constitución, son el de reclamación y el de queja.

El recurso de reclamación en la suspensión es procedente contra las resoluciones dictadas por el Ministro Instructor al resolver el incidente de suspensión de conformidad con el artículo 12 de la Ley Reglamentaria<sup>162</sup> y, contra los autos del Ministro Instructor en que se otorgue, niegue, modifique o revoque la suspensión.<sup>163</sup>

El recurso de queja en la suspensión es procedente contra la parte demandada o cualquier autoridad por violación, exceso o defecto en la ejecución

---

<sup>162</sup> El artículo 12 de la LR105FLIICPEUM, establece que son incidentes de especial pronunciamiento el de nulidad de notificaciones, el de reposición de autos y el de falsedad de documentos. Cualquier otro incidente que surja en el juicio, con excepción del relativo a la suspensión, se fallará en la sentencia definitiva.

<sup>163</sup> Artículo 51 LR105FLIICPEUM

del auto o resolución por el que haya concedido la suspensión.<sup>164</sup> En caso de que este recurso resultara fundado, la autoridad responsable será sancionada en los términos establecidos en el Código Penal para el delito de abuso de autoridad.

#### **6.1. Recurso de reclamación (artículo 51, fracción IV, de la ley de la materia)**

El artículo 51 de la Ley Reglamentaria del artículo 105, fracciones I y II, de la Constitución Federal, en lo relativo a la suspensión señala lo siguiente:

*“ARTÍCULO 51. El recurso de reclamación procederá en los siguientes casos:*

*(...)*

*III. Contra las resoluciones dictadas por el ministro instructor al resolver cualquiera de los incidentes previstos en el artículo 12;*

*IV. Contra los autos del ministro instructor en que se otorgue, niegue, modifique o revoque la suspensión;*

*(...)”*

El recurso de reclamación es un medio de impugnación muy útil para lograr la eficacia de las medidas cautelares. Ello, porque sirve como instrumento procesal para lograr que la suspensión pueda adaptarse a las posibles variantes que dieron origen a la controversia constitucional. Asimismo, las partes tienen la oportunidad de manifestarse sobre la suspensión, ya sea porque se conceda, niegue, modifique o revoque.

Para que el recurso de reclamación sea oportuno, se deberá interponer en un plazo de cinco días. De igual forma, en el citado recurso deberán expresarse

---

<sup>164</sup> Artículo 55 LR105FI, IICPEUM

los agravios y, también se acompañarán las pruebas correspondientes. Lo anterior, de conformidad con lo establecido en el artículo 52 de la Ley Reglamentaria del artículo 105, fracciones I y II, de la Constitución Federal.

Además, de acuerdo con los artículos 2º, 3º y 6º, primer párrafo, de la ley reglamentaria, los plazos comenzarán a correr al día siguiente al en que surta efectos la notificación, incluyendo en ellos el día del vencimiento.

Por lo que respecta la legitimidad del recurrente, como ya antes se había mencionado, ésta no será materia de análisis, toda vez que se entiende que dicha personalidad se tuvo por reconocida desde el auto de admisión de la controversia constitucional de donde deriva el recurso de reclamación. Posteriormente, se realizará el estudio de los agravios expresados por el recurrente y, con base en su estudio se determinará si el recurso es procedente y fundado, procedente, pero infundado, o improcedente.

Cabe señalar que en aquellos casos en que se encuentre en trámite el procedimiento del recurso de reclamación y, en ese tiempo también se resuelva el juicio principal, el referido medio de impugnación quedará sin materia. Lo anterior, porque la medida cautelar tiene como finalidad preservar la materia del juicio, por lo que, si éste último es resuelto, es claro que el recurso carece de objeto.<sup>165</sup>

## **6.2. Recurso de queja (artículo 55, fracción I, de la ley de la materia)**

El artículo 55, fracción I, de la Ley Reglamentaria del artículo 105, fracciones I y II, de la Constitución Federal, establece lo siguiente:

---

<sup>165</sup> Ver tesis 1ª. LXXVII/2001, de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIV, agosto de 2001, página 971, cuyo rubro es: *“RECLAMACIÓN EN CONTRA DEL AUTO QUE DECIDE SOBRE LA SUSPENSIÓN EN CONTROVERSLA CONSTITUCIONAL QUEDA SIN MATERIA SI DURANTE SU TRAMITACIÓN SE RESOLVIÓ EL REFERIDO MEDIO DE CONTROL CONSTITUCIONAL”*.

*“ARTÍCULO 55. El recurso de queja es procedente:*

*I. Contra la parte demandada o cualquier otra autoridad, por violación, exceso o defecto en la ejecución del auto o resolución por el que se haya concedido la suspensión, y (...).”*

El recurso de queja en la suspensión tiene por objeto que la autoridad responsable de cumplimentar la medida cautelar, se vea obligada a respetar la determinación tomada por el Ministro Instructor. Por ello, en caso de que el recurso resultara fundado, la autoridad que incumplió lo ordenado por el juzgador, será sancionada penalmente.

Por lo que respecta a la oportunidad para interponer el recurso de queja, a diferencia del recurso de reclamación, el único plazo existente consiste en que no se hubiere fallado el juicio principal.<sup>166</sup> Tal situación, conlleva que en aquellos casos en que se hubiere resuelto el juicio principal, el recurso de queja quede sin materia.<sup>167</sup>

En relación con la legitimación de quien interpone el recurso de queja, cabe señalar que su estudio comúnmente resulta ocioso, toda vez que ya sea la parte actora o demandada quien interponga el recurso, su personalidad tuvo que ser reconocida en autos ubicados dentro del proceso.

Posteriormente, el recurso analizará los agravios expuestos por el recurrente y, en caso de considerar que dichos agravios son fundados declarará existente la violación cometida a la suspensión de la controversia constitucional. Asimismo, se concederá a la autoridad responsable un plazo de cinco días

---

<sup>166</sup> Artículo 56 de la LR105FI,ICPEUM, establece que en lo relativo a la suspensión, el recurso de queja se interpondrá hasta en tanto no se falle la controversia en lo principal.

<sup>167</sup> Ver tesis P./J. 138/2000, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, Tomo XII, diciembre de 2000, página 1117, cuyo rubro es: *“QUEJA RELATIVA AL INCIDENTE DE*

contados a partir de la notificación, para que realice las acciones pertinentes que den cumplimiento a lo ordenado en la resolución de la queja. Luego, se declarará la responsabilidad de la autoridad responsable y, consecuentemente se ordenará dar vista al Ministerio Público Federal, para que realice lo conducente.

En este sentido, a continuación se citan los puntos resolutivos de un recurso de queja fundado<sup>168</sup>:

*"PRIMERO.-Es procedente y fundado el presente recurso de queja.*

*SEGUNDO.-Se declara existente la violación cometida por parte de la autoridad demandada a la suspensión de los actos impugnados, concedida en el incidente de suspensión de la controversia constitucional 29/2003, decretada por el Ministro instructor mediante proveído de cuatro de abril de dos mil tres, en términos del considerando quinto de este fallo.*

*TERCERO.-Se concede a la autoridad demandada, jefe de Gobierno del Distrito Federal, un plazo de cinco días hábiles contados a partir de la legal notificación de esta resolución, para que por conducto de la Secretaría de Finanzas o cualquier otra autoridad competente, proceda a realizar todas las acciones necesarias a fin de dar cumplimiento a este fallo, lo que deberán hacer del conocimiento inmediato de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de conformidad con el considerando quinto de esta sentencia.*

*CUARTO.-Se declara la responsabilidad de Hilario Ortiz Gómez, en su carácter de director general sectorial Programático-Presupuestal de Progreso con Justicia, Gobierno, Seguridad Pública, Administración y Finanzas de la*

---

**SUSPENSIÓN EN CONTROVERSLA CONSTITUCIONAL. QUEDA SIN MATERIA SI DURANTE SU TRAMITACIÓN EL REFERIDO MEDIO DE CONTROL CONSTITUCIONAL ES RESUELTO."**

<sup>168</sup> Recurso de queja derivado de la controversia constitucional 29/2003, en el cual el recurrente fue el Titular de la Delegación Miguel Hidalgo del Distrito Federal.

*Subsecretaría de Egresos, dependiente de la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal, por la emisión del oficio número DGSPPPJGSPAF/1244/2003, de veinticinco de agosto de dos mil tres, por lo que se ordena dar vista al Ministerio Público Federal, en los términos y para los efectos precisados en la parte final del considerando quinto de esta resolución.*

*QUINTO.-Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en la Gaceta Oficial del Distrito Federal y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta."*

En razón de lo anterior, se advierte que los efectos de una queja declarada fundada son de consecuencias relevantes para las autoridades declaradas responsables de la violación a la suspensión.

Así, cuando una queja por violación a la suspensión resulte fundada, deberá darse vista al Ministerio Público Federal, para que ejercite la acción penal correspondiente en contra de las autoridades responsables. Ello, con independencia de cualquier otro delito en que hubieren incurrido.<sup>169</sup>

Resulta oportuno mencionar que con independencia de que se hubiere dado vista al Ministerio Público, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se encontrará facultada para dictar las medidas necesarias para obtener el cumplimiento de la suspensión.<sup>170</sup>

---

<sup>169</sup> Ver tesis P./J. 70/2003, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo XVIII, noviembre de 2003, página 433, cuyo rubro es: **"CONTROVERSLA CONSTITUCIONAL. QUEJA POR VIOLACIÓN A LA SUSPENSIÓN. CUANDO SE DECLARE FUNDADA DEBERÁ DARSE VISTA AL MINISTERIO PÚBLICO FEDERAL PARA QUE EJERCITE ACCIÓN PENAL EN CONTRA DEL SERVIDOR PÚBLICO RESPONSABLE."**

<sup>170</sup> Ver tesis P./J. 69/2003, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y Gaceta, Tomo XVIII, noviembre de 2003, página 449, cuyo rubro y texto son: **"CONTROVERSLA CONSTITUCIONAL. QUEJA POR VIOLACIÓN A LA SUSPENSIÓN. LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA ESTÁ FACULTADA PARA DICTAR LAS MEDIDAS NECESARIAS A FIN DE OBTENER SU CABAL CUMPLIMIENTO."**

En razón de lo anterior, se advierte que los recursos de reclamación y de queja, son instrumentos indispensables para que la suspensión en la controversia constitucional, cumpla con el objeto de preservar la materia del juicio y, por ende, proteger la eficacia de la sentencia definitiva.



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO  
SECRETARÍA GENERAL  
SECRETARÍA DE EXÁMENES PROFESIONALES

Estimado maestro:

Para el presente año nos hemos planteado nuevas metas que sólo podremos alcanzar con su invaluable cooperación y ayuda.

En ese sentido, a fin de cumplir con lo dispuesto en la fracción d) del artículo 56 del Estatuto del Personal Académico, relativo a la obligación de los académicos de presentarse a los exámenes profesionales en los que forme parte del jurado como propietario o suplente, le comunico que la forma idónea de acreditar su asistencia es la firma autógrafa en las actas correspondientes, mismas que estarán a su disposición en el lugar de celebración del examen, y hasta quince minutos después de la hora programada para su inicio.

Asimismo, le reitero que para el caso no poder asistir, nos haga llegar por escrito con suficiente anticipación, la causa justificada de su negativa, misma que será valorada en lo individual por esta Secretaría General.

No omito informarle que la asiduidad a los exámenes profesionales en que participe, será un elemento de gran importancia para la evaluación académica que permanentemente se realiza en la Facultad.

Sin otro particular, aprovecho la ocasión para enviarle un cordial saludo.

**"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"**  
Ciudad Universitaria a 09 de septiembre de 2005.  
La Secretaria General



FACULTAD DE DERECHO  
SECRETARÍA GENERAL

**DRA. EMMA MENDOZA BREMAUNTZ**



c.c.p. Dr. Fernando Serrano Migallón. Director de la Facultad de Derecho.  
Lic. Zaudisareth Bobadilla Castillo. Secretaria de Exámenes Profesionales.

## Capítulo IV

### **Resoluciones de asuntos relevantes en materia de suspensión en controversia constitucional**

En el Capítulo III se revisó la legislación y jurisprudencia que construyen la tramitación y efectos de la suspensión en la controversia constitucional. Al respecto, el presente capítulo revisa cuáles son los límites de dicho marco jurídico. Para tal efecto, se analizarán algunos casos prácticos en los cuales se cuestiona dicha normalidad. Asimismo, los casos se vincularán con los presupuestos mencionados en el Capítulo II, del presente estudio. Lo anterior, para el efecto de demostrar que dichos puntos son útiles y necesarios para fortalecer la determinación de otorgar o negar la suspensión solicitada.

Cabe señalar que los presupuestos antes mencionados, deben ser analizados en forma conjunta. Sin embargo, para comprender la importancia de cada uno de ellos, éstos serán analizados en forma individual y en relación con un caso específico.

De esta forma, se estima que en los casos en que se trate un asunto cuyos efectos se encuentren directamente vinculados con el interés público, el presupuesto que se refiere a las consecuencias del otorgamiento o negación de la medida cautelar, la ponderación de los intereses en juego, así como las circunstancias y características especiales del caso, cobra relevancia. Lo anterior, porque su utilización robustecerá y facilitará la decisión adoptada por el juzgador, a fin de evitar aparentemente parciales a favor de alguna de las partes.

En relación con aquellos casos en que se impugne la vigencia de normas generales, se considera que el juzgador debe adoptar criterios flexibles. Esto, porque en algunos casos el conflicto derivará de la posible contradicción entre la

Constitución, leyes o reglamentos. Al respecto, se estima que en dichos asuntos, deberá tomarse en cuenta el rango jerárquico que debe prevalecer entre dichos ordenamientos, lo cual sólo es posible si se acude a una interpretación flexible. En este punto, los presupuestos de peligro en la demora, apariencia del buen derecho y valoración de que el otorgamiento o la negación de la suspensión no otorgue mayores o diferentes derechos de los pudieren obtenerse en sentencia definitiva, resultan indispensables para que el juzgador pueda decidir sobre la medida cautelar.

El presupuesto de la garantía, debe ser excepcionalmente considerado porque para su requerimiento se estima que el juzgador debe tomar en cuenta diversos aspectos como lo son la naturaleza de los bienes sujetos a garantía, la forma de la garantía y los órganos obligados a exhibirla. Ello, porque se trata del otorgamiento o negación de una suspensión que deriva de conflictos en los cuales las partes con órganos o entes de interés público.

De acuerdo con lo señalado, tenemos que en el presente capítulo se propone que el juzgador no sólo recurra al contenido de la Ley Reglamentaria del Artículo 105, fracciones I y II, de la Constitución Federal, sino también utilice elementos de naturaleza doctrinaria, los cuales servirán para robustecer y facilitar la determinación adoptada por el juzgador.

Una vez que se ha expuesto lo anterior, conviene señalar que los casos que serán mencionados en el presente estudio son resoluciones de recursos derivados de incidentes de suspensión en controversia constitucional, las cuales son:

1. El recurso de Reclamación 71/2005, derivado de la controversia constitucional 106/2004, en la cual el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos demandó del Congreso y el Tribunal Superior de Justicia ambos de esa entidad federativa, el procedimiento de juicio político substanciado en

su contra. La característica especial de este asunto, es que deriva de un procedimiento considerado como institución fundamental del orden jurídico mexicano. Asimismo, el asunto es sobresaliente porque dio origen al criterio de interpretación que establece la naturaleza de la suspensión en la controversia constitucional, destacando que la medida cautelar debe ser concedida cuando no se viole el contenido del artículo 15 de la Ley Reglamentaria del artículo 105, fracciones I y II, de la Constitución Federal. La tesis aislada en mención, también establece cuáles son las características de la suspensión en la controversia constitucional. En razón de lo anterior, se considera que el recurso de reclamación 71/2005, es importante para comprender mejor el análisis de los casos prácticos, toda vez que afirma los cuál es el criterio más utilizado por el Alto Tribunal para el estudio de la medida cautelar en comento.

2. El recurso de reclamación 371/2004, derivado de la controversia constitucional 109/2004, en la cual el Poder Ejecutivo Federal demandó a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Los actos impugnados en dicha controversia fueron entre otros, diversas disposiciones del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2005. Este asunto resulta adecuado para el presente estudio, debido a que en él se aprecia que el acto impugnado tiene efectos directos en el interés público. Asimismo, las partes en conflicto aducen la violación de preceptos ubicados en la Constitución de la República. Por tanto, se estima que el juzgador debió acudir al análisis de los presupuestos que se refieren a las consecuencias que derivadas del otorgamiento o negación de la suspensión, la ponderación de los intereses en juego, así como analizar que con la decisión no se otorguen diferentes ni mayores derechos de los

que pudieren obtenerse con la sentencia definitiva. Todo esto, porque debido a la naturaleza del conflicto, se requería mayor solidez en la decisión adoptada sobre la medida cautelar, ya que ésta solamente se sustentó en los preceptos legales contenidos en la Ley Reglamentaria relativa.

3. El recurso de reclamación 329/2004, que deriva de la controversia constitucional 97/2004, en la cual la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión demandó al Poder Ejecutivo Federal. El acto impugnado en dicha controversia es la publicación del Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos. Este asunto resulta interesante para efectos del presente estudio, debido a que en él se advierte la importancia de aplicar criterios flexibles en relación con la concesión de la suspensión, que además tomen en cuenta los presupuestos del peligro en la demora y la apariencia del buen derecho. Lo anterior, aún cuando se trate de reglamentos.

Asimismo, el asunto en mención es útil para comprender la importancia de los presupuestos que se refieren a analizar que con la concesión de la suspensión no se otorguen más o diferentes derechos de los que pudieren obtenerse de la sentencia definitiva, así como a considerar si se acredita o no la apariencia del buen derecho.

En este punto, también se señalarán algunas de las características de la controversia constitucional 22/2001, en la cual el Congreso de la Unión, impugnó del Poder Ejecutivo Federal, el Decreto por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones del Reglamento de la Ley del Servicio de Energía Eléctrica. Lo anterior, por tratarse de un caso en el cual la sentencia definitiva declaró la invalidez de diversas disposiciones del

citado reglamento, a pesar de que durante la substanciación del juicio principal el mismo surtió efectos.

4. El recurso de reclamación 105/2003, que deriva de la controversia constitucional 23/2003, en la cual el Gobierno del Estado de Chihuahua impugnó al Poder Ejecutivo Federal, la emisión de un oficio que señala que un tramo carretero ubicado en dicha entidad federativa es de jurisdicción federal. Al respecto, la parte actora solicitó la suspensión para el efecto de que no realizaran actos de jurisdicción federal sobre dicho tramo carretero. En este sentido, previo otorgamiento de garantía, la medida cautelar le fue concedida.

Con motivo de la garantía solicitada, la parte actora interpuso el recurso de reclamación antes mencionado. De este modo, el asunto de referencia es importante para analizar el presupuesto de la garantía o caución requerida en forma excepcional para que la suspensión concedida pueda surtir efectos.

Los asuntos antes mencionados, se analizarán mediante el desarrollo de los siguientes puntos:

#### **I. Características del caso**

#### **II. Criterios utilizados para la resolución del recurso**

#### **III. Razonamientos que sustentan el sentido de la resolución**

#### **IV. Voto (en caso de que hubiere)**

**V. Motivos por los cuales la resolución adoptada por la Suprema Corte de Justicia (ya sea en Pleno o Salas) afecta la normalidad del marco jurídico señalado en el Capítulo III del presente estudio.**

Por lo que respecta al último de los puntos mencionados, conviene señalar que también tomará en cuenta la importancia de los presupuestos mencionados, los cuales son:

- 1) Consecuencias derivadas de la concesión o negación de la medida cautelar, a los intereses públicos, esto incluye la ponderación de los intereses en juego y que se tomen en cuenta las características y circunstancias especiales del caso;
- 2) Peligro en la demora, en este punto se analizará la urgencia y los perjuicios de imposible o difícil reparación que se pudieren causar con el otorgamiento o negación de la suspensión;
- 3) Que con la concesión o negación de la suspensión no se otorguen más o diferentes derechos de los que pudieren obtenerse de la sentencia definitiva;
- 4) Apariencia del buen derecho, que implica la presunción de legalidad o constitucionalidad del acto impugnado en la litis.
- 5) En relación con la garantía o caución, consideramos que ésta deberá ser excepcional, por tratarse de órganos públicos cuyo patrimonio no siempre es susceptible de ser enajenable o embargable.

Una vez mencionado lo anterior, a continuación se desarrollará el estudio de citados recursos:

## **Recurso de Reclamación 71/2005**

### **Elementos subjetivos y objetivos para el análisis de la suspensión en la controversia constitucional**

#### **I. Características del caso**

El trece de octubre de dos mil cuatro, el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos promovió controversia constitucional en contra del Congreso y el Tribunal Superior de Justicia, ambos de esa entidad federativa. Los actos impugnados principalmente consistieron en la resolución de fecha 13 de octubre de 2004, en la cual –entre otros actos– se determinó destituir al Gobernador del Estado Morelos en el ejercicio de su encargo. El 14 de octubre de 2004 se admitió la demanda bajo el número de registro 94/2004. Asimismo, por auto de esa misma fecha, se concedió la suspensión de los actos impugnados, para el efecto de que no se imputara responsabilidad política, o penal en contra del servidor público antes mencionado y para que el Tribunal Superior de Justicia no ejecutara cualquier orden o procedimiento que pretendiera arraigarlo o inhabilitarlo de su cargo. Lo anterior, en la inteligencia de que la medida cautelar no impidiera que las autoridades demandadas dictaran la resolución que correspondiera.

En contra de los autos de fecha 14 de octubre de 2004, las autoridades demandadas interpusieron recurso de reclamación, lo cuales les correspondieron los números 304/2005 y 307/2004. Posteriormente, el siete de diciembre de ese año, el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos promovió controversia constitucional en contra de la resolución definitiva de fecha 24 de octubre de dos mil cuatro.

A la nueva controversia constitucional le correspondió el número de registro 106/2004 y, por auto de fecha 10 de diciembre de 2004 se determinó conceder la suspensión de los actos impugnados. Dicha suspensión se otorgó en términos similares a la concedida en la controversia constitucional 94/2004. Por tanto, la medida cautelar tuvo como efectos que el Gobernador del Estado de Morelos no fuera suspendido, removido destituido o inhabilitado en el ejercicio de su cargo.

En razón de la existencia de la controversia constitucional 106/2004, el juicio 94/2004 se desechó. Asimismo, los recursos de reclamación 304/2005 y 307/2004, fueron declarados sin materia. Por ello, mediante auto de fecha 16 de febrero de 2005, se determinó considerar que esta situación era un hecho superveniente. En consecuencia, el Ministro Instructor modificó el auto de fecha diez de diciembre de dos mil cuatro, para el efecto de conceder la medida cautelar del Gobernador del Estado de Morelos en el ejercicio de su cargo. Tal situación, en el entendido de que el procedimiento relativo debía continuar en trámite.

En contra del auto de fecha 10 de febrero de 2005, por medio del cual el Ministro Instructor determinó modificar la suspensión concedida a la parte actora, el Congreso Local del estado de Morelos interpuso recurso de reclamación. Dicho recurso de reclamación fue registrado con el número 71/2005.

De acuerdo con lo antes mencionado, tenemos que el recurso de reclamación de referencia tiene la característica de estar relacionado con un procedimiento de juicio político. Asimismo, la medida cautelar tiene como efecto que no se suspenda de su cargo al Gobernador del Estado de Morelos, en tanto no se resuelva el fondo de la controversia constitucional 106/2004.

## **II. Criterios utilizados para la resolución del recurso**

En el considerando tercero de la resolución del recurso de revisión 71/2005, se consideró pertinente precisar la naturaleza de la suspensión en las controversias constitucionales. Al respecto, se mencionó que las características especiales de este incidente de suspensión son:

- 1) Procede de oficio o a petición de parte y podrá ser decretada hasta antes de que se dicte sentencia definitiva.
- 2) No podrá otorgarse en los casos en que la controversia se hubiera planteado respecto de normas generales.
- 3) No podrá concederse cuando 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.
- 4) El auto de suspensión podrá ser modificado o revocado cuando ocurra un hecho superveniente que lo fundamente; y,
- 5) Para su otorgamiento deberán tenerse en cuenta las circunstancias y características particulares de la controversia constitucional.

Asimismo, el estudio señala que la suspensión en la controversia constitucional tiene como objeto primordial preservar la materia del juicio, asegurando provisionalmente la situación jurídica, el derecho o el interés de que se trate, para que la sentencia que declare el derecho del actor pueda ser ejecutada eficaz e íntegramente, situación que adquiere relevancia en un medio de control constitucional; y en segundo lugar, tiende a prevenir un daño trascendente a las partes en tanto se resuelve el juicio principal.

Posteriormente, el análisis expresa que salvo en los casos prohibidos por el artículo 15 de la Ley Reglamentaria del artículo 105, fracciones I y II, de la

Constitución Federal, los actos cuya inconstitucionalidad se cuestiona deben ser suspendidos. Aunado a lo anterior, el estudio reitera que la no retroactividad de las sentencias en las controversias constitucionales, califican la importancia de la suspensión de los actos impugnados.

### **III. Razonamientos que sustentan el sentido de la resolución**

El estudio realizado en la resolución del recurso de reclamación 71/2005, establece que de acuerdo con los antecedentes de la controversia constitucional, al Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, la suspensión se otorgó esencialmente para el efecto de que no se ejecutara cualquier acto tendente a suspenderlo, arraigarlo, removerlo, destituirlo o inhabilitarlo en el ejercicio de su encargo de Gobernador del Estado, hasta en tanto se resolviera el juicio principal.

Asimismo, el proyecto señala que al haberse desechado la controversia constitucional 94/2004, la medida cautelar otorgada en ese asunto dejó de surtir efectos. Por tanto, en el incidente de suspensión 106/2004 se actualizó un hecho superveniente respecto de la diversa medida cautelar otorgada en similares términos, toda vez que era necesario que se precisaran los alcances y efectos de la medida cautelar existente.

De esta forma, el estudio también señala que de conformidad con los artículos 14, 18 y 35 de la Ley de la materia, la suspensión se otorgó únicamente respecto de los efectos y consecuencias de los actos impugnados, pues la medida cautelar se concedió para que se ejecute la suspensión de Sergio Alberto Estrada Cajigal Ramírez en el ejercicio de su cargo de Gobernador del Estado de Morelos.

En relación con lo anterior, el proyecto menciona que la medida cautelar se concedió con la finalidad de preservar la materia del juicio, toda vez que de ejecutarse los actos impugnados y de surtir sus efectos y consecuencias éstos se

consumarían en forma irreparable. También se señaló que no se afecta la continuación del procedimiento de juicio político, en atención de que se conoce que se trata de una institución fundamental del orden jurídico mexicano. Por ello, debe señalarse que el Ministro Instructor en el auto de suspensión recurrido, concedió la medida cautelar para el efecto de que no se ejecute la resolución pronunciada de fecha 24 de octubre de 2004, relativa a la suspensión del Gobernador del Estado de Morelos, y no así a la substanciación del procedimiento de juicio político. Así, la medida cautelar no contraviene lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley Reglamentaria.

Según el estudio, tampoco se daño gravemente a la sociedad en una proporción mayor a los beneficios que con ella pudiera obtener el solicitante, toda vez que si bien es cierto que la sociedad está interesada en que, en caso de que algún servidor público haya incurrido en una causa de responsabilidad en el ejercicio de su encargo sea castigado, también está interesada en que el poder al que le corresponde imponer dichas sanciones lo haga respetando el marco de las atribuciones que constitucional y legalmente tiene conferidas para ello, de ahí que la suspensión se concedió para el efecto de que no se Suprema Corte de Justicia determine si dicha resolución es constitucional o no. De igual manera, el proyecto manifiesta que con el otorgamiento de la medida cautelar se salvaguarda la voluntad que la sociedad expresó como resultado de una elección popular.

Como resultado de lo anterior, el recurso de reclamación 71/2005, determinó confirmar el auto de fecha 16 de febrero de 2005. Este asunto se resolvió en la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por una mayoría de cuatro votos, debido a que el Ministro Juan N. Silva Meza se manifestó en contra del proyecto.

#### **IV. Voto**

En el recurso de reclamación 71/2005, el Ministro Juan N. Silva Meza, expresó su voto particular en contra del proyecto de resolución aprobado por la mayoría de los Ministros Integrantes de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El contenido del voto particular en comento, principalmente sostuvo los siguientes razonamientos:

- a) Para realizar un análisis del artículo 18 de la Ley Reglamentaria se necesita tomar en cuenta la apariencia del buen derecho, con base en la ponderación de intereses en juego.
- b) Tratándose de las resoluciones emitidas en un procedimiento de juicio político, está por encima el sistema previsto por el constituyente para controlar políticamente las actuaciones de los altos funcionarios, que la importancia de mantener a éstos en el ejercicio de un mandato popular.
- c) Debió realizarse un estudio provisional de la constitucionalidad de los actos impugnados, conforme a la teoría de la apariencia del buen derecho y peligro en la demora, a través del conocimiento dirigido a obtener de mera probabilidad respecto de la existencia del derecho discutido en el proceso.
- d) El hecho de que los actos controvertidos hayan sido dictados por el Congreso local en ejercicio de una competencia de control político constitucional, implica, en primer término una actuación respaldada por la rama representativa de la sociedad y en segundo término, una expresión determinante de una entidad territorial dentro de nuestro sistema federal.

En relación con lo anterior, el voto menciona que sin prejuzgar el fondo del asunto y sin realizar apreciaciones anticipadas sobre la constitucionalidad o

inconstitucionalidad de los actos impugnados, el examen de la apariencia del buen derecho se debió analizar a partir de tres puntos:

1. Existencia o no de la competencia ejercida por el Congreso Local.
2. Existencia o no del consenso necesario para la emisión de una resolución en el juicio político.
3. Existencia o no de elementos idóneos para la procedencia del juicio político.

El voto también menciona que si la Segunda Sala hubiera advertido lo relativo a la apariencia de constitucionalidad, peligro en la demora e intereses en juego, el recurso de reclamación habría revocado el auto recurrido.

**V. Motivos por los cuales la resolución adoptada por la Suprema Corte de Justicia (ya sea en Pleno o Salas) afecta la normalidad del marco jurídico señalado en el Capítulo III del presente estudio.**

En el recurso de reclamación 71/2005, la Primera Sala determinó confirmar el auto recurrido y por tanto, conservar la suspensión para que el Gobernador del Estado de Morelos permaneciera en el ejercicio de su cargo, hasta en tanto no se resolviera el fondo de la controversia constitucional 106/2004.

Del estudio realizado en el recurso de reclamación en comento, se aprobó la tesis aislada 1a.LI/2005, de rubro: **"SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL EN CONTRA DEL PROCEDIMIENTO DE JUICIO POLÍTICO. NO PROCEDE EL OTORGAMIENTO DE ÉSTA, TRATÁNDOSE DE LA SUSTANCIACIÓN DE DICHO PROCEDIMIENTO, PERO SÍ RESPECTO DE SUS**

**EFFECTOS Y CONSECUENCIAS.**<sup>171</sup> Dicho criterio sostiene que conforme al contenido del artículo 110 de la Constitución General, el juicio político es una institución fundamental del orden jurídico mexicano y, por ende, no procede otorgar la suspensión de su procedimiento. Lo anterior, porque de suspenderse se actualizaría una de las prohibiciones contenidas en el artículo 15 de la Ley Reglamentaria del artículo 105, fracciones I y II, de la Constitución General. No obstante, de acuerdo con la citada tesis, sí procede la medida cautelar sobre los efectos y consecuencias, en tanto se resuelve el juicio principal.

El criterio antes citado, es importante porque permite que los efectos y consecuencias del procedimiento de juicio político puedan ser suspendidos en tanto se resuelve sobre su constitucionalidad o inconstitucionalidad. De esta forma, se considera que la substanciación del juicio en comento no puede paralizarse, pero lo relativo a la orden que lo separa provisionalmente de su cargo sí. La idea anterior tiene por objeto evitar causar perjuicios de difícil reparación en el beneficiado de la medida cautelar.

Al respecto, se considera que el criterio antes citado no debe aplicarse en forma general a todos los casos. Esto, porque es importante que en cada uno de los casos se tomen en cuenta las circunstancias y características especiales del caso, así como el análisis de los intereses en juego. Ello, porque debemos considerar que la naturaleza del juicio político es evitar que un funcionario cause perjuicios a la sociedad por el ejercicio de un cargo público, lo cual tiene efectos directos en el interés general. Por tanto, se estima que el juzgador también debe valerse de elementos como lo son la apariencia de constitucionalidad o la gravedad del acto imputado al funcionario público. Tal situación obedece a que

---

<sup>171</sup> Tesis aislada de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXI, junio de 2005, página: 648, materia constitucional, Ministro Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Laura Patricia Rojas Zamudio.

para conceder la medida cautelar concedida siempre debe considerar al interés general sobre los intereses de las partes integrantes del conflicto constitucional.

Cabe señalar que los razonamientos que sustentan la tesis aislada de referencia, fueron congruentes con lo resuelto en el juicio de controversia constitucional 106/2004, debido a que en el mismo se determinó que este medio de control constitucional sí es procedente cuando se impugna la suspensión provisional del ejercicio del cargo del funcionario público enjuiciado. No obstante, ello no debe ser considerado para el efecto de que en todos los casos de esta naturaleza, se deba conceder la medida cautelar.

Del proyecto del recurso de reclamación 71/2005, también derivó la tesis aislada 1a. L/2005, cuyo rubro y contenido son: **"SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. NATURALEZA Y CARACTERÍSTICAS.** *La suspensión en controversias constitucionales, aunque con características muy particulares, participa de la naturaleza de las medidas cautelares, entendidas éstas como instrumentos provisionales que, permiten conservar la materia del litigio, así como para evitar un grave e irreparable daño a las partes o a la sociedad, con motivo de la tramitación de un juicio. Así, la suspensión en controversias constitucionales, en primer lugar, tiene como objeto primordial preservar la materia del juicio, asegurando provisionalmente la situación jurídica, el derecho o el interés de que se trate, para que la sentencia que, en su caso, declare el derecho del actor pueda ser ejecutada eficaz e íntegramente, y en segundo lugar, tiende a prevenir un daño trascendente que pudiera ocasionarse a las partes, en tanto se resuelve el juicio principal. Por lo que se refiere a sus características especiales, de los artículos 14, 15, 16, 17 y 18 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal se desprenden las siguientes: a) **procede de oficio o a petición de parte** y podrá ser decretada hasta antes de que se dicte sentencia definitiva; b) **no podrá***

otorgarse en los casos en que la controversia se hubiera planteado respecto de normas generales; c) no podrá concederse cuando 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; d) el auto de suspensión podrá ser modificado o revocado cuando ocurra un hecho superveniente que lo fundamente; y e) para su otorgamiento deberán tenerse en cuenta las circunstancias y características particulares de la controversia constitucional. Por tanto, salvo los casos expresamente prohibidos por el artículo 15 de la Ley Reglamentaria de la materia para el otorgamiento de la suspensión en una controversia constitucional, ésta deberá concederse cuando así proceda, pues de otra forma, dicha medida cautelar se haría nugatoria, lo que desnaturalizaría por completo la suspensión en este medio de control constitucional, privándola de eficacia.<sup>172</sup>

Del contenido de la tesis antes mencionada podemos observar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sostiene que la suspensión en la controversia constitucional debe concederse salvo en los casos expresamente prohibidos por el artículo 15 de la Ley Reglamentaria del artículo 105, fracciones I y II, de la Constitución Federal cuando así proceda. Asimismo, señala que las características de esta medida cautelar son las establecidas en los artículos 14, 15, 16, 17 y 18 de la Ley de la materia.

El punto anterior es interesante en el presente estudio, debido a que establece que la suspensión en la controversia constitucional puede concederse cuando sus características se adapten a los preceptos legales contenidos en la Ley Reglamentaria de la materia. Tal situación es lógica, sin embargo, se

---

<sup>172</sup> Tesis aislada de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXI, junio de 2005, página: 649, materia constitucional, Ministro Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Laura Patricia Rojas Zamudio.

considera que no debe desestimarse la importancia de tomar en cuenta otros elementos pertenecientes a la teoría de las medidas cautelares.

En este sentido, es necesario que antes de que resuelva sobre una suspensión, el juzgador analice que la misma sea acorde con la legislación y con los principios básicos que rigen la teoría de las medidas cautelares. Al respecto, como ya antes se había mencionado, el presente estudio precisa que para el otorgamiento o negación de la suspensión en la controversia constitucional, el Ministro Instructor considere el contenido de los artículos relativos de la Ley Reglamentaria del artículo 105, fracciones I y II, de la Constitución Federal y los principios que rigen la teoría de las medidas cautelares. Resulta conveniente mencionar que de acuerdo con lo mencionado en el Capítulo II, la suspensión en la controversia constitucional contiene características especiales en razón de que deriva de un conflicto en el cual las partes son órganos o entes públicos. Por tanto, y como resultado de lo expuesto en el Capítulo II en cita, se propone que los puntos teóricos analizados por el juzgador sean los mencionados anteriormente, los cuales son:

- 1) Consecuencias derivadas de la concesión o negación de la medida cautelar, a los intereses públicos, esto incluye la ponderación de los intereses en juego y que se tomen en cuenta las características y circunstancias especiales del caso;
- 2) Peligro en la demora, en este punto se analizará la urgencia y los perjuicios de imposible o difícil reparación que se pudieren causar con el otorgamiento o negación de la suspensión;
- 3) Que con la concesión o negación de la suspensión no se otorguen más o diferentes derechos de los que pudieren obtenerse de la sentencia definitiva;

4) Apariencia del buen derecho, que implica la presunción de legalidad o constitucionalidad del acto impugnado en la litis.

5) En relación con la garantía o caución, consideramos que ésta deberá ser excepcional, por tratarse de órganos públicos cuyo patrimonio no siempre es susceptible de ser enajenable o embargable.

Resulta oportuno mencionar que algunos de los puntos citados, sí se encuentran contemplados en el marco jurídico de la suspensión en las controversias constitucionales. Sin embargo, se considera pertinente que el juzgador los analice conjuntamente. De esta forma, el criterio adoptado será más sólido y congruente con el marco jurídico y con los principios derivados de la teoría de medidas cautelares.

La idea en mención se relaciona con el contenido de la tesis aislada en comento, porque en la misma se menciona que la suspensión en la controversia constitucional participa en la naturaleza de las medidas cautelares. De acuerdo con esto, se puede advertir que el criterio emitido en el asunto de referencia debió fortalecerse valiéndose de aspectos teóricos o doctrinarios. Lo anterior, con el objeto de proporcionar al juzgador el mayor margen de movilidad y herramientas para agotar el estudio de todo lo relativo a la decisión de otorgar o negar la suspensión.

## **2.- Recurso de reclamación 371/2004**

### **Límites en el análisis para el otorgamiento o negación de la suspensión.**

#### **I. Características del caso**

En la demanda de controversia constitucional 109/2004, el Poder Ejecutivo Federal impugnó a la Cámara de Diputados, el acuerdo de fecha catorce de diciembre de dos mil cuatro, mediante el cual el órgano legislativo desechó las observaciones formuladas por el Presidente de la República al Presupuesto de Egresos de la Federación, así como diversas disposiciones del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de dos mil cinco. En el capítulo relativo a la suspensión, la parte actora solicitó la medida cautelar para que no se ejecutaran los siguientes actos:

- a) Las órdenes derivadas de los artículos transitorios y los anexos el 2 al 20 del Presupuesto de Egresos de la Federación.
- b) Para que en específico no se ejecuten las siguientes órdenes:
  - b.1 Las órdenes contenidas en los anexos 19, así como 19-A del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación, referentes a las órdenes de adquisición y mantenimiento relativas a la Compañía Operadora del Centro Cultural y Turístico de Tijuana, S.A., de C.V.; la orden de realizar obras y adquisiciones en distintas entidades federativas; la orden de apoyar a una institución de naturaleza privada denominada la Entidad de Mexicana de Acreditación, A.C.
  - b.2 La orden contenida en el Anexo 19-A del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2005, consistente en construir y modernizar 31 tramos carreteros que no forman parte de los corredores carreteros troncales.
  - b.3 La orden contenida en los artículos Cuarto y Trigésimo Segundo Transitorios del Presupuesto de Egresos de la Federación consistentes en los recursos del Programa Proyectos de Infraestructura Básica para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

**b.4** La orden contenida en el artículo Décimo Transitorio del Presupuesto de Egresos de la Federación consistente en que Petróleos Mexicanos adoptara sistemas de tecnología de punta para identificar combustibles.

**b.5** La orden contenida en el artículo Décimo Noveno Transitorio del Presupuesto de Egresos de la Federación, consistente en que se entregue al Estado de Campeche la cantidad de \$600,000,000.00 millones de pesos del Ramo General 39 Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.

**b.6** La orden contenida en el artículo Vigésimo Séptimo Transitorio del Presupuesto de Egresos de la Federación, consistente en que se aporte la cantidad de 250,000,000.00 millones de pesos, para la creación de un fideicomiso que financie el Forum Universal de las Culturas Monterrey.

**b.7** La orden contenida en el artículo Trigésimo Sexto Transitorio del Presupuesto de Egresos de la Federación, para que se realicen diversas obras en la Secretaría de Marina.

En razón de lo anterior, la Comisión de Receso del Segundo Período de Sesiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante auto de fecha veintidós de diciembre de dos mil cuatro, concedió la suspensión de acuerdo con lo siguiente:

- 1) Considerando que el Poder Ejecutivo Federal no solicita la suspensión del Presupuesto de Egresos de la Federación y en consecuencia el Gasto Público se realizará conforme a las partidas que fueron establecidas por la Cámara de Diputados en los 81 artículos que lo integran, se estima pertinente conceder la suspensión de los efectos y consecuencias de los actos reclamados en esta controversia constitucional, para el único y exclusivo efecto de que no se realicen las transferencias ni en

consecuencia se apliquen las partidas presupuestarias previstas en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de dos mil cinco. Lo anterior, a fin de preservar la materia del juicio.

- 2) Se preservará la materia del juicio, toda vez que de aplicarse los recursos suspendidos, se originaría que los actos cuya invalidez se demanda se consumaran en forma irreparable, lo que eventualmente dejaría sin materia la controversia constitucional, atendiendo a que la sentencia que se dicte en este medio de control constitucional no tiene efectos retroactivos conforme al artículo 45 de la Ley Reglamentaria del artículo 105, fracciones I y II, de la Constitución Federal.
- 3) Con la medida cautelar no se afecta la seguridad y economía nacionales, pues que únicamente se suspende el 0.23% de las erogaciones autorizadas del gasto público.
- 4) No se afectan las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano, ya que se respetan los principios básicos que derivan de la Constitución Federal.
- 5) Con el otorgamiento de la suspensión no se causa un daño mayor a la sociedad con relación al beneficio que pudiera obtener el solicitante de la medida, toda vez que como ya se señaló no se suspende el ejercicio del gasto público federal para el año dos mil cinco.
- 6) Todo lo anterior, no prejuzga sobre el fondo del asunto, ni respecto de las facultades que en materia de presupuestaria puedan corresponder a las autoridades actora o demandada, toda vez que ello se analizará en la sentencia que resuelva el fondo del presente asunto.

Como consecuencia de la suspensión, la Cámara de Diputados interpuso recurso de reclamación, al cual le correspondió el número de orden 371/2004.

## **II. Criterios utilizados para la resolución del recurso**

El proyecto, realiza una síntesis de los agravios expuestos por la parte recurrente. Posteriormente, analiza la posible actualización de alguna de las prohibiciones establecidas en la Ley Reglamentaria de la Materia, que impide el otorgamiento de la medida cautelar impugnada. En este sentido, el estudio menciona que lo expuesto en los agravios que se refiere a la violación de diversos preceptos constitucionales, tales como los artículo 31, 74, fracción IV y 126, es inatendible ya que se trata de cuestiones relativas al fondo del asunto que se resolverán en la controversia principal.

Asimismo, se menciona una interpretación de los artículos 14 al 18 de la Ley Reglamentaria del Artículo 105, fracciones I y II, de la Constitución Federal. Una vez realizado esto, el estudio procede a analizar los agravios hechos valer y arriba a la conclusión de declararlos infundados.

Luego, previo análisis del Pleno de la Suprema Corte de Justicia, de conformidad con los artículos 18 y 40 de la Ley Reglamentaria del artículo 105, fracciones I y II, de la Constitución Federal, así como 35, fracción IV y 36 del Reglamento de la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación, se estimó modificar el auto recurrido. Lo anterior, para que el Poder Ejecutivo Federal, depositara las cantidades suspendidas en la Tesorería de la Federación, en tanto se resolvía la controversia constitucional de la cual derivaba el recurso de reclamación de reclamación.

El estudio realizado en el recurso de reclamación se aprobó por mayoría de siete votos de los Ministros integrantes del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de fecha diecisiete de febrero de dos mil cinco.

Cabe señalar que el criterio contenido en el proyecto que resolvió el recurso de reclamación 371/2004, se sustentó principalmente en la interpretación de los artículos 14 al 18 de la Ley Reglamentaria del Artículo 105, fracciones I y II, de la Constitución Federal, de lo cual determinó que las características del incidente de suspensión son:

- 1) Procede de oficio o a petición de parte y podrá ser decretada hasta antes de que se dicte sentencia definitiva.
- 2) No podrá otorgarse en los casos en que la controversia se hubiere planteado respecto de normas generales.
- 3) No podrá concederse cuando 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.
- 4) El auto de suspensión podrá ser modificado o revocado cuando ocurra un hecho superveniente que lo fundamente; y,
- 5) Para su otorgamiento deberán tener en cuenta las circunstancias y características particulares de la controversia constitucional.

### **III. Razonamientos que sustentan el sentido de la resolución**

Los razonamientos del proyecto que tuvieron como objeto contestar los agravios expuestos por la parte recurrente, fueron expuestos de la siguiente forma:

a) En relación con el agravio que se refiere a que la suspensión es improcedente porque el Presupuesto de Egresos de la Federación de 2005 es una norma general. El proyecto contesta que tal supuesto no se actualiza toda vez que sobre ese tema, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido el criterio contenido en la tesis jurisprudencial P./J. 24/99, cuyo rubro es: ***“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES IMPROCEDENTE PARA RECLAMAR EL DECRETO DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL DISTRITO FEDERAL PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 1998, POR NO TENER EL CARÁCTER DE NORMA GENERAL”***. De esta forma, el estudio confirma que el Presupuesto de Egresos de la Federación no es una norma general, sino un acto de aplicación de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

b) En relación con los agravios consistentes en: 1) que la suspensión produce los mismos efectos del veto y de la promulgación parcial del Presupuesto de Egresos de la Federación de 2005, y, 2) que la suspensión otorgada rompe el principio de unicidad que rige respecto del Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos, ya que ambos forman un todo legislativo, son inatendibles toda vez que el recurrente no señaló en cuál de las prohibiciones del artículo 15 de la Ley Reglamentaria de la materia para el otorgamiento de la suspensión encuadran; además de que este Tribunal advierte que se trata de cuestiones de fondo del asunto que no pueden ser analizadas en el recurso de reclamación.

c) Por lo que respecta al argumento en el que sostiene que el Presupuesto de Egresos es un acto consumando, el proyecto señala que tal razonamiento es infundado. Lo anterior, porque la suspensión se concedió respecto de los efectos y consecuencias de los actos impugnados en la controversia constitucional.

d) En relación con el argumento que se refiere a que la suspensión otorgada afecta a la economía nacional, el estudio señala de acuerdo con la interpretación que el Tribunal Pleno a realizado de dicho concepto, por economía nacional

debemos entender cuando se trate de una afectación a los intereses de la sociedad en general y no en forma particularizada de un determinado número de miembros. Por ello, en el caso, el auto impugnado no lesiona a la economía nacional ya que no se impide la ejecución de la totalidad del gasto público. De igual forma y, por el mismo motivo, el estudio señala que la suspensión otorgada no daña gravemente a la sociedad en proporción mayor a los beneficios que con ella pudiera obtener el solicitante de la misma.

e) En relación con la errata tipográfica en el artículo vigésimo séptimo transitorios del Presupuesto de Egresos, al haberse escrito \$250, 000, 000.00 millones, en lugar de 250 millones, el proyecto contesta que dicho error no fue un elemento fundamental para el otorgamiento de la suspensión.

f) Finalmente, respecto al argumento en el cual la parte recurrente señala que de las constancias de autos, se advierte la existencia de un error en los montos precisados, el estudio contesta que con independencia de que los montos sean correctos o no, lo cierto es que ambos montos confirman que sólo se trata de unas cuantas partidas de la totalidad del Presupuesto de Egresos de la Federación.

De esta forma, el proyecto relativo al recurso de reclamación 371/2004, determinó declararlo procedente, pero infundado.

#### **IV. Votos particulares interpuestos en contra de la resolución del recurso de reclamación 371/2004.**

La resolución del recurso de reclamación 371/2004, fue aprobada por la mayoría de siete de votos del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En este sentido, dos de los cuatro Ministros que votaron en contra del proyecto, formularon su respectivo voto particular, los cuales fueron del tenor siguiente:

**a) Voto particular formulado por el Ministro Juan Díaz Romero:**

El voto de referencia fue en el sentido de negar la suspensión solicitada, de conformidad con el artículo 15 de la Ley Reglamentaria del Artículo 105, fracciones I y II, de la Constitución Federal, principalmente en la parte relativa a las instituciones del orden jurídico mexicano lo cual incluyó al principio de división de poderes. Asimismo, dicho voto señaló que era necesario profundizar más en la valoración que sustentó el otorgamiento de la suspensión.

**b) Voto particular formulado por el Ministro Genaro David Góngora Pimentel:**

Por lo que respecta al voto emitido por el Ministro Genaro David Góngora Pimentel, éste principalmente sostuvo la improcedencia de la suspensión por considerar que el Presupuesto de Egresos es una norma general. Asimismo, dicho voto particular señaló que para el otorgamiento de la suspensión deben tomarse en cuenta que los actos impugnados sean suspendibles; los presupuestos de apariencia del buen derecho y peligro en la demora y los relativos al contenido de los artículos 14 al 18 de la Ley de la materia.

**V. Motivos por los cuales la resolución adoptada por la Suprema Corte de Justicia (ya sea en Pleno o Salas) afecta la normalidad del marco jurídico señalado en el Capítulo III del presente estudio.**

En el presente Capítulo III se expusieron las características del marco jurídico establecido para la regulación de dicha medida cautelar. En este sentido, se advierte que en la actualidad los elementos que son tomados en cuenta para el

otorgamiento de la suspensión únicamente se sustentan en principios que se encuentran ubicados en la Ley Reglamentaria de la materia y en los criterios de interpretación relativos. Sin embargo, se estima que debido a la naturaleza y efectos de la suspensión en la controversia constitucional, es necesario que dicho marco jurídico pueda ampliarse para tomar en cuenta diversos principios teóricos de las medidas cautelares. Tal situación es posible debido a que la tesis jurisprudencial P./J. 109/2004, ya citada y cuyo rubro es: **"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)**, introdujo dos presupuestos doctrinarios esenciales que no se encontraban expresamente contemplados en la Ley Reglamentaria del artículo 105, fracciones I y II, de la Constitución Federal.

En razón de lo anterior, y tomando en cuenta el contenido del Capítulo II del presente estudio, se considera importante que además de lo establecido por la Ley Reglamentaria de la materia, el juzgador también pueda reconocer en forma conjunta los siguientes presupuestos:

- 1) Consecuencias derivadas de la concesión o negación de la medida cautelar, a los intereses públicos, esto incluye la ponderación de los intereses en juego y que se tomen en cuenta las características y circunstancias especiales del caso;
- 2) Peligro en la demora, en este punto se analizará la urgencia y los perjuicios de imposible o difícil reparación que se pudieren causar con el otorgamiento o negación de la suspensión;
- 3) Que con la concesión o negación de la suspensión no se otorguen más o diferentes derechos de los que pudieren obtenerse de la sentencia definitiva;

4) Apariencia del buen derecho, que implica la presunción de legalidad o constitucionalidad del acto impugnado en la litis.

5) En relación con la garantía o caución, consideramos que ésta deberá ser excepcional, por tratarse de órganos públicos cuyo patrimonio no siempre es susceptible de ser enajenable o embargable.

En este orden de ideas, se estima que el recurso de reclamación 371/2004, es útil para exponer que tratándose de casos con características y circunstancias tan particulares, el juzgador debe contar con mayores elementos para determinar si es procedente o no el otorgamiento de la medida cautelar. De esta forma, el resultado y decisión sobre la medida cautelar, será más sólida y firme.

Tal situación se sostiene porque en el recurso de reclamación de referencia, se impugnó el otorgamiento de la suspensión de diversas partidas del Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente al ejercicio fiscal 2005, la cual fue concedida con base en lo siguiente:

a) Se realizó una interpretación de los artículos 14 al 18 de la Ley Reglamentaria del Artículo 105, fracciones I y II, de la Constitución Federal. Hecho lo anterior, el estudio procedió a analizar los agravios hechos valer y arriba a la conclusión de declararlos infundados.

b) La interpretación realizada a los artículos 14 al 18 de la Ley Reglamentaria del artículo 105, fracciones I y II, de la Constitución Federal, determinó que la suspensión: 1) procede de oficio o a petición de parte y podrá ser decretada hasta antes de que se dicte sentencia definitiva; 2) no podrá otorgarse en los casos en

que la controversia se hubiere planteado respecto de normas generales; 3) no podrá concederse cuando 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; 4) el auto de suspensión podrá ser modificado o revocado cuando ocurra un hecho superveniente que lo fundamente y; 5) para su otorgamiento se deberán tener en cuenta las circunstancias y características particulares de la controversia constitucional.

De acuerdo con lo anterior, se advierte que la resolución del recurso en comento únicamente se sustentó en el contenido de preceptos legales de la Ley Reglamentaria del artículo 105, fracciones I y II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por ello, se advierte que tal análisis fue limitado para sustentar y fortalecer la decisión de suspender un acto, cuyo cumplimiento se encuentra directamente ordenado por la Constitución General.

En este sentido, tenemos que presupuestos como el análisis de las consecuencias derivadas de la suspensión a los intereses públicos, la ponderación de los intereses en juego, así como las características especiales del caso, simplemente no fueron abordadas. Tal situación es importante, debido a que de haberse abordado el estudio de los puntos anteriores, posiblemente la determinación de conceder la suspensión habría estado más fortalecida o, en su caso, se habría negado la medida cautelar. Asimismo, se estima que se debió tomar en cuenta que no se otorgaran más o diferentes derechos de los que pudieran derivar de la sentencia, lo anterior, para aclarar que no se estaban actuando en forma parcial a favor de alguna de las partes.

Bajo este tenor, se considera que si en otros asuntos sí se tomaron en cuenta diversos elementos derivados de la doctrina de las medidas cautelares

(aparición del buen derecho y peligro en la demora), igualmente, en el presente caso se debieron considerar diversos aspectos teóricos para fortalecer su decisión.

La reflexión antes señalada, tiene como principal objeto exponer que existe una necesidad de tomar en cuenta elementos que contribuyan al fortalecimiento jurídico de las decisiones tomadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Lo anterior, para otorgar mayor flexibilidad en el ejercicio de jurisdicción de los juzgadores para sus resoluciones sobre suspensión. Asimismo, se pretende que exista una posible uniformidad que evite que en algunos casos sólo se utilicen el contenido de los artículos de la Ley Reglamentaria y en otros, si pueda usarse el contenido de presupuestos ubicados en criterios jurisprudenciales.

### **3.- Recurso de reclamación 329/2004**

**Objetividad y flexibilidad como requisitos esenciales para el otorgamiento de la suspensión.**

#### **I. Características del caso**

En la demanda de controversia constitucional 97/2004, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, demandó la invalidez del Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos. Lo anterior, por considerar que dicho ordenamiento contravenía el contenido de la ley reglamentada.

Por lo que respecta a la suspensión de la controversia constitucional en mención, la parte actora solicitó la medida cautelar para que no se ejecutaran los efectos y consecuencias del citado Reglamento. Así, el cinco de noviembre de dos mil cuatro, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia, dictó un acuerdo por

el cual se determinó negar la suspensión solicitada. El auto en mención, en síntesis expresó lo siguiente:

1) La parte actora solicitó la suspensión de los efectos y consecuencias del Reglamento impugnado. Asimismo, en su solicitud señaló que la medida cautelar no se solicitó respecto del Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, ya que es claro que por disposición expresa la suspensión no procede respecto de normas generales.

2) La parte actora, también menciona que solicitó la suspensión porque su concesión no pone en peligro la seguridad o economía nacional, las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano y además, no afecta a la sociedad en una proporción mayor a los beneficios que con ella pudieren obtenerse. De igual forma, señala que de acuerdo con la teoría de la apariencia del buen derecho y peligro en la demora, resulta procedente conceder la suspensión. Ello, porque puede advertirse que los argumentos vertidos en la demanda, pueden llegar a ser fundados.

3) En relación con los puntos anteriores, el auto recurrido contestó que tomando en consideración lo dispuesto por el artículo 14 de la Ley Reglamentaria del artículo 105, fracción I y II, de la Constitución Federal, se estima que al existir prohibición expresa en la referida ley, no procede el otorgamiento de la suspensión. Lo anterior, porque el Reglamento impugnado reviste las características de generalidad, abstracción e impersonalidad, propias de una norma de carácter general. Además, sirve de apoyo la tesis CXVI/2000, de la Segunda Sala de este Alto Tribunal, cuyo rubro es: ***"SUSPENSIÓN EN***

***CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. ES IMPROCEDENTE TRATÁNDOSE DE REGLAMENTOS”.***

4) En el mismo sentido, el acuerdo impugnado señala que por lo que respecta a la solicitud de la suspensión de los efectos y consecuencias del Reglamento en mención, resulta improcedente decretar tal medida. Tal situación, se sustenta en que no puede concederse la suspensión tratándose de normas generales, de ahí, que tampoco procedería de sus efectos y consecuencias. Además, se está en presencia de actos consumados, toda vez que el Reglamento ha entrado en vigor. Finalmente, en lo correspondiente a que se invaden las facultades de legislar de la Cámara de Diputados, tal aspecto constituye la litis en la presente controversia constitucional, por lo que al resolverse el fondo del asunto se analizará lo referente a la constitucionalidad del Reglamento. En consecuencia, el acuerdo impugnado determinó negar la suspensión solicitada.

El dieciséis de noviembre de dos mil cuatro, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, interpuso recurso de reclamación en contra del auto antes mencionado, al cual le correspondió el número de orden 329/2004.

**II. Criterios utilizados para la resolución del recurso**

El criterio utilizado en el proyecto relativo al recurso de reclamación 329/2004, considera que en el caso de la solicitud de suspensión de diversos artículos transitorios de un Reglamento, así como de sus respectivos efectos y consecuencias, es necesario realizar la interpretación de los artículos 14, 15 y 18 de la Ley Reglamentaria del artículo 105, fracciones I y II, de la Constitución Federal. De esta forma, señala que entre otras cuestiones los citados preceptos legales señalan lo siguiente:

- 1) Que la suspensión se concederá con base en elementos que sean proporcionados por las partes o recabados por el Ministro Instructor en términos del artículo 35 de la propia ley, en aquello que resulte aplicable.
- 2) Que la suspensión es improcedente cuando la controversia constitucional se hubiere planteado respecto de normas generales.
- 3) Que 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.
- 4) Que para el otorgamiento de la suspensión deberán tomarse en cuenta las circunstancias y características particulares de la controversia constitucional.

Con base en los puntos anteriores, el proyecto del recurso de reclamación 329/2004, desarrolló el análisis de los agravios expresados por la parte recurrente.

### **III. Razonamientos que sustentan el sentido de la resolución**

Los razonamientos del proyecto que tuvieron como objeto contestar los agravios expuestos por la parte recurrente, fueron expuestos de la siguiente forma:

- a) En el auto recurrido se determinó que tratándose de normas de carácter general, como en la especie, no procedía otorgar la suspensión, de ahí que tampoco era procedente concederla respecto sus efectos y consecuencias (todos los actos que emita el Poder Ejecutivo, que sean efecto o consecuencia del Reglamento que se impugna, en particular los actos a que se refieren los artículos

Transitorios Tercero, Cuarto, Quinto, Sexto y Séptimo), ya que se violaría la prohibición contemplada en la Ley Reglamentaria de la materia (artículo 14).

**b)** Contrariamente a lo que aduce la parte recurrente, para la negativa de la suspensión decretada en el auto recurrido, en ningún momento se dejaron de observar las circunstancias y características de la controversia constitucional, ni se pasaron por alto los argumentos expuestos en la demanda para acreditar la procedencia de la suspensión, ni que ésta se solicitaba respecto de los efectos y consecuencias de la norma impugnada, por tanto, no existe violación al artículo 18 de la Ley Reglamentaria de la materia que se alega.

**c)** De conformidad con el artículo 35 de la Ley Reglamentaria de la materia, el requerir pruebas para mejor proveer no es una obligación del Ministro instructor, sino una facultad potestativa para los casos en que estime que se requiere; por tanto, si en la especie no requirió a las partes para que proporcionaran informes o aclaraciones ni decretó pruebas para dictar el auto recurrido y resolver en el sentido en que lo hizo, es porque estimó que no se requerían, sin que estuviera obligado a hacerlo necesariamente, pues esta facultad no tiene porqué ejercitarla cuando, a su juicio, cuenta con los elementos necesarios para proveer lo relativo.

**d)** De los artículos Transitorios Tercero, Cuarto, Quinto, Sexto y Séptimo del Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, de los que el recurrente hace derivar los efectos y consecuencias cuya suspensión solicitó, se prevén obligaciones de hacer para los permisionarios que quieran sustituir sus permisos vigentes por otros nuevos o que deban realizar modificaciones a sus estatutos, instrumentos u órganos de dirección, y para aquellos permisionarios de galgódromos, frontones, salas de sorteos de números y centros de apuestas remotas, que en virtud de la entrada en vigor del Reglamento impugnado les resulten obligaciones de hacer y que deban ser cumplidas por primera vez.

Asimismo, los artículos Transitorios Sexto y Séptimo contienen obligaciones de hacer para las autoridades.

e) De concederse la suspensión en contra de los efectos y consecuencias que se derivan de tales Transitorios, se paralizaría la validez o fuerza obligatoria, eficacia o existencia específica de la norma impugnada, esto es, el despliegue de sus efectos o atributos (generalidad, obligatoriedad e inicio de su vigencia), por lo que se suspenderían estos efectos o atributos y, por ende, la obligatoriedad y vigencia de la norma, lo cual se encuentra prohibido por el artículo 14 de la Ley Reglamentaria de la materia.

En consecuencia, no es posible otorgar la suspensión solicitada respecto de los efectos y consecuencias del Reglamento impugnado, ya que se paralizaría el contenido de la norma y no el acto que pudiera desplegar la autoridad apoyado en la disposición legal correspondiente, lo cual indudablemente trascendería a los efectos o atributos de la norma consistentes en su obligatoriedad y validez y, por ello, se actualiza la prohibición prevista en el artículo 14 de la Ley Reglamentaria de la materia. Por tanto, resulta apegada a derecho la negativa de la suspensión decretada en el auto recurrido, respecto de los efectos y consecuencias de la norma impugnada, apoyada en que el artículo 14 de la Ley Reglamentaria de materia prohíbe otorgar la suspensión respecto de normas generales y, por ende, de sus efectos y consecuencias.

#### **IV. Voto**

No los hubo

**V. Motivos por los cuales la resolución adoptada por la Suprema Corte de Justicia (ya sea en Pleno o Salas) afecta la normalidad del marco jurídico señalado en el Capítulo III del presente estudio.**

En el recurso de reclamación 329/2004, derivado de la controversia constitucional 97/2004, la parte actora solicitó la suspensión de los efectos y consecuencias derivados del Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos. Al respecto la Segunda Sala de la Suprema Corte Justicia, determinó negar el otorgamiento de la medida cautelar.

De lo anterior, podemos observar que la negativa de la suspensión se fundó principalmente en el hecho de que el acto impugnado viste las características de norma general.

Es claro que al existir un criterio emitido por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, que determina la improcedencia de la suspensión respecto de reglamentos impugnados en controversia constitucional, tuvo como consecuencia que tanto el proyecto como el auto encontraran su justificación en dicho criterio.

De esta forma, tenemos que con la negación de la medida cautelar de la vigencia del reglamento, se está afectando el contenido de la vigencia y los efectos de la Ley Federal de Juegos y Sorteos. Esto, porque la citada Ley, prohíbe la autorización de todos aquellos juegos con apuesta que no se encuentren expresamente señalados en dicho ordenamiento. Por tanto, si el reglamento – entre otros puntos– considera la posibilidad de otorgar permisos para que se puedan realizar algunos juegos con apuesta que no se encuentran permitidos por la ley en mención, puede estimarse que el reglamento impugnado contiene disposiciones aparentemente inconstitucionales.

En razón de lo antes mencionado, se advierte que la controversia constitucional solicita la suspensión de los efectos y consecuencias del reglamento

impugnado. Tal situación la sustenta entre otros puntos, en que de no concederse la suspensión, el Reglamento permitirá que se concedan permisos para realizar juegos con apuestas considerados como prohibidos por la Ley reglamentada. Esto es de suma importancia toda vez que significa que la controversia constitucional 97/2004, si bien impugna un reglamento que es clasificado como una norma general por criterio de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del cual no puede otorgarse su suspensión, también es cierto que no puede pasar desapercibido que dicha controversia contiene características especiales que la diferencian del asunto del cual deriva el citado criterio de la Sala.<sup>173</sup>

Aunado a lo anterior, se advierte que el Reglamento materialmente legislativo se ubica en un plano jerárquicamente inferior al de una Ley. Por tanto, resulta necesario analizar si en el caso particular es procedente conceder la suspensión, toda vez que existe una posible afectación a una norma de carácter general que es jerárquicamente superior.

En este punto, conviene mencionar que la prohibición expresa para negar la suspensión respecto de normas generales si bien es rígida e inflexible, puede llegar a tener su justificación en el hecho de que una ley emanada de un procedimiento legislativo ocupa un lugar fundamental en el sistema de fuentes. De igual forma, debido a su origen, las leyes cuentan con una presunción de constitucionalidad. Por ello, es incongruente que un reglamento que aparentemente contraviene las disposiciones de la ley, no pueda ser suspendido bajo el argumento

---

<sup>173</sup> El asunto del cual deriva la tesis CXVI/2000, cuyo rubro es: “**SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. ES IMPROCEDENTE TRATÁNDOSE DE REGLAMENTOS.**” Tuvo una naturaleza distinta, debido a que deriva de la controversia constitucional 14/2000, promovida por el Estado de Oaxaca. En dicha controversia se impugnó el Reglamento Interno de la Comisión Municipal de Derechos Humanos de Huajuapán de León, Estado de Oaxaca. Por tanto, se trataba de un reglamento interno, el cual es de naturaleza administrativa y tiene por objeto fijar la organización interna determinado el número, jerarquía y atribuciones de una unidad administrativa, en este caso de la Comisión de Derechos Humanos del Municipio de Huajuapán de León, Estado de Oaxaca. Lo anterior, es totalmente distinto a lo ocurrido en la controversia constitucional 97/2004, toda vez que en este caso no es un reglamento interno de naturaleza

de que existe un criterio emitido por una de las Salas del Alto Tribunal que establece que todos los reglamentos son normas generales y, por tanto no procede su suspensión. Lo anterior, sin tomar en cuenta que en una controversia constitucional pueden presentarse diversas características y circunstancias que deben ser tomadas en cuenta para el eficaz cumplimiento de la sentencia definitiva.

Sin embargo, en el presente caso aún cuando se presentaron las características antes mencionadas, la Segunda Sala de la Suprema Corte, simplemente determinó negar la suspensión sin tomar en cuenta ningún otro argumento mas que el contenido en la tesis aisladas que prohíbe la suspensión de todos los reglamentos que un momento dado sean impugnados en una controversia constitucional.

Además, como consecuencia del análisis del recurso de reclamación 329/2004, en comento, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, emitió otro criterio en el cual determinó que la suspensión también está prohibida no solo respecto de normas generales, sino también, de los artículos transitorios y sus efectos. Dicho criterio se identifica con el número de tesis 2a. XXXII/2005, y se ubica en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXI, marzo de 2005, página 910, cuyo rubro y texto son<sup>174</sup>:

***"SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA PROHIBICIÓN DE OTORGARLA RESPECTO DE NORMAS GENERALES INCLUYE LOS ARTÍCULOS TRANSITORIOS Y SUS EFECTOS. La prohibición del artículo 14 de la Ley Reglamentaria de la materia, en el sentido de no otorgar la suspensión respecto de***

---

administrativa, sino un reglamento de naturaleza legislativa que tiene por objeto establecer los lineamientos para la ejecución de una Ley expedida por el Congreso de la Unión.

<sup>174</sup>El Ministro Ponente del citado criterio fue Sergio Salvador Aguirre Anguiano y los Secretarios fueron Pedro Alberto Nava Malagón y Agustín Tello Espindola.

*normas generales, incluidas las de tránsito, tiene como finalidad que no se paraliquen sus efectos, por eso, cuando en la controversia constitucional se impugna una norma a través de su primer acto de aplicación, de proceder la medida cautelar solicitada, se suspenden los efectos y consecuencias del acto concreto de aplicación, pero de ninguna forma el contenido de la disposición legal aplicada.*"

El criterio antes citado es de suma importancia, debido a que establece que sólo son suspendibles los efectos y consecuencias de un acto de aplicación de la norma impugnado, más no así, el contenido de la disposición legal aplicada. Con esto, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cerró la posibilidad de flexibilizar el criterio de negar la suspensión respecto de reglamentos.

Esta situación, tiene efectos trascendentes en lo relativo a la eficacia del control constitucional, toda vez que el legislador en ningún momento consideró que un reglamento no podía suspenderse, mucho menos si tomamos en cuenta que existen diversos tipos de reglamentos. Al respecto, es oportuno señalar que en el proceso legislativo de la Ley Reglamentaria del Artículo 105, fracciones I y II, de la Constitución Federal, en la parte relativa a la improcedencia de la suspensión respecto de normas generales se mencionó lo siguiente:

***"Me parece, compañeros, que los avances que tiene esta reforma, en este repaso de carácter constitucional que se ha hecho, son fundamentales. Se reglamentan los procedimientos, se amplían los sujetos de la controversia, se incluye al municipio, se pueden suspender actos y por ahí hay en la ley***

---

que estamos comentando un incidente de suspensión mas no de normas de carácter general; hay una tendencia de colocación en el sistema europeo de control de la constitucionalidad; hay efectos generales de la sentencia; hay una derogación que es producto de la actividad judicial y ya no solamente de la actividad del Congreso por la vía del artículo 72 de la Constitución y, por lo tanto, es una excepción al artículo 72 de la Constitución.”

De acuerdo con lo anterior, se advierte que la intención del Legislador fue atribuirle a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, facultades de Tribunal Constitucional (similares a las de los Tribunales Constitucionales europeos). Por tanto, si bien se reconoce que no se puede conceder la suspensión respecto de normas generales, también es claro que si se pretende otorgar a este Alto Tribunal características de Tribunal de Constitucional. Esto implica que en los casos con características especiales, éste pueda tomar las decisiones que resguarden más el orden constitucional.<sup>175</sup> Asimismo, se advierte que menciona el contenido del

---

<sup>175</sup> Como ejemplo existe el del artículo 64 en sus puntos 2 y .3 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional Español establece lo siguiente: Dos. “Si el conflicto hubiere sido entablado por el Gobierno una vez adoptada decisión por la Comunidad Autónoma y con invocación del artículo 161.2 de la Constitución, su formalización comunicada por el Tribunal suspenderá inmediatamente la vigencia de la disposición, resolución o acto que hubiesen dado origen al conflicto. Tres. En los restantes supuestos, el órgano que formalice el conflicto podrá solicitar del Tribunal la suspensión de la disposición, resolución o acto objeto del conflicto, invocando perjuicios de imposible o difícil reparación, el Tribunal acordará o denegará libremente la suspensión solicitada” En este sentido estamos conscientes de que el Tribunal Constitucional Español regula algunas figuras distintas a las encomendadas a nuestro Alto Tribunal. Sin embargo, consideramos que si en el proceso legislativo de la Ley Reglamentaria del Artículo 105, fracciones I y II, de la Constitución Federal, se pretendió establecer semejanzas con los Tribunales europeos, el presente asunto puede ser estudiado tomando en cuenta sus circunstancias y características especiales .

artículo 72 de la Constitución Federal, el cual se refiere al proceso de creación de leyes por parte del Congreso, lo cual no tiene que confundirse con los reglamentos o acuerdos que no guardan esta naturaleza.

Además, la propia Ley Reglamentaria de la materia establece que es improcedente la suspensión respecto de normas, sin embargo, no precisa respecto a qué tipo de normas y en qué supuestos. Por tanto, si la Suprema Corte de Justicia de la Nación pretende tener las facultades de un Tribunal Constitucional, no es congruente que mediante sus criterios establezca lineamientos rígidos e inflexibles que obstaculicen la libre interpretación de la cual debe gozar cualquier Tribunal Constitucional.

En razón de lo anterior, se estima que en el recurso de reclamación 329/2004, no se agotaron exhaustivamente los presupuestos que se proponen en el presente estudio. Al respecto, se advierte que en el presente asunto, si se hubieran agotado los presupuestos del peligro en la demora; que con la concesión o negación de la suspensión no se otorguen más o diferentes derechos de los que pudieren obtenerse de la sentencia definitiva y, la apariencia del buen derecho, posiblemente la Segunda Sala o incluso el Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su actuación de Tribunal Constitucional, hubieran otorgado la suspensión del reglamento de la impugnado en la controversia constitucional 97/2004.

### **1) Peligro en la demora**

Por lo que respecta al presupuesto del peligro en la demora, se advierte que el recurso de reclamación 329/2004, que determinó confirmar el auto que negó la suspensión del Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, no tomó en

---

cuenta que la negación de la suspensión producirá efectos de imposible o difícil reparación, toda vez que se concederán permisos para que juegos con apuesta aparentemente prohibidos por la Ley Federal de Juegos y Sorteos, tengan vigencia por un tiempo aproximado de 25 años, 28 días o de un 1 año.<sup>176</sup>

Asimismo, debido a que las sentencias definitivas de las controversias constitucionales no tienen efectos retroactivos, es claro que en caso de que dicha resolución determinara que el Reglamento si contraviene algunos preceptos a la Ley Federal de Juegos y Sorteos, los efectos derivados del reglamento posiblemente inconstitucional ya no podrían ser suspendidos ni modificados.

En razón de la situación antes mencionada, era necesario que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia, tomara en cuenta que no solo se trataba de negar la suspensión, porque se trataba de un reglamento, sino que debió considerar que los efectos de dicho reglamento, producirían daños de difícil reparación en caso de el mismo fuera declarado inconstitucional parcial o totalmente.

## **2) Que con la concesión o negación de la suspensión no se otorguen más o diferentes derechos de los que pudieron obtenerse de la sentencia definitiva:**

---

<sup>176</sup> El artículo 33 del Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, señala que la vigencia de los permisos que otorgue la Secretaría para los juegos con apuestas y sorteos a que se refieren la Ley y este Reglamento se ajustará a lo siguiente: I. Los permisos para la apertura y operación del cruce de apuestas en hipódromos, galgódromos, frontones, centros de apuestas remotas y salas de sorteos de números tendrán una vigencia máxima de 25 años; II. Los permisos para la apertura y operación del cruce de apuestas en ferias regionales, en peleas de gallos y en carreras de caballos en escenarios temporales, tendrán una vigencia máxima de 28 días o el equivalente a la duración de la temporada autorizada; III. Los permisos para la operación de sorteos en sistemas de comercialización, tendrán una vigencia igual al periodo de tiempo suficiente para asegurar la adjudicación del bien o la prestación del servicio de que se trate, y IV. Los permisos para la operación de sorteos con venta de boletos, sorteos sin venta de boletos y sorteos instantáneos, tendrán una vigencia máxima de un año. Los permisos señalados en la fracción I podrán ser prorrogados por periodos subsecuentes de hasta 15 años, siempre que los permisionarios se encuentren al corriente en el cumplimiento de todas sus obligaciones.

La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, debió considerar que con la negación de la suspensión posiblemente estaba concediendo más derechos que los obtenidos con la sentencia definitiva, toda vez que la aparente inconstitucionalidad de algunos preceptos de la citada ley, ocasionarían que la resolución definitiva invalidara parcialmente el contenido del citado reglamento. Tal situación, implica que el contenido de la sentencia definitiva, posiblemente otorgue menos derechos, que los concedidos con la vigencia y efectos del reglamento que no fue suspendido. Lo anterior, porque mientras el proceso principal se lleve a cabo, el reglamento impugnado continuará surtiendo efectos y, por ende, los permisos contenidos en los artículos que aparentemente contravienen a la Ley reglamentada, podrán ser otorgados y serán válidos aún después de que se resuelva el juicio principal con una sentencia que posiblemente declare la invalidez de algunos de esos permisos. Lo anterior, porque las sentencias de la controversia constitucional no tienen efectos retroactivos.

### **3) Apariencia del buen derecho:**

Como se mencionó en el Capítulo II, el presupuesto de referencia, se caracteriza por aceptar la probabilidad de la existencia de un derecho, el cual se acreditará cuando se presenten elementos suficientes que presuman su posible acreditación en favor de la parte actora o solicitante de la medida cautelar.

En el presente asunto, la apariencia del buen derecho resulta ser un presupuesto indispensable para evaluar la posibilidad del otorgamiento de la suspensión de los efectos del Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos.

Así, como primer punto tenemos que la facultad para legislar en materia de juegos de azar y con apuesta corresponde en forma exclusiva al Congreso de la

Unión en términos del artículo 73, fracción X, de la Constitución Federal, lo cual implica que por disposición constitucional expresa, únicamente el Congreso de la Unión tendrá competencia para emitir las leyes relativas. Esta situación implica que ningún otro ordenamiento pueda legislar en esa materia.

En este sentido, tenemos que la Ley Federal de Juegos y Sorteos, en sus artículos 1º y 2º establece lo siguiente:

"ARTICULO 1o- Quedan prohibidos en todo el territorio nacional, en los términos de esta Ley, los juegos de azar y los juegos con apuestas.

ARTICULO 2o- Sólo podrán permitirse:

I.- El juego de ajedrez, el de damas y otros semejantes; el de dominó, de dados, de boliche, de bolos y de billar; el de pelota en todas sus formas y denominaciones; las carreras de personas, de vehículos y de animales, y en general toda clase de deportes;

II.- Los sorteos.

Los juegos no señalados se considerarán como prohibidos para los efectos de esta Ley."

De lo anterior y sin entrar al fondo del asunto, podemos advertir que la Ley en comento, es muy clara al establecer que únicamente los juegos mencionados en su artículo 2º están permitidos. Sin embargo, el Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos permite la realización de juegos con apuesta que no se

encuentran expresamente previstos en el citado artículo 2º de la Ley en comento, al respecto y solo a manera de ejemplo se cita el artículo 20 del reglamento en mención, el cual indica lo siguiente:

“ARTÍCULO 20.- La Secretaría podrá otorgar permisos para celebrar los juegos con apuestas y sorteos a que se refiere la Ley y el presente Reglamento a los solicitantes conforme a lo siguiente:

I. Para la apertura y operación del cruce de apuestas en hipódromos, galgódromos, frontones, así como para la instalación de centros de apuestas remotas y de salas de sorteos de números, sólo a sociedades mercantiles que estén debidamente constituidas conforme a las leyes de los Estados Unidos Mexicanos;

II. Para la apertura y operación del cruce de apuestas en ferias, a personas morales mexicanas;

III. Para la apertura y operación del cruce de apuestas en carreras de caballos en escenarios temporales y en peleas de gallos, a sociedades mercantiles que estén debidamente constituidas conforme a las leyes de los Estados Unidos Mexicanos y a personas físicas, y

IV. Para organizar sorteos, a personas físicas y morales constituidas conforme a las leyes de los Estados Unidos Mexicanos.”

Como se advierte, sólo en apariencia el reglamento impugnado señala la existencia de diversas clases de juego con apuesta y de azar, que no se encuentran expresamente contenidos en el artículo 2º de la Ley de la materia. Por ello, se estima que si bien es cierto que el Poder Ejecutivo Federal en ejercicio de las facultades que el artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal, se encuentra facultado para reglamentar la referida ley, también lo es que la Ley reglamentada fue creada en ejercicio de las facultades exclusivas concedidas por la Constitución Federal al Congreso de la Unión. Asimismo, la facultad reglamentaria del Ejecutivo Federal que se ejerció de conformidad con el artículo 89, fracción I, constitucional, tiene como principal objeto el que se promulguen y ejecuten las leyes que expida el Congreso de la Unión. Esto es, el reglamento impugnado tiene como origen y propósito la eficacia de la Ley, lo que significa que sin la Ley, el Reglamento no puede surtir efectos, lo cual no sucede en caso contrario.

En este orden de ideas y sin entrar el fondo del estudio, se advierte que existen dos elementos que nos sirven para poder estimar que se observa una posible acreditación del derecho de la parte actora. Dichos elementos son: a) que por disposición constitucional todo lo relativo a legislación de juegos de azar y con apuestas corresponde al Congreso de la Unión y, que por ello, esta legislación se encuentra en un rango de jerarquía superior al de los reglamentos emitidos por el Poder Ejecutivo Federal. De igual forma, la Ley no puede dejar de surtir efectos porque se crea un vacío en el marco jurídico, lo cual no sucede en el caso de que se suspendan algunos efectos del reglamento cuyo objeto se limita exclusivamente a la ley para la que fue creado y, b) que en apariencia existen disposiciones contenidas en el reglamento que posiblemente contravengan el contenido de la Ley reglamentada.

De lo anterior, podemos deducir que existen elementos suficientes para presumir la existencia de un derecho a favor del Congreso de la Unión. Ello, porque resulta tener mayor viabilidad defender los efectos de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, que los de su reglamento. No obstante, toda vez que al respecto los Ministros instructores determinaron negar la medida cautelar respecto de los efectos y consecuencias del reglamento impugnado, se tiene que los efectos de la Ley Federal de Juegos y Sorteos se encuentran obstaculizados por su propio reglamento.

### **3.1. Referencia a las características generales del reglamento impugnado en la controversia constitucional 22/2001.**

En la controversia constitucional 22/2001, el Congreso de la Unión, impugnó del Poder Ejecutivo Federal el Decreto por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones del Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, de fecha veintidós de mayo de dos mil uno, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro del mismo mes y año.

El asunto en comento se consideró útil para el presente estudio, debido a el acto impugnado lo constituye el Reglamento de la Ley del Servicio Público de la Energía Eléctrica, por considerar que dicho ordenamiento contiene disposiciones que contravienen en forma directa a la Constitución Federal.

Así, en la demanda de controversia constitucional se impugnaron los artículos 126, párrafos segundo y tercero y 135, fracción II y párrafos antepenúltimo, penúltimo y último del Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, reformados y adicionados mediante Decreto Presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación del veinticuatro de mayo de dos mil uno. En este sentido, el proyecto señala que la cuestión efectivamente planteada,

supliendo la deficiencia de la demanda y contestación, implica el estudio del contenido del artículo 89, fracción I, de la Constitución, para determinar si se violaron los artículos relativos al autoabastecimiento y a la cogeneración de energía eléctrica de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, interpretados éstos a la luz de las normas constitucionales que establecen el marco supremo que rige todo lo relacionado con la energía eléctrica.

Una vez precisado lo anterior, el proyecto considera que debe declararse medularmente fundado el concepto de invalidez relativo a la violación del artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal, en virtud de que el Decreto impugnado va más allá de las disposiciones jurídicas que pretende reglamentar, interpretadas conforme a las normas constitucionales que regulan la materia de energía eléctrica.

Asimismo, el proyecto menciona que las disposiciones impugnadas representan un cambio sustancial respecto a las condiciones establecidas por la ley, pues se desvirtúa el requisito de autoconsumo, elemento esencial de las figuras de autoabastecimiento y cogeneración y se altera el concepto de excedente, pues pasa de ser: "lo que sobra racionalmente después del autoconsumo de la producción" a un sentido "de la capacidad sobrante del permisionario, una vez satisfechas sus necesidades", lo que puede interpretarse como todo lo que se pueda producir y no se consuma. En efecto, al establecer límites más laxos para el caso del autoabastecimiento y al desaparecer los límites de compromiso de capacidades y producciones en el caso de la cogeneración, lo que deriva de la propia naturaleza de ese tipo de permisos y que constituyen la limitación lógica contenida en la ley, interpretada a la luz del artículo 27 de la Constitución, en el párrafo relativo, podrían existir proyectos de autogeneración cuyo destino no sea el autoconsumo, sino la venta de electricidad, lo que, además, implicaría apartarse de los principios constitucionales establecidos en la parte final

del sexto párrafo del artículo 27 de la Constitución, que regula el autoconsumo y la cogeneración al margen del servicio público.

De igual forma, el estudio menciona que Decreto impugnado implica una violación al límite de la facultad reglamentaria prevista en el artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal, consistente en que las disposiciones reglamentarias deben estar subordinadas a la ley que reglamentan, la debe ser su justificación y su medida.

En virtud de lo anterior, el proyecto de la controversia constitucional 22/2001, la declaró como procedente y fundada y, en consecuencia, determinó la invalidez de diversos artículos contenidos en el Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, reformados y adicionados mediante Decreto Presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de mayo de dos mil uno. Finalmente, el citado estudio se aprobó en sesión de fecha veinticinco de abril de dos mil dos, por mayoría de ocho votos.

Como podemos observar, en el asunto en comento se suscitó el supuesto de que el acto impugnado era un reglamento cuyo contenido reflejaba una aparente contradicción a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, así como algunos preceptos de la Constitución Federal. Al respecto, el citado reglamento impugnado no pudo ser suspendido durante la substanciación de la controversia constitucional, porque ello hubiera significado desatender el criterio de la tesis CXVI, la cual sostiene que la suspensión es improcedente tratándose de reglamentos. Sin embargo, como antes se mencionó, tal situación implica una obstaculización al ejercicio de las facultades jurisdiccionales que la Suprema Corte de Justicia debe ejercer en beneficio del interés público y en resguardo del orden constitucional.

Así, tenemos que en el asunto que se cita, el reglamento impugnado surtió efectos en tanto el proceso principal no era resuelto, lo cual significa que citado

ordenamiento en tanto no fue resuelta la controversia constitucional interrumpió el contenido de la Ley reglamentada e incluso, vulneró diversos preceptos ubicados en la Constitución Federal. Esto es así, porque finalmente, la sentencia que resolvió el conflicto constitucional declaró la invalidez de los artículos impugnados del referido reglamento.

De esta forma, es claro que el Alto Tribunal desestimó que una ley cuente con la presunción de constitucionalidad y, que un reglamento no puede interrumpir los efectos de la primera en razón de su contenido y ubicación de norma de aplicación de rango inferior. Además, el asunto en mención guardaba una estrecha relación con diversos preceptos constitucionales cuyos efectos debieron ser cuidadosamente resguardados para con ello evitar que un reglamento provocara cualquier tipo de daño al marco jurídico mexicano.

Bajo este tenor, se estima que en el presente asunto el Ministro Instructor debió considerar que el objeto de que la suspensión es improcedente respecto de normas generales tiene como principal objeto evitar que se presente la existencia de un vacío legal que puede provocar daños irreparables en el sistema jurídico que no podrían ser subsanados con la sentencia definitiva o un descontrol que podría desestabilizar el orden jurídico que guardan la correlación de las normas. Sin embargo, esta situación no debe confundirse con los efectos que un reglamento puede provocar en una ley, toda vez que no se trata de normas de la misma naturaleza ni rango jerárquico.

La situación antes planteada, reafirma la posición que se refiere a que toda vez que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Reglamentaria del artículo 105, fracciones I y II, de la Constitución Federal, no prohíben la suspensión respecto reglamentos, el Alto Tribunal debe contar con facultades para determinar y valorar si en determinados supuestos y previo

análisis exhaustivo, lo procedente sea conceder la medida cautelar para evitar que un ordenamiento aparentemente inconstitucional afecte al marco jurídico vigente.

Cabe aclarar que lo anterior no desatiende el hecho de que a diferencia de otros marcos jurídicos extranjeros, en el mexicano sí exista una disposición legal que prohibida expresamente la suspensión de las normas generales, ello no significa que este criterio deba ser rígido e inflexible, toda vez que si bien es cierto que en aras del interés general es necesario que las normas jurídicas se ejecuten, también es cierto que esta situación no debe desatender la importancia de tomar en cuenta las características y circunstancias especiales el caso.

De la misma forma que en el recurso de reclamación 329/2004, en el presente asunto se presenta una situación todavía más compleja, debido a que en este caso el hecho de que el reglamento continuara surtiendo efectos, en tanto, no se resolvía el procedimiento principal, implicó que no sólo se obstaculizara la eficacia de la Ley del Servicio Público y de Energía Eléctrica, sino que se afectaran directamente diversos preceptos contenidos en la propia Constitución Federal.

Por ello, en el caso de estudio, lo conveniente era analizar principalmente los elementos del peligro en la demora y de la apariencia del buen derecho para que con ello, en forma similar a lo ocurrido con el Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, se pudiera demostrar que el criterio rígido e inflexible de prohibir la suspensión respecto de los reglamentos, así como de sus efectos y consecuencias, resulta un criterio impráctico que produce mayores perjuicios que beneficios en este tipo de medidas cautelares.

#### **4.- Recurso de Reclamación 105/2003**

**La garantía como requisito excepcional para el otorgamiento de la suspensión en la controversia constitucional.**

## **I. Características del caso**

En la controversia constitucional 23/2003, el Gobierno del Estado de Chihuahua, demandó al Poder Ejecutivo Federal, el oficio emitido por el Director General del Centro de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes del Estado de Chihuahua que fue dirigido al Secretario de Comunicaciones y Obras Públicas del Gobierno del Estado de Chihuahua, mediante el cual se menciona que el tramo carretero Jiménez-Parral, en el Estado de Chihuahua es de jurisdicción federal.

En el capítulo relativo a la suspensión, la parte actora solicitó la medida cautelar para el efecto de que la autoridad demandada no realizara actos de jurisdicción federal en el tramo carretero en conflicto. Al respecto, por auto de fecha veintisiete de marzo de dos mil tres, el Alto Tribunal determinó conceder la suspensión. Resulta oportuno mencionar que la característica especial del recurso en estudio se refiere a que la medida cautelar se concedió con la condición de que la parte actora otorgara una garantía por la cantidad de diez millones de pesos. Lo anterior, se sustentó en los siguientes argumentos:

1. De acuerdo con el contenido de los artículos 14 y 18 de la Ley Reglamentaria del artículo 105, fracciones I y II, de la Constitución Federal, el Ministro Instructor debe tomar en cuenta los elementos que le sean proporcionados por las partes, así como las circunstancias y características particulares del caso. Por ello, lo procedente es conceder la suspensión para el efecto de las cosas se mantengan en el estado que actualmente guardan. Asimismo, con la suspensión otorgada no se actualiza alguna de las prohibiciones previstas en el artículo 15 de la Ley Reglamentaria de la materia.

2. Atendiendo a que en términos del párrafo segundo de la fracción III, del artículo 105 de la Constitución Federal, las resoluciones que se dicten en las controversias constitucionales no tienen efectos retroactivos y tomando en consideración además que tanto la parte actora como la parte demandada se adjudican jurisdicción sobre el mencionado tramo carretero Jiménez-Parral, conforme a lo establecido en la última parte del artículo 18 de la Ley de la materia y, con base en el resumen de los importes captados en la caseta de cobro de peaje de la carretera en mención y, estimando que el trámite y resolución del presente asunto se lleve a cabo en un lapso de cinco meses, la parte actora **deberá, dentro del plazo de diez días hábiles contados a partir de la legal notificación del proveído, exhibir como garantía de billete de depósito expedido por Nacional Financiera, Sociedad Nacional de Crédito, un billete de depósito por la cantidad de diez millones de pesos.**

3. La medida cautelar surte efectos desde luego, pero dejará de surtirlos si en el plazo antes indicado no se exhibe la garantía por el importe indicado.

En contra del auto en mención, la parte actora interpuso recurso de reclamación, al cual se le asignó el número 105/2003. Lo anterior, porque la parte recurrente estimó entre otros puntos, que para la fijación de la garantía no se tomaron en cuenta las circunstancias y características particulares de la controversia constitucional, ni los elementos aportados por las partes, ni los requeridos por el Ministro Instructor, que obran en el expediente principal y en el incidente de suspensión. Como consecuencia de lo anterior —estimó la parte recurrente— es el Estado quien sufrirá daños y perjuicios en su patrimonio resultando innecesaria la fijación de garantía alguna para que surtieran los efectos de la suspensión.

Asimismo, el recurrente mencionó que la garantía constituye un gravamen importante para la Hacienda Pública Estatal que le causaría un agravio material no reparable en sentencia definitiva. De igual forma, sostiene que se viola el principio de que la efectividad de la medida cautelar no depende de la fijación de una garantía.

## **II. Criterios utilizados para la resolución del recurso**

El recurso de reclamación 105/2003, retoma las consideraciones de los agravios expuestos por la parte recurrente y, una vez analizados cada uno de ellos, concluye desestimar los argumentos que impugnan la violación al artículo 16 de la Constitución Federal. Por lo que respecta a los agravios restantes, el estudio consideró analizarlos de manera conjunta.

Posteriormente, el estudio analiza el contenido de los artículos 14 y 18 de la Ley Reglamentaria del artículo 105, fracciones I y II, de la Constitución Federal, de lo cual estima que en términos de la última parte del artículo 18 de la citada ley, debe entenderse que dentro de los requisitos para que la medida cautelar sea efectiva se encuentra el de la garantía, aún cuando dicho precepto no lo señale así expresamente.

De acuerdo con lo anterior, el proyecto señala que la garantía exigida a la parte actora, se encuentra regulada por el artículo 18 de la Ley Reglamentaria del artículo 105 de la Constitución Federal.

En razón de lo anterior, el estudio realizado en el recurso de reclamación 105/2003, concluye que de acuerdo con las circunstancias y características particulares de la controversia constitucional, en el caso resultaba necesario exigir garantía para que surtiera efectos la suspensión concedida, a efecto de reparar los

posibles daños y perjuicios que pudieran ocasionarse con la concesión de la medida.

### **III. Razonamientos que sustentan el sentido de la resolución**

El estudio realizado en el recurso de reclamación, estimó que de conformidad con los artículos 14 y 18 de Ley Reglamentaria del artículo 105, fracciones I y II, de la Constitución Federal, se advierte que:

- a) En las controversias constitucionales, de oficio o a petición de parte, podrá concederse la suspensión del acto que las motivare, hasta antes de que se dicte la sentencia definitiva;
- b) La suspensión se concederá con base en los elementos que sean proporcionados por las partes o recabados por el ministro instructor;
- c) La suspensión no podrá otorgarse cuando la controversia se hubiere planteado respecto de normas generales;
- d) Para el otorgamiento de la suspensión deberán tomarse en cuenta las circunstancias y características particulares de la controversia constitucional;
- e) En el auto en el que se otorgue la suspensión deberá señalarse con precisión los alcances y efectos de la suspensión, los órganos obligados a cumplirla, los actos suspendidos, el territorio respecto del cual opere, el día en que deba surtir sus efectos y, en su caso, los requisitos para que sea efectiva.

Con base en los puntos antes mencionados, el proyecto señala que en términos de la última parte del artículo 18 de la Ley Reglamentaria de la materia, en el auto en el que se conceda la suspensión deberán precisarse, en su caso, los requisitos para que dicha medida sea efectiva, dentro de los cuales debe entenderse que se encuentra el de la garantía necesaria para que surta efectos la

suspensión, **no obstante que el precepto mencionado no lo señale así expresamente**, ya que tal requisito está encaminado a lograr la efectividad de la suspensión a través de la reparación de los posibles daños y perjuicios que pudieran ocasionarse con el otorgamiento de tal medida; debiéndose aclarar que el requisito de la garantía alude a una carga para el actor y no para los órganos o entes demandados.

Finalmente, el estudio concluye que la garantía exigida a la actora para surtiera efectos la medida suspensiva que le fue concedida, se encuentra regulada por el artículo 18 de la Ley de la materia y, por tanto, no se generan instituciones jurídicas no previstas en esa norma.

Así, el proyecto indica que en el caso de estudio, la garantía no sería para el peculio de la Federación, sino que servirían para reparar los posibles daños causados a la carretera; además de que a través de dicha entrega de ninguna forma se retrotraerían los efectos de la sentencia, ya que con ello no se volverían las cosas al estado en que se encontraban al momento de la concesión de la suspensión, **sino únicamente se lograría la reparación de los posibles daños y perjuicios que pudieran ocasionarse con el otorgamiento de la suspensión**. De esta manera –señala el proyecto– en el caso resultaba necesario exigir garantía para que surtiera efectos la suspensión concedida, a efecto de reparar los posibles daños y perjuicios que pudieran ocasionarse con la concesión de la medida. Asimismo, por lo que respecta a la posible afectación a la hacienda del Estado de Chihuahua, el estudio señala que dicho argumento es inatendible toda vez que son cuestiones encaminadas al fondo del asunto.

En virtud de lo anterior, el recurso de reclamación 105/2003 fue declarado infundado, por unanimidad de diez de los once votos de los Ministros integrantes del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

#### **IV. Voto**

##### **No lo hubo**

**V. Motivos por los cuales la resolución adoptada por la Suprema Corte de Justicia (ya sea en Pleno o Salas) afecta la normalidad del marco jurídico señalado en el Capítulo III del presente estudio.**

Como podemos observar, el tema de la garantía como presupuesto excepcional para el otorgamiento de la suspensión en la controversia constitucional, resulta de especial interés debido a que esta figura tiene como principal objeto evitar y, en su caso, reparar los posibles daños que pudieran presentarse durante la substanciación del juicio.

En este sentido, como mencionamos en el Capítulo II del presente estudio, de las tres clases de garantía que existen en términos generales (juratoria, personal y real). Sin embargo, en el criterio jurisprudencial por el cual se solicita la garantía, no se establece el tipo de caución requerida. Por tanto, se estima que es importante que el juzgador analice la forma en la cual se solicitará el citado requisito.

Lo anterior, porque es conocido que las cauciones pueden ser exigidas por el juzgador previa concesión de la medida cautelar, sin embargo, surge el cuestionamiento en relación con aquellos juicios en los que una o ambas partes son órganos del Estado. En este sentido, se debe considerar la conveniencia de solicitarles garantía o caución, toda vez que en este caso se trataría de un congelamiento de cantidades o bienes pertenecientes al patrimonio del Estado.

Del contenido del proyecto que resolvió el recurso de reclamación en estudio, se aprecia que el objeto de solicitar una garantía como requisito para hacer efectiva la suspensión en las controversias constitucionales es para evitar los posibles daños y perjuicios causados durante la substanciación del juicio de controversia constitucional, con motivo del otorgamiento de la medida cautelar.

Además, de la interpretación realizada al artículo 18 de la Ley Reglamentaria del artículo 105, fracciones I y II, de la Constitución Federal, el estudio reconoce la opción de reclamar la existencia de daños y perjuicios derivados del otorgamiento de la suspensión en la controversia constitucional, así como la posibilidad de que Estado pueda desprenderse de una parte de su patrimonio para que en determinado momento pueda hacerse efectiva la mencionada caución.

Al respecto, no debe pasar desapercibido que el Estado cuenta con un patrimonio del cual no siempre puede disponer. Así, dentro de la clasificación de los bienes que conforman dicho patrimonio encontramos que existen algunos que no son susceptibles de ser gravados ni embargados. Tal situación como se mencionó en el Capítulo II, se encuentra contemplada por nuestro marco jurídico, el cual se sustenta principalmente en la Constitución Federal, así como en diversos ordenamientos como lo son el Código Civil Federal y la Ley General de Bienes Nacionales.

Bajo este tenor, conviene mencionar que en la controversia constitucional 23/2003, se realizó la interpretación del artículo 132 de la Constitución General<sup>177</sup>. Lo anterior, porque en dicho asunto el Estado de Chihuahua, consideraba que la

---

<sup>177</sup> Art. 132.- Los fuertes, los cuarteles, almacenes de depósito y demás bienes inmuebles destinados por el Gobierno de la Unión al servicio público o al uso común, estarán sujetos a la jurisdicción de los Poderes Federales en los términos que establezca la ley que expedirá el Congreso de la Unión; mas para que lo estén igualmente los que en lo sucesivo adquiriera dentro del territorio de algún Estado, será necesario el consentimiento de la legislatura respectiva.

jurisdicción del tramo carretero en conflicto, era local debido a que de conformidad con el citado precepto constitucional no existía consentimiento del Congreso de la citada entidad federativa para autorizar que el camino fuera federal.

Cabe mencionar que en el asunto de referencia, resultaba necesario tomar en cuenta cuál era la naturaleza del bien inmueble en conflicto, para que con ello se pudiera estimar si era procedente o no la imposición de una garantía respecto de dicho bien. Sin embargo, tal situación no era sencilla debido a que la litis de la controversia constitucional, precisamente consistía en determinar si el tramo carretero en conflicto era local o federal, lo cual era un punto que tenía injerencia directa para ubicar su respectiva clasificación dentro de los bienes que conforman el patrimonio del Estado. Además, de los razonamientos que sostuvieron el proyecto en comento, no se advierte que se tomara en cuenta el estudio de la naturaleza del bien inmueble para determinar la procedencia del requerimiento de la garantía para que surtiera efectos la suspensión. En este sentido, se estima que el haber requerido la garantía de diez millones de pesos, en lugar de afectar directamente el tramo carretero en conflicto, puede considerarse como medida alternativa que deriva de la interpretación realizada por el juzgador del artículo 18 de la Ley Reglamentaria del artículo 105, fracciones I y II, de la Constitución Federal.

De este modo, advertimos que el presente caso es un ejemplo de la confusa aplicabilidad del marco jurídico señalado en el Capítulo III del estudio que se desarrolla. Ello, porque dicha legislación no es clara en lo relativo a los requisitos que pueden solicitarse para la eficacia de la suspensión concedida en la controversia constitucional. Por tanto, la garantía solicitada, al haber sido una cantidad económica cuyo monto se realizó haciendo un cálculo de lo recaudado por la caseta del tramo carretero en conflicto, durante el tiempo que aproximadamente durara el juicio de controversia constitucional, guarda como

sustento jurídico una interpretación realizada al contenido del precepto legal antes mencionado.

En razón de lo anterior, se considera que la imposición de cauciones a los distintos órganos del Estado debe ser excepcionalmente considerada, debido a que finalmente la misma recaerá sobre bienes que pueden ser de uso común o destinados al servicio público, lo cual tendrá afectación y repercusión en el interés general. Asimismo, deberá tomarse en cuenta que los bienes que sirvan para cubrir la garantía requerida no sean de los clasificados como inembargables dentro del marco jurídico mexicano.

Por lo que respecta a los posibles daños y perjuicios que pudieren provocarse de la concesión de la medida cautelar, como se mencionó en el Capítulo II, éstos deberán valorarse tomando en cuenta el grado de afectación en el interés general, para luego analizar cuál podría ser la afectación al órgano o ente de poder susceptible de ser afectado con la suspensión otorgada.

## CONCLUSIONES

### CAPITULO I

1.- En la actualidad los medios de control constitucional, sirven como herramientas para materializar los principios que sustentan el marco jurídico establecido en un Estado. Dichos medios de control, se ubican principalmente en el ejercicio jurisdiccional por parte de los Tribunales Constitucionales, lo cual da como resultado que tanto los sujetos que conforman la sociedad, como los diversos entes u órganos de poder se encuentren subordinados en los ordenamientos jurídicos tutelados por la Constitución.

2.- Los mecanismos del control constitucional son distintos en cada uno de los Estados. Así, en México la Constitución adopta un sistema que puede considerarse mixto, debido a que tanto los órganos públicos, como tribunales especialmente establecidos se encuentran facultados para substanciar mecanismos de control constitucional.

3.- En México, la Suprema Corte de Justicia de la Nación es considerada como el órgano jurisdiccional de control constitucional más importante del país. Lo anterior, porque del resultado de diversas reformas constitucionales, a dicho Tribunal se le atribuyeron facultades que lo especializan para la resolución de asuntos constitucionales. En este sentido, se estima que es necesario que el proceso evolutivo de la Suprema Corte no se detenga, para que éste Tribunal logre dedicarse únicamente a resolver cuestiones netamente constitucionales.

4.- La controversia constitucional es un medio de control jurisdiccional que tiene por objeto proteger las relaciones coordinadas y armónicas entre los entes y órganos de poder establecidos en la Constitución. De igual forma, por medio de este juicio también se pretende salvaguardar el bienestar de sus gobernados.

5.- La suspensión en la controversia constitucional que se regula principalmente en los artículos 14 al 18 de la Ley Reglamentaria del artículo 105, fracciones I y II, de la Constitución Federal, se tramitará a través de un incidente que se resolverá por cuerda separada que no influirá en el proceso principal. Cabe señalar que la regulación de esta medida cautelar también se complementa con diversas tesis y criterios jurisprudenciales emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

## **Capítulo II**

1.- Las medidas cautelares son instrumentos que sirven para que el juzgador asegure el cumplimiento de un derecho pendiente de ser reconocido, evitar daños que puedan producirse a raíz del proceso pendiente de resolución, o bien para proteger pruebas. En este sentido, la suspensión implica la conservación de los elementos que forman parte del proceso antes, durante y después de su desarrollo.

2.- Para efectos del presente estudio se considera que las medidas cautelares guardan las características de instrumentalidad, provisionalidad, jurisdiccionalidad y flexibilidad y mutabilidad. La instrumentalidad, determina que la vida de la medida cautelar sigue la suerte de la pretensión principal, cabe señalar que existen posiciones doctrinarias que defienden la autonomía de las medidas cautelares, sin embargo, debido a que la suspensión en la controversia

constitucional guarda una relación directa con el juicio principal, se considera conveniente determinar que este tipo de medida cautelar sí cuenta con la característica de instrumentalidad. La provisionalidad implica la vigencia temporal de la medida cautelar. La jurisdiccionalidad se refiere a la necesidad de que sea un juzgador el que ejerza y resuelva sobre la necesidad de otorgar o negar la medida cautelar. Finalmente, por lo que respecta a la flexibilidad o mutabilidad, esta característica hace que las medidas cautelares sean susceptibles de ser modificadas o transformadas cuando ocurran hechos supervenientes que varíen los hechos que dieron origen al juicio principal.

3.- Los presupuestos generales en las medidas cautelares son el peligro en la demora, la apariencia del buen derecho y, en algunos casos la solicitud de una garantía o caución. En relación con este último presupuesto es importante mencionar que cuando se trate de conflictos en los que intervengan órganos públicos, el juzgador deberá tomar en cuenta la naturaleza de los bienes sujetos a la caución. Lo anterior, porque no todo el patrimonio del Estado es susceptible de ser garantía, debido a que algunos bienes que conforman dicho patrimonio no son susceptibles de ser gravados o embargados.

4.- En el sistema de control constitucional concentrado, las medidas cautelares adoptadas en los conflictos constitucionales entre órganos del poder público son concedidas por tribunales cuya competencia se encuentra establecida en la Constitución. Así, los procesos en los que las partes son órganos de interés público, son distintos de aquellos en los que una o ambas partes son particulares. Lo anterior, porque en los primeros, los efectos de la resolución siempre repercutirán en el interés general. De esta forma, se estima que la evaluación y análisis hecho por el juzgador para adoptar las medidas cautelares en este tipo de

procesos, se debe ajustar con mayor rigidez a los principios que sustentan el sistema de medidas cautelares.

5.- En los conflictos entre órganos de interés público, en lo relativo a la suspensión, el juzgador debe tomar en cuenta –además de los presupuestos del peligro en la demora y la apariencia del buen derecho– las consecuencias que deriven para los intereses públicos y privados la decisión adoptada en la medida cautelar. Por tanto, se considera que el *fumus boni iuris* debe atenderse en menor medida debido a que su interpretación obedece a criterios más subjetivos que los analizados para determinar la existencia del peligro en la demora. Asimismo, debido a que en este tipo de juicios se debe evitar que el juzgador anticipe provisionalmente los efectos de la posible sentencia, se estima que también deberá tomar en cuenta cuáles son los intereses en juego de las partes, ello respetando en forma prioritaria el interés general.

6.- Las características de las medidas cautelares adoptadas para los procesos en los cuales las partes son órganos o entes de poder público, serán las mismas consideradas para las medidas cautelares en general. Sin embargo, por lo que respecta a los presupuestos de este tipo de medida cautelares, se estima que éstos son: 1) consecuencias derivadas de la concesión o negación de la medida cautelar, a los intereses públicos, esto incluye la ponderación de los intereses en juego y que se tomen en cuenta las características y circunstancias especiales del caso; 2) peligro en la demora, en este punto se analizará la urgencia y los perjuicios de imposible o difícil reparación que se pudieren causar con el otorgamiento o negación de la suspensión; 3) que con la concesión de la suspensión no se otorguen más o diferentes derechos de los que pudieren obtenerse de la sentencia definitiva; y 4) apariencia del buen derecho, que implica

la presunción de legalidad o constitucionalidad del acto impugnado en la litis. En relación con el presupuesto de la garantía o caución, se considera que el mismo deberá ser excepcional. Lo anterior, porque el patrimonio del Estado no siempre es susceptible de ser enajenable o embargable.

7.- Cuando en los conflictos entre órganos de poder público, el acto impugnado es una norma general el otorgamiento de la suspensión es complicado. Lo anterior, debido al proceso que respalda la creación y vigencia de las normas generales, les otorga una presunción de constitucionalidad, más aún cuando se trata de leyes creadas por órganos legislativos. Por tanto, en estos casos el otorgamiento de la suspensión debe ser excepcional. Cabe señalar que en los casos en que un Tribunal decidiera otorgar la suspensión de la ley impugnada, se podría ocasionar un vacío legal (*horror vacui*) que traspasaría los límites a los que la suspensión se encuentra sometida. No obstante, también es cierto que en estos casos la resolución que emita el Tribunal deberá contener elementos que por técnica jurídica determinarán cuáles serán los efectos y el momento oportuno en que dicha ley dejará de tener efectos. De esta forma, se estima que el juzgador siempre deberá tomar en cuenta las características especiales de cada caso, toda vez que en ocasiones podrá presentarse un conflicto en el cual se impugne una norma notoriamente inconstitucional. El anterior criterio se refuerza aún más cuando la norma impugnada es un reglamento que aparentemente es contrario a la ley que reglamenta o a la propia Constitución.

### **Capítulo III**

1.- La controversia constitucional es un medio de control constitucional, cuyo objeto es analizar todo tipo de afectaciones a la Constitución Federal, las cuales serán impugnadas a través de los sujetos con interés legítimo para interponerla

quienes son aquellos órganos de poder señalados en el artículo 105, fracción I, de la misma. De esta forma, la suspensión de los actos impugnados en este medio de control constitucional, repercute en el interés general. Por tanto, el juzgador que decida sobre el otorgamiento de la medida cautelar, deberá valorar los posibles daños y perjuicios que podrían presentarse no sólo en las partes integrantes de la controversia constitucional, sino del bienestar social.

2.- De conformidad con el contenido de la Ley Reglamentaria del artículo 105, fracciones I y II, de la Constitución Federal, así como de los diversos criterios emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el otorgamiento o negación de la suspensión en la controversia constitucional, debe tomar en cuenta: a) que se conceda antes de que se dicte sentencia definitiva; b) que no se plantee respecto de normas generales; c) que no ponga en peligro la seguridad y economía nacionales; d) que no se pongan en peligro las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano, e) que no se afecte gravemente a la sociedad en una proporción mayor a los beneficios que con ella pudiera obtener el solicitante, f) que se tomen en cuenta las características particulares de la Controversia Constitucional y, g) que no se trate de actos consumados.

3.- La suspensión en la controversia constitucional es procedente respecto del acto impugnado, así como de sus efectos y consecuencias. Lo anterior, porque es deber del Ministro Instructor atender todos los elementos que tengan relación con la materia de la controversia, ya que de ello depende el eficaz cumplimiento de la sentencia que resuelva el conflicto.

4.- Los presupuestos de la apariencia del buen derecho y del peligro en la demora de la suspensión en la controversia constitucional, la Suprema Corte de Justicia de

la Nación estimó que sólo excepcionalmente procede otorgar la suspensión anticipando los posibles resultados que pudieren conseguirse con la resolución de fondo. Asimismo, se consideró que la apariencia del buen derecho se presenta cuando se arribe a la convicción de que existe una razonable probabilidad de que las pretensiones del actor tengan una apariencia de juridicidad. Por lo que respecta al peligro en la demora, el criterio del Alto Tribunal determinó que dicho presupuesto se acredita cuando se advierte una posible frustración de los derechos del promovente, como consecuencia de la tardanza en el dictado de la resolución de fondo.

5.- En razón de que una de las características de la suspensión es su flexibilidad y mutabilidad, cuando se presentan hechos nuevos o supervenientes que modifiquen las circunstancias o características del caso, el juzgador puede realizar una nueva evaluación de la medida cautelar. Lo anterior tiene como objeto que se determine la conveniencia de modificar o revocar la suspensión.

6.- De acuerdo con el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el requisito de la garantía tiene como objeto lograr la efectividad de la suspensión a través de los posibles daños y perjuicios que pudieran ocasionarse con su otorgamiento. En este sentido, se estima que dicho requisito debe ser analizado con especial cuidado, toda vez que no debe pasar desapercibido que se trata de un gravamen al erario público, lo cual puede reflejarse en una afectación de los recursos destinados al servicio público. Asimismo, antes de solicitar el mencionado requisito debe considerar que existen bienes del patrimonio del Estado que no son susceptibles de ser gravados.

#### **Capítulo IV**

## **Resoluciones de asuntos relevantes en materia de suspensión en controversia constitucional**

1.- El criterio de interpretación aprobado por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que permite que los efectos y consecuencias del procedimiento de juicio político puedan ser suspendidos en tanto se resuelve sobre su constitucionalidad o inconstitucionalidad, no debe aplicarse en forma general a todos los casos. Ello, porque es importante que el Ministro Instructor en cada uno de los casos analice las circunstancias y características especiales del caso, así como el análisis de los intereses en juego, con el objeto de determinar la gravedad y aparente inconstitucionalidad de los actos imputados al servidor público enjuiciado.

2.- La tesis aislada aprobada por la Primera Sala del Alto Tribunal, en la cual se determinan las características y naturaleza de la suspensión en la controversia constitucional únicamente toma en cuenta el contenido de los preceptos legales contenidos en la Ley Reglamentaria de la materia. Tal situación es lógica, sin embargo, se considera que no debe desestimarse la importancia de considerar puntos o bases pertenecientes a la teoría de las medidas cautelares.

En este sentido y de conformidad con el análisis expuesto en el Capítulo II, del presente estudio, se estima que como la suspensión en la controversia constitucional deriva de un conflicto en el cual las partes son órganos o entes públicos. Se propone que los puntos teóricos analizados por el juzgador sean los siguientes: 1) Consecuencias derivadas de la concesión o negación de la medida cautelar, a los intereses públicos, esto incluye la ponderación de los intereses en juego y que se tomen en cuenta las características y circunstancias especiales del caso; 2) Peligro en la demora; 3) Que con la concesión o negación de la

suspensión no se otorguen más o diferentes derechos de los que pudieren obtenerse de la sentencia definitiva; 4) Apariencia del buen derecho y; 5) Excepcionalmente garantía o caución.

3.- La prohibición expresa para negar la suspensión respecto de normas generales si bien es rígida e inflexible, puede llegar a tener su justificación en el hecho de que una ley emanada de un procedimiento legislativo ocupa un lugar fundamental en el sistema de fuentes, además de que las leyes cuentan con presunción de constitucionalidad. Sin embargo, resulta incongruente que un reglamento que aparentemente contraviene las disposiciones de la ley, no pueda ser suspendido bajo el argumento de que existe un criterio emitido por una de las Salas del Alto Tribunal que establece que todos los reglamentos son normas generales y, por tanto no procede su suspensión.

4.- Si se pretende que la Suprema Corte de Justicia de la Nación sea un Tribunal Constitucional, es necesario que en los casos con características especiales, éste pueda tomar las decisiones que resguarden más el orden constitucional. Por ello, se estima que el Alto Tribunal debe evitar emitir criterios de interpretación rígidos e inflexibles, debido a que con éstos únicamente obstaculizará la libre interpretación de la cual debe gozar cualquier Tribunal Constitucional.

5.- De acuerdo con el criterio de interpretación emitido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la garantía como presupuesto excepcional para el otorgamiento de la suspensión en la controversia constitucional, tiene como principal objeto evitar y, en su caso, reparar los posibles daños que pudieran presentarse durante la substanciación del juicio. No obstante, se estima pertinente que en aquellos casos en los que el Ministro determine solicitar el citado requisito,

se tome en cuenta la naturaleza del bien o cantidad sujeta a caución, debido a que ésta deberá ser susceptible de ser gravada.

## Bibliografía

ACOSTA, Sánchez, José, *Formación de la Constitución y Jurisdicción Constitucional*, Ed. Tecnos, Madrid, 1998

AJA, Eliseo, estudio preliminar en "Ferdinand Lassalle, *¿Qué es una constitución?*", Ed. Ariel, 5ª ed, España.

ANGEL, Martín, José, *Naturaleza Jurídica del Tribunal Constitucional*, Ed. Ariel, Barcelona, 1998.

ARTEAGA, Nava, Elisur, *Derecho Constitucional*, ed. Oxford, México, 1999.

CABAL, Juan Manuel, en *Perspectivas de las medidas cautelares en el proceso contencioso-administrativo*, Ed. Universidad Externado de Colombia, 1997.

CALAMANDREI, Piero, *Introducción al Estudio Sistemático de las Providencias Cautelares*, Ed. El Foro, 1996, Buenos Aires

CARNELUTTI, F, *Derecho Procesal*, Vol 1, Buenos Aires, 1971

CARRANCO, Zúñiga, Joel y Rodrigo Zerón de Quevedo, *Amparo Directo contra Leyes*, ed. Porrúa, 2ª ed, México , 2002 .

CASTRO y Castro, Juventino V, *El artículo 105 constitucional*, ed UNAM, México, 1996.

CHINCHILLA, Marín, Carmen, *La tutela cautelar en la nueva justicia administrativa*, Ed. Civitas, Madrid, 1991

DEL AGUAYO, Castiella, Íñigo, *Judicial Review y Justicia Cautelar*, Ed. Marcial Pons, Madrid

GARCÍA, Pelayo, Manuel, *Derecho Constitucional Comparado*, Ed. Alianza, Madrid, 1991.

GUERRA López, Luis, *Derecho Constitucional*, Vol I, Ed. Tirant lo blanch, 6ª Ed, Valencia, 2003.

FAIREN, Guillén, Víctor, *Doctrina General del Derecho Procesal*, ed. Bosch, Barcelona, 1990

FÁBREGA, Jorge, *Medidas Cautelares*, Ed. Gustavo Ibáñez, Colombia, 1998

FAVOREU, Louis, *Los Tribunales Constitucionales*, Ed. Ariel, España, 1994.

FERRER, Mac-Gregor, coord, *Derecho Procesal Constitucional en El control constitucional de las leyes electorales*, ed. Porrúa, 2ª Ed, México, 2001.

FIX, Zamudio, Héctor y Salvador Valencia Carmona, *Derecho Constitucional y Comparado*, ed. Porrúa, 2ª ed, México, 2001.

FIX, Zamudio, Héctor, *Justicia Constitucional, Ombudsman y Derechos Humanos*, Ed. CNDH, México, 2001

FIX, Zamudio Héctor, *Ensayos sobre el Derecho de Amparo*, ed. Porrúa, México, 1999.

GALLEGOS, Fedriani, Pablo O., en *Las medidas cautelares contra la Administración Pública*, Ed. Ábaco de Rodolfo Depalma, Buenos Aires, 2002

GARCÍA, de Enterría, Eduardo, *La batalla por las medidas cautelares*, Ed. Civitas, 2ª Ed, Madrid, 1995

GÓMEZ, Lara Cipriano, *Teoría General del Proceso*, México, UNAM, 1974, 1ª Ed

GÓNGORA, Pimentel, Genaro David, *La suspensión en materia administrativa*, Ed. Porrúa, 6 Ed., México, 2001.

HUERTA, Ochoa, Carla, *Mecanismos constitucionales para el control político*, Ed. IIJ-UNAM, 2ª Edición, 2001, México.

KIELMANOVICH, Jorge L., *Medidas Cautelares*, Ed. Rubinzal-Culzoni, Buenos Aires, 2000.

LOEWENSTEIN, Karl, *Teoría de la Constitución*, ed. Ariel, Barcelona, 1965

MARTÍNEZ, Morales, Rafael, *Derecho Administrativo 3er y 4º cursos*, Ed. Oxford, México, 2000

MONTORO, Gómez Angel J. *El Conflicto entre Órganos Constitucionales*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1992

ORTELLS, Ramos Manuel y María Pía Calderón Cuadrado, *La tutela judicial cautelar en el Derecho español*, Ed. Comares, Granada, 1996

REYES, Reyes, Pablo Enrique, *La acción de inconstitucionalidad*, ed. Oxford, México, 2000.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Los Medios de Control de la Constitucionalidad*, 2002.

TRON, Petir, Jean Claude, *Manual de los Incidentes en el Juicio de Amparo*, Ed. Themis, 4ª Ed, México, 2000

VECINA, Cifuentes, Javier, *Las medidas cautelares en los procesos ante el Tribunal Constitucional*, Ed. Colex, Madrid, 1993