



Revista Mexicana de Derecho Constitucional
Núm. 42, enero-junio 2020

La suspensión de las normas generales en las acciones de inconstitucionalidad

José María SOBERANES DÍEZ*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Antecedentes*. III. *Algunos aspectos procesales del caso concreto*. IV. *La creación de la suspensión en acción de inconstitucionalidad*. V. *Bibliohemerografía*.

I. INTRODUCCIÓN

En mayo de 1995, al expedirse la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se prohibió conceder la suspensión en las acciones de inconstitucionalidad. Ante la clara prohibición, ni la doctrina ni la jurisprudencia se han ocupado de la posibilidad de esta medida cautelar en la garantía abstracta.

Este mutis terminó cuando un grupo de senadores ejerció una acción de inconstitucionalidad en contra de la Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos, en diciembre de 2018, y solicitó la suspensión. El silencio se volvió ruido cuando el ministro instructor accedió a su petición y la segunda sala lo confirmó.

El objeto de este trabajo es analizar las resoluciones jurisdiccionales en la que se desarrolló la procedencia de la acción: el auto del ministro instructor, y las tres sentencias de los recursos de reclamación interpuestos que lo confirmaron. Para ello se expondrán los antecedentes del asunto.

* Profesor e investigador de la Universidad Panamericana, México. Investigador en el Sistema Nacional de Investigadores del Conacyt, nivel II. ORCID: 0000-0001-7400-8302; correo: jmsobranes@up.edu.mx.

to (apartado II); se tratarán algunos aspectos procesales propios de este caso (apartado III); y finalmente, se abordará la creación de la suspensión en las acciones de inconstitucionalidad (apartado IV).

II. ANTECEDENTES

El 5 de noviembre de 2018 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto por el que se expide la Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos, reglamentaria de los artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y se adiciona el Código Penal Federal.

Hay que hacer una precisión que posteriormente resultará importante: ese decreto fue publicado sin haber sido promulgado por el presidente de la República. Ello obedeció a que el 17 de agosto de 2011 se publicó una reforma constitucional que permite al presidente de la cámara de origen ordenar su publicación si el titular del Ejecutivo no promulga la ley en los diez días posteriores a que haya prelucido el plazo para realizar observaciones. Eso ocurrió, el decreto en comento fue publicado por mandato del presidente del Senado.

Un grupo de senadores ejerció acción de inconstitucionalidad en contra del decreto por el que se expide la Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos mediante una demanda presentada el 5 de diciembre de 2018. Esa demanda contaba con una peculiaridad: los promoventes pidieron al ministro instructor que suspendiera los efectos y consecuencias de la norma impugnada,¹ pese a que en este medio de control constitucional está expresamente prohibida esa medida cautelar.

La demanda fue acumulada con una acción de inconstitucionalidad previamente ejercida por la Comisión Nacional de los Derechos Humana-

¹ En concreto, solicitaron la medida cautelar a efecto de que: “(i) las partidas del Presupuesto de Egresos de la Federación para el año 2019 relativas a remuneraciones de servidores públicos que se emitan con fundamento en la referida disposición y vulneren los principios constitucionales no surtan efectos; y que, como consecuencia de ello; (ii) se aplique la regla prevista en el artículo 75 constitucional, es decir, que para dichas partidas presupuestales, se entiendan por señaladas las cantidades que se hubieren tenido fijadas en el Presupuesto para el año 2018 o el previsto en la ley que previó el empleo respectivo. (iii) Igualmente se solicita la suspensión de los tipos penales adicionados al Código Penal de la Federación (sic), derivado de los evidentes vicios de constitucionalidad de que son objeto”.

nos² y turnada al ministro Alberto Pérez Dayán, quien la admitió, pidió informes al Legislativo y al Ejecutivo federales, y, sorprendentemente, ordenó abrir el incidente relativo a la suspensión el 7 de diciembre de 2018. Ese mismo día concedió la suspensión en el cuaderno incidental, argumentando que era posible hacer eso si se hacía una interpretación de la prohibición legal a la luz del artículo 1o. constitucional, reformado en 2011.

Tanto el presidente de la República como las dos cámaras del Congreso de la Unión interpusieron recursos de reclamación en contra del auto del ministro instructor por medio del cual concede la suspensión.³ Aunque se esperaba que en un tema novedoso y trascendental hubiera sido el Pleno quien conociera de estos asuntos, fue la Segunda Sala de la Corte quien los resolvió en su sesión del 13 de febrero de 2019, confirmando el acuerdo recurrido por mayoría de tres votos,⁴ aduciendo, esencialmente, el mismo argumento que el ministro instructor: una interpretación de la prohibición a la luz del artículo 1o. constitucional permite concederla en ciertos casos. La argumentación a detalle se analizará posteriormente.

III. ALGUNOS ASPECTOS PROCESALES DEL CASO CONCRETO

Antes de analizar el principal tema de estos asuntos, la suspensión en acciones de inconstitucionalidad, hay que abordar otros aspectos procesales que se desprenden de la creación pretoriana de esta figura.

El primer tópico es la intervención del presidente de la República. De acuerdo a la ley reglamentaria, el ministro instructor debe dar vista al órga-

² La demanda de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos fue registrada con el número 105/2018; mientras que, la demanda de los senadores con el número 108/2018.

³ El recurso del Senado fue presentado el 10 de diciembre y registrado con el número 91/2018-CA; el del Ejecutivo el 11 de diciembre y registrado con el número 92/2018-CA; y el de la Cámara de Diputados el 13 de diciembre, siendo registrado con el número 95/2018.

⁴ En la sesión estuvo ausente la ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, quien estaba gozando un periodo vacacional, previo a su retiro. Esta ausencia provocó un primer empate en la votación. A favor de confirmar el acuerdo, votaron los ministros Alberto Pérez Dayán y Eduardo Medina Mora Icaza. Por la revocación del acuerdo votaron los ministros José Fernando Franco González Salas y Javier Laynez Potisek. Ante el empate, en términos del artículo 17, tercer párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación se le pidió al presidente de la Suprema Corte que designara un ministro de la Primera Sala para desempatar. Fue designado el ministro Luis María Aguilar Morales, quien rompió el empate votando a favor de confirmar el acuerdo recurrido.

no Ejecutivo que hubiera promulgado la norma reclamada para que rinda un informe.⁵ No le da el carácter de demandada, pero si entendemos que la acción es un verdadero proceso constitucional,⁶ se le está reconociendo la condición de parte.

Ahora, como se dijo en el apartado anterior, el decreto impugnado no fue promulgado por el presidente. Fue la primera vez que eso ocurrió. Quizá por la costumbre y los borradores con los que trabajan, el ministro Pérez Dayán le pidió informe al Ejecutivo; es decir, lo reconoció como parte.

Podría justificarse esta decisión del ministro instructor en el entendido de que la norma, aunque no fue promulgada, si fue sancionada por el titular del Ejecutivo. En efecto, el artículo 72 constitucional manda al presidente promulgar una ley inmediatamente si no tiene observaciones, y señala que, se reputa como aprobado todo proyecto de ley no devuelto en treinta días naturales.⁷

Es decir, el presidente puede sancionar positivamente un proyecto de dos formas: con un acto positivo, consistente en la promulgación en un plazo menor a treinta días; o con una afirmativa ficta, que se actualiza dejando fenecer el plazo referido. Así, en el caso, se entiende que la norma fue aprobada, sancionada positivamente por el presidente al no observar el proyecto. Esta aprobación es la que justifica que se le llame como parte.

El segundo aspecto para comentar es la procedencia del recurso. Conforme a la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en las acciones de inconstitucionalidad el recurso de reclamación únicamente procede en

⁵ Textualmente indica: “Artículo 64. [el ministro instructor] dará vista a los órganos legislativos que hubieren emitido la norma y el órgano ejecutivo que la hubiere promulgado, para que dentro del plazo de quince días rindan un informe que contenga las razones y fundamentos tendientes a sostener la validez de la norma general impugnada o la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad. Tratándose del Congreso de la Unión, cada una de las Cámaras rendirá por separado el informe previsto en este artículo”.

⁶ Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Sánchez Gil, Rubén, *Efectos y contenidos de las sentencias en acción de inconstitucionalidad*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009, pp. 7 y ss.

⁷ A la letra indica: “Artículo 72... A.- Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra. Si ésta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente.

B.- Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen dentro de los treinta días naturales siguientes a su recepción...”.

contra de los autos del ministro instructor, que decreten la improcedencia o el sobreseimiento de la acción.⁸

Esa misma ley, al regular las controversias constitucionales, sí prevé la procedencia del recurso de reclamación en contra de las resoluciones relativas a la suspensión.⁹ No lo permite respecto a las acciones de inconstitucionalidad bajo la lógica de que en estos procesos no existe la suspensión. La ley es coherente consigo misma. La Suprema Corte había entendido en un sentido literal esta norma, negando la procedencia del recurso en contra de decisiones sobre suspensión.¹⁰

Ahora bien, una vez que se concede la suspensión, y pese a la prohibición legal, no se puede dejar a las partes afectadas sin defensa. Sin entrar en el debate, acerca de si los poderes públicos son titulares de derechos fundamentales,¹¹ lo cierto es que invocan el derecho de tutela judicial efectiva, que implica no sufrir indefensión. Para hacer efectivo ese derecho, es necesario otorgarles la posibilidad de recurrir una decisión unipersonal que, puede causarles un perjuicio y que de otra forma no podrían impugnar.¹²

La Segunda Sala llegó a esta conclusión, aunque sin partir de la Constitución, sino de la misma ley reglamentaria. Señaló que esta ley sigue la lógica de que todas las decisiones que el instructor adopte, y que repercutan o modifiquen trascendentalmente la sustanciación del medio de control,

⁸ Textualmente indica: “Artículo 70. El recurso de reclamación previsto en el artículo 51 únicamente procederá en contra de los autos del ministro instructor que decreten la improcedencia o el sobreseimiento de la acción”.

⁹ Dice la ley textualmente: “Artículo 51. El recurso de reclamación procederá en los siguientes casos: ... IV. Contra los autos del ministro instructor en que se otorgue, niegue, modifique o revoque la suspensión”.

¹⁰ Sentencia de la Primera Sala en el recurso de reclamación 34/2007-PL derivado de la acción de inconstitucionalidad 2/2007, resuelta el 14 de marzo de 2007, por unanimidad de cuatro votos.

¹¹ El tema de la titularidad del derecho a la tutela judicial por poderes públicos ha sido abordado por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional español. Una sentencia interesante es la 64/1988, que les reconoció la titularidad, y el voto de los magistrados Díez-Picazo, Truyol Serra y Rodríguez-Piñero, que negaba esta posibilidad pues equivaldría a romper el equilibrio entre Estado y particulares. Por ese voto particular, en sentencias posteriores, ese tribunal ha sostenido que, pese a no ser titulares, pueden invocar la tutela judicial, a fin de no sufrir indefensión (sentencias 237/2000, 175/2001 y 176/2002).

¹² Oliva, Andrés de la, “Proceso y derechos fundamentales”, en Oliva Santos, Andrés de la *et al.* (coords.), *Derecho procesal. Introducción*, Madrid, Centro de Estudios Ramón Areces, 1999, p. 421; Soberanes Díez, José María, *Teoría del proceso. Perspectiva constitucional*, México, Tiran lo Blanch, 2018, p. 45.

son revisables por un órgano colegiado (párr. 16); que no admitir el recurso dejaría una decisión trascendental y que excede la simple instrucción de la acción de inconstitucionalidad en manos de una sola persona (párr. 23). Por ello concluyó que “admitir el presente recurso de reclamación se apega al espíritu de la Ley Reglamentaria debido a que se trata de una medida que garantiza que las decisiones del ministro instructor que no sean de mero trámite, sino que tengan incidencia en la sustanciación del procedimiento, sean recurribles”.¹³

La sala sostuvo que no existía contradicción con lo resuelto anteriormente por la Primera Sala en el sentido de que no era procedente el recurso de reclamación en contra de decisiones sobre la suspensión, pues el caso precedente había partido de negar la suspensión, mientras que el caso actual se basaba en una concesión.¹⁴

Si se considera que eventualmente se puede conceder la suspensión en acciones de inconstitucionalidad en los casos en que se pueda producir una trasgresión irreversible a un derecho humano, como concluyó la sala, debería aceptarse la procedencia del recurso de reclamación, tanto en los casos en que se concede como en los casos en que se niegue, siguiendo la misma lógica de la sentencia.

Ciertamente, si la sentencia considera que las decisiones del ministro instructor que tengan incidencia en la sustanciación del procedimiento deben ser recurribles, la eventual resolución que niegue la suspensión respecto a una norma que pueda producir una trasgresión irreversible a un derecho humano, debe ser recurrible para que no sea unipersonal una decisión que pueda implicar la definitiva conculcación a los derechos.

Existe un tercer aspecto procesal que es necesario comentar y vincula a los dos anteriores: la legitimación del Ejecutivo para interponer el recurso de reclamación. Como ya se dijo, la norma reclamada no fue promulgada por el presidente. Pese a ello, el ministro instructor le reconoció el carácter de parte. Aunque puede, es debatible la corrección de esta decisión del instructor, lo cierto es que así sucedió, y la Corte debe de ser coherente con ella en tanto no haya desconocido ese carácter.

Es por ello por lo que, sin entrar en el debate sobre si debe participar en el proceso o no, la Segunda Sala, en tres renglones, le reconoció legitima-

¹³ Sentencia del recurso de reclamación 91/2018-CA, párr. 25. Este párrafo fue exactamente repetido en las sentencias de los otros dos recursos.

¹⁴ Sentencia del recurso de reclamación 91/2018-CA, párr. 24.

ción procesal para interponer el recurso de reclamación, pues el instructor le dio vista en el acuerdo admisorio.¹⁵

IV. LA CREACIÓN DE LA SUSPENSIÓN EN ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD

Una vez estudiados los aspectos procesales propios de las acciones de inconstitucionalidad en comento, se analizarán los argumentos que sostienen la decisión de la Suprema Corte. Para ello, abordaremos el debate teórico y de derecho comparado sobre la cuestión, para posteriormente ocuparnos de las consideraciones de las resoluciones.

1. *El debate sobre la suspensión en las acciones de inconstitucionalidad*

La suspensión es una medida cautelar, por medio de la cual se paraliza el objeto de un proceso mientras el juzgador decide sobre la pretensión y la resistencia de las partes en la sentencia con la finalidad de conservar ese objeto y evitar perjuicios irreparables. A nivel constitucional, ha estado prevista desde el texto original de 1917, en donde se establecieron reglas respecto a su operatividad en los juicios de amparo. Sin embargo, la ley fundamental no se ha ocupado de la posibilidad de concederla en las controversias constitucionales ni en la acción de inconstitucionalidad.

Un principio que se opone a su concesión en las acciones de inconstitucionalidad es la presunción de legitimidad constitucional que poseen todas leyes, derivado de ser expresiones de la voluntad popular.¹⁶ Al ser producto de un proceso de deliberación democrática, se presume que son constitucionales mientras no sea declarada expresamente su incompatibilidad con la ley fundamental. Por tanto, no puede cesar la aplicación de una ley mientras no se dicte sentencia, lo que conlleva a que no puedan ser

¹⁵ Sentencia del recurso de reclamación 92/2018-CA, párr. 23.

¹⁶ Otto, Ignacio de, *Derecho constitucional. Sistema de fuentes*, Barcelona, Ariel, 2001, p. 148. Sobre la historia de este principio, véase Sánchez Gil, Rubén, “La presunción de constitucionalidad”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *et al.* (coords.), *La ciencia del derecho procesal constitucional*, t. VIII, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008, pp. 365-412.

objeto de medidas cautelares, como han dicho Rodolfo Reyes¹⁷ y Domingo García Belaunde.¹⁸

En otras palabras, el argumento democrático restringe el control constitucional pues no puede una sola persona, no electa popularmente, paralice una norma que fue aprobada por seiscientos veintiocho legisladores que sí fueron electos en esa vía y que, por tanto, expresaron la voluntad popular.

Estas ideas han informado los ordenamientos de Austria, Italia y España,¹⁹ que no contemplan la posibilidad de que sus tribunales constitucionales suspendan las normas generales que les son impugnadas. La presunción de constitucionalidad de las leyes está presente en la regulación de las acciones de inconstitucionalidad, que exige una votación calificada para que pueda expulsarse una norma del orden jurídico. Otra manifestación²⁰ la encontramos en la decisión adoptada en 1995 por el Congreso de la Unión, la de prohibir la suspensión en acciones de inconstitucionalidad, como se plasmó en el ahora²¹ tercer párrafo del artículo 64 de la ley reglamentaria en comento: “Artículo 64... La admisión de una acción de inconstitucionalidad no dará lugar a la suspensión de la norma cuestionada”.

Esta decisión fue cuestionada por Héctor Fix-Fierro, quien consideró que debía permitir su concesión si en la apreciación de la Suprema Corte existían circunstancias que hicieran necesaria esta medida.²² En el mismo sentido, Joaquín Brage estimó necesaria una reforma constitucional para

¹⁷ Reyes, Rodolfo, *La defensa constitucional*, Madrid, Espasa-Calpe, 1934, p. 192.

¹⁸ García Belaunde, Domingo “La interpretación constitucional como problema”, *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, núm. 86, 1994, p. 31.

¹⁹ Brage, Joaquín, *La acción abstracta de inconstitucionalidad*, México, UNAM, 2005, p. 334.

²⁰ Don Juventino Castro, sin embargo, consideraba que la prohibición de la suspensión en las acciones de inconstitucionalidad se debía a una razón elemental de orden público, pero partiendo del análisis de las disposiciones de amparo. No consideró el principio de presunción de constitucionalidad, que es el mencionado en el derecho comparado, quizá por su formación como amparista. *Cfr.* Castro y Castro, Juventino, *El artículo 105 constitucional*, México, Porrúa, 2004, p. 206.

²¹ Originalmente era el segundo párrafo, pero tras la adición de uno nuevo, el 22 de noviembre de 1996 pasó a ser tercero.

²² Fix-Fierro, Héctor, “Defensa de la constitucionalidad en la reforma judicial de 1994”, *Cuadernos Constitucionales México-Centro América*, La reforma constitucional en México y Argentina, México, núm. 19, 1996, p. 55.

admitir la suspensión, y con ello, evitar graves daños irreparables, tomando en cuenta que la acción no puede tener efectos *ex tunc*.²³

De hacerse la reforma propuesta, México estaría en la línea de Alemania, en donde la Ley del Tribunal Constitucional Federal (BverfGG) permite la suspensión para prevenir perjuicios graves, aunque limita la medida a seis meses;²⁴ y de Guatemala, donde se permite la suspensión si la inconstitucionalidad es notoria y susceptible de causar perjuicios irreparables.²⁵

Coincidimos con esta postura, pues permite al juzgador tomar una decisión atendiendo a todas las circunstancias, y admite que se pondere el principio de presunción de constitucionalidad de las leyes con otros principios y valores constitucionales que pueden tener mayor peso en un caso concreto.

Pensamos, sobre todo, en asuntos que implican la defensa de un derecho humano en los que sería complicado que cada uno de los destinatarios obtuviera la suspensión a través del juicio de amparo, considerando que la protección efectiva de los derechos es un principio de la máxima importancia en un Estado constitucional de derecho, y la eficacia de las garantías iusfundamentales es un mandato constitucional y convencional. Aunque también pueden tener cabida otros supuestos en donde la inconstitucionalidad fuese notoria y susceptible de causar gravámenes irreparables.

En este debate doctrinal y legislativo es que se inscribe la decisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que se comenta, en que por la vía jurisprudencial se admitió la procedencia de la suspensión en las acciones de inconstitucionalidad, pese a la disposición legal en sentido contrario.

²³ Brage, Joaquín, *op. cit.*, p. 336.

²⁴ Textualmente dispone: “§32(1) El Tribunal Constitucional Federal, en caso de controversia, puede regular una situación mediante una orden de urgencia de carácter provisional... (6) La orden provisional perderá su vigencia dentro de los seis meses siguientes. Ésta podrá repetirse con una mayoría de dos tercios de los votos”.

²⁵ La Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad de Guatemala, dispone: “Artículo 138. Suspensión provisional. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 136, la Corte de Constitucionalidad deberá decretar, de oficio y sin formar artículo, dentro de los ocho días siguientes a la interposición, la suspensión provisional de la ley, reglamento o disposición de carácter general si, a su juicio, la inconstitucionalidad fuere notoria y susceptible de causar gravámenes irreparables.

La suspensión tendrá efecto general y se publicará en el Diario Oficial al día siguiente de haberse decretado”.

2. La decisión de la Suprema Corte

Fundamentalmente la Suprema Corte sostuvo la procedencia de la suspensión en acciones de inconstitucionalidad en dos argumentos.

En el primero apunta que el artículo 64 de la ley reglamentaria es anterior a la reforma constitucional en materia de derechos humanos de junio de 2011,²⁶ por lo que debe interpretarse a la luz del nuevo marco constitucional que mandata proteger y garantizar los derechos.²⁷ Tras ello, la interpretación que debe dársele a la norma legal es que en aquellos casos en que la controversia se hubiera planteado respecto de normas generales que impliquen o puedan implicar la transgresión irreversible de algún derecho humano, sí es factible conceder la suspensión.²⁸

Esta conclusión de la sala nos lleva a preguntarnos si realmente es una interpretación o si, más bien, se trata de una inaplicación de la norma tras realizar un control de constitucionalidad. La Corte afirma que es una interpretación. No podía ser de otra manera, pues se ha autoimpuesto la legalidad como materia de la reclamación.²⁹

De ser una interpretación meramente de legalidad, sería una correctora extensiva, pues incluye supuestos que no encuadrarían en lo normado;³⁰ o más una interpretación conforme, pues parte de una norma constitucional, aunque no deje constancia argumentativa de que alguna de las interpretaciones posibles de la norma impugnada puede ser entendida en sentido inconstitucional.³¹

Sin embargo, parece que no es una interpretación. Eso hubiera sido sostener que el artículo 64 al señalar que la ley, al señalar que la admisión

²⁶ Sentencia del recurso de reclamación 91/2018-CA; párrs. 32, y 28 de las sentencias de los recursos de reclamación 92/2018-CA y 95/2018-CA, respectivamente.

²⁷ Sentencias de los recursos de reclamación 92/2018-CA y 95/2018-CA, párrs. 34 y 30, respectivamente.

²⁸ *Ibidem*, párrs. 35 y 31, respectivamente.

²⁹ Tesis jurisprudencial P. /J. 10/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXV, mayo de 2007, “RECLAMACIÓN EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. SU MATERIA CONSISTE EN ANALIZAR LA LEGALIDAD DEL ACUERDO RECLAMADO”, p. 1524.

³⁰ Guastini, Riccardo, *Estudios sobre la interpretación jurídica*, México, UNAM-Porrúa, 2016, p. 34.

³¹ Enríquez Soto, Pedro Antonio, “La interpretación conforme y su impacto en los jueces mexicanos”, *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, núm. 32, enero-junio de 2015, p. 135.

“no dará lugar a la suspensión”, se refiere a que el auto admisorio no tiene efectos suspensivos, sino que se requiere de una diversa resolución del ministro instructor; y para que fuera una interpretación conforme, añadir que ese entendimiento es acorde con la obligación constitucional de garantizar los derechos.

Pero más bien, tanto el ministro instructor como la Segunda Sala realizaron un control constitucional disfrazado, pues el resultado de la interpretación fue en el sentido contrario del indicado por el artículo 64 de la ley reglamentaria. Si la norma legal dice “no se puede X”, en la sentencia se concluye que “se permite A”. Es decir, en los hechos la sentencia se traduce en dejar de aplicar la norma que se pretendía interpretar.

Inaplicar una ley procesal por inconstitucional no es incorrecto ni novedoso en México.³² Lo que se extraña, es una argumentación más sólida que permita concluir que la norma adjetiva es contraria a la Constitución, pues en el caso se limita a señalar que la interpretación del artículo 64 de la ley reglamentaria a la luz de la reforma de derechos humanos de 2011 permite aceptar la procedencia de la suspensión.

Argumentar, por ejemplo, que la obligación de garantizar los derechos prevista en el tercer párrafo del artículo 1o. constitucional, y que el derecho a un recurso efectivo contra actos que violen derechos humanos, previsto en el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, conllevan la existencia de mecanismos que aseguren la materia del juicio y, eventualmente, garanticen la reparación del derecho violado, como quieren los preceptos antes invocados.

Un razonamiento en este sentido hubiera sido muy útil para casos futuros y no solo de acciones de inconstitucionalidad, sino en otros medios de control constitucional. A la luz de éste hubiera sido claro que el artículo 64 de la ley reglamentaria lo incumple y, por tanto, había que inaplicarlo.

Tras señalar su interpretación, la Corte señala que debe acudir a las disposiciones relativas a la suspensión en controversias constitucionales, al no estar prevista esta figura respecto a las acciones de inconstitucionalidad.³³ La aplicación de las normas de la controversia en las acciones es

³² No es novedoso, pues desde el siglo XIX se han inaplicado normas procesales, dando lugar a nuevas figuras, como el nacimiento del amparo judicial, como ocurrió en el famoso *caso Vega*. Al respecto, véase Soberanes y José Luis, Martínez Martínez, Faustino, *Apuntes para la historia del juicio de amparo*, México, Porrúa, 2002, capítulo octavo.

³³ Sentencia del recurso de reclamación 91/2018-CA; párrs. 37, y 32 de las sentencias de los recursos de reclamación 92/2018-CA y 95/2018-CA, respectivamente.

posible a falta de disposición expresa, conforme al artículo 59 de la ley reglamentaria.³⁴

Al regular la suspensión en controversias, la ley³⁵ establece una serie de consecuencias que, de advertir que pueden actualizarse, conllevan la negación de la medida cautelar.³⁶ Fue por ello por lo que la sala afirmó que la suspensión no ponía en peligro la seguridad o economía nacionales, las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano, ni se afecta gravemente a la sociedad en una proporción mayor a los beneficios que con ella pudieran obtener los promoventes de la acción.³⁷

Lo que no consideró la Segunda Sala es que el artículo previo de la ley reglamentaria prohíbe conceder la suspensión en contra de normas de carácter general.³⁸ Es decir, quedaba un segundo obstáculo que superar, hecho que fue omitido. El ministro Pérez Dayán sí reparó este problema en su acuerdo, y lo sorteó citando un precedente que autorizaba excepcionalmente conceder la suspensión contra normas generales que pudieran implicar la trasgresión a un derecho humano.³⁹

Desborda los propósitos de este trabajo analizar la suspensión en controversias constitucionales contra normas generales. Por ello basta con in-

³⁴ A la letra indica: “Artículo 59. En las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán en todo aquello que no se encuentre previsto en este Título, en lo conducente, las disposiciones contenidas en el Título II”. El título II es el relativo a las controversias.

³⁵ El artículo 15 textualmente dispone: “Artículo 15. La suspensión no podrá concederse en los casos en que se pongan en peligro la seguridad o economía nacionales, las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano o pueda afectarse gravemente a la sociedad en una proporción mayor a los beneficios que con ella pudiera obtener el solicitante”.

³⁶ Sobre estas consecuencias, véase Cossío Díaz, José Ramón, *La controversia constitucional*, México, Porrúa, 2008, pp. 354-369

³⁷ Sentencia del recurso de reclamación 91/2018-CA; párrs. 42, y 38 de las sentencias de los recursos de reclamación 92/2018-CA y 95/2018-CA, respectivamente.

³⁸ Dice el segundo párrafo del artículo 14 de la ley reglamentaria que “La suspensión no podrá otorgarse en aquellos casos en que la controversia se hubiere planteado respecto de normas generales”.

³⁹ Sentencia del recurso de reclamación 32/2016-CA, publicado en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, con el núm. 200231. Con fines informativos se identificó con el tema “I. SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. Su concesión en forma excepcional en aquellos casos en que la controversia se hubiere planteado respecto de normas generales que impliquen o puedan implicar la trasgresión de algún derecho humano (interpretación del artículo 24, último párrafo, de la ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos)”.

dicar que la sala fue omisa en eludir el problema de la naturaleza del objeto de control como impedimento para conceder la suspensión, lo que pudo limitarse a una referencia a su propio precedente.

Hay un segundo argumento que esgrime la Segunda Sala para sostener la procedencia de la medida cautelar. Afirma que, el fin de la suspensión es preservar la materia del juicio, así como, prevenir el daño que pueda ocasionarse tanto a las partes como a la sociedad.⁴⁰ Asegura que si se cumple con lo dispuesto por el artículo 64 “el juicio podría quedar sin materia”,⁴¹ por lo que “con el fin de preservar la materia del juicio y evitar que se cause un daño irreparable, procede conceder la suspensión”.⁴²

Este razonamiento es sumamente endeble. La finalidad de una figura no es una razón que justifique su aplicación en los casos en que expresamente está prohibido su uso. El legislador conocía el fin de la suspensión, pero aun así quiso proscribirla.

La razón por la que se descartó esta figura en las acciones de inconstitucionalidad, como ya se dijo, fue salvaguardar el principio de presunción de constitucionalidad de las leyes. Las sentencias no se refirieron ni ofrecieron argumentos, que permitieran paralizar los efectos de una norma que tiene esta característica, pese a ser aducido por las partes.⁴³ Hacerlo era tan sencillo, como contrastar este principio con la garantía de los derechos, y darle más peso a ésta última.

Al admitir que puede concederse la suspensión, tanto el ministro instructor como la sala, debieron revisar si se actualizaban las condiciones de apariencia de buen derecho el peligro en la demora, que son dos análisis consustanciales a todas las medidas cautelares constitucionales,⁴⁴ y que en el caso de la controversia han sido desprendidos de la obligación de tomar en cuenta las circunstancias y características peculiares del caso.⁴⁵

⁴⁰ Sentencia del recurso de reclamación 91/2018-CA; párrs. 38, y 34 de las sentencias de los recursos de reclamación 92/2018-CA y 95/2018-CA, respectivamente.

⁴¹ Sentencias de los recursos de reclamación 92/2018-CA y 95/2018-CA, párrs. 39 y 35, respectivamente.

⁴² *Ibidem*, párrs. 41 y 37, respectivamente.

⁴³ Eso argumentaron ambas cámaras del Congreso de la Unión en su segundo agravo. Al no darle respuesta, la sentencia incumple con la exhaustividad.

⁴⁴ Vecina Cifuentes, Javier, *Las medidas cautelares en los procesos ante el Tribunal Constitucional*, Madrid, COLEX, 1993, p. 54

⁴⁵ Esta obligación se encuentra en el artículo 18 de la ley reglamentaria que dispone:

Esta obra está bajo una *Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivar 4.0 Internacional*, IJJ-UNAM.

El estudio del peligro en la demora implícitamente se realizó al señalar que se corría el riesgo de que se volviera irreparable la presunta violación. Pero no existió un pronunciamiento acerca de la verosimilitud de los argumentos de los promoventes de la acción.

En caso de que vuelva a operar la suspensión, habrá que estar atentos a si se exigirá otorgar alguna garantía para reparar el daño e indemnizar los perjuicios causados, en caso de que la sentencia no fuese estimatoria, como la jurisprudencia lo ha pedido en las controversias constitucionales.⁴⁶

Otro aspecto, que cobra relevancia por la aplicación de las reglas de las controversias constitucionales en las acciones de inconstitucionalidad es el relativo a las responsabilidades por el desacato a la suspensión. Respecto a las controversias, se prevé que las autoridades que desacaten una suspensión por violación, exceso o defecto, serán sancionadas en los términos establecidos en el Código Penal para el delito de abuso de autoridad (artículos 55, fracción I; y 58, fracción I). Habría que valorar si es posible sancionar a las autoridades en esos términos, o si se trata de una aplicación analógica de una responsabilidad, lo que prohíbe el artículo 14 constitucional.

Un último comentario sobre los casos en análisis que no puede soslayarse: la concesión de la suspensión y su posterior confirmación surgen en un caso en el que la imparcialidad de los ministros estaba cuestionada. Los efectos de la aplicación de la ley reclamada impactaban directamente sobre ellos, pues implicaban la disminución de su remuneración. Desde el punto de vista político, no era el mejor asunto para hacer esta innovación garantista.

Con independencia de ello, y sin dudar de su imparcialidad en el caso, la sentencia parece deficiente por su argumentación que pudo haber sido más sólida, además de que pudo cumplir con el principio de exhaustividad, dando respuesta a todos los planteamientos de las partes. Pero es una creación pretoriana dictada en el sentido correcto.

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

⁴⁶ “SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIDA 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.”, Tesis P./J. 14/2004, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XIX, marzo de 2004, p. 1354.

V. BIBLIOHEMEROGRAFÍA

- BRAGE, Joaquín, *La acción abstracta de inconstitucionalidad*, México, UNAM, 2005.
- CASTRO Y CASTRO, Juventino, *El artículo 105 constitucional*, México, Porrúa, 2004.
- COSSÍO DÍAZ, José Ramón, *La controversia constitucional*, México, Porrúa, 2008.
- OLIVA SANTOS, Andrés de la, “Proceso y derechos fundamentales”, en OLIVA, Andrés de la *et al.* (coords.), *Derecho procesal. Introducción*, Madrid, Centro de Estudios Ramón Areces, 1999.
- ENRÍQUEZ SOTO, Pedro Antonio, “La interpretación conforme y su impacto en los jueces mexicanos”, *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, núm. 32, enero-junio de 2015.
- FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, y Sánchez Gil, Rubén, *Efectos y contenidos de las sentencias en acción de inconstitucionalidad*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009.
- FIX-FIERRO, Héctor, “Defensa de la constitucionalidad en la reforma judicial de 1994”, *Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica*, La reforma constitucional en México y Argentina, México, núm. 19, 1996.
- GARCÍA BELAUNDE, Domingo “La interpretación constitucional como problema”, *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, núm. 86, 1994.
- GUASTINI, Riccardo, *Estudios sobre la interpretación jurídica*, México, Porrúa-UNAM, 2016.
- OTTO, Ignacio de, *Derecho constitucional. Sistema de fuentes*, Barcelona, Ariel, 2001.
- REYES, Rodolfo, *La defensa constitucional*, Madrid, Espasa-Calpe, 1934.
- SÁNCHEZ GIL, Rubén, “La presunción de constitucionalidad”, en FERRER MAC-GREGOR *et al.* (coords.), *La ciencia del derecho procesal constitucional*, t. VIII, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Corte Suprema de Justicia de Paraguay, División de Investigación, Legislación y Publicaciones, 2008.

SOBERANES DÍEZ, José María, *Teoría del Proceso. Perspectiva constitucional*, México, Tirant lo Blanch, 2018.

SOBERANES, José Luis y MARTÍNEZ MARTÍNEZ, Faustino, *Apuntes para la historia del juicio de amparo*, México, Porrúa, 2002.

VECINA CIFUENTES, Javier, *Las medidas cautelares en los procesos ante el Tribunal Constitucional*, Madrid, COLEX, 1993.

