

## COMENTARIOS SOBRE LA SUSPENSIÓN EN LA CONTROVERSI A CONSTITUCIONAL

Ydalia PÉREZ FERNÁNDEZ CEJA\*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Elementos esenciales de la suspensión en la controversia constitucional*. III. *La naturaleza de la suspensión en la controversia constitucional*. IV. *La improcedencia de la suspensión respecto de normas generales*. V. *La queja en la suspensión*. VI. *Conclusión*. VII. *Bibliografía y hemerografía*.

### I. INTRODUCCIÓN

La controversia constitucional tiene alcances y efectos jurídicos relevantes en su función de mecanismo de control de la Constitución mexicana. Basta con observar cuáles son las partes legitimadas que la hacen procedente para identificar su naturaleza procesal.<sup>1</sup>

\* Estudiante del programa de doctorado en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

<sup>1</sup> Las partes de la controversia constitucional son, de conformidad con el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las siguientes: "La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:... I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral y a lo establecido en el artículo 46 de esta Constitución, 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 disposiciones generales; y... k).- Dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales... Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los 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) anteriores, y la resolución de

Los actos o normas que constituyen la esencia de este tipo de conflictos constitucionales, son generales y de interés público en razón de que derivan del ejercicio de la competencia y facultades de distintos órganos que representan y materializan el ejercicio del poder del Estado mexicano. Es así que si consideramos el binomio de órgano legitimado y acto derivado de sus facultades, es posible advertir que en una primera etapa persista una presunción de constitucionalidad. No obstante, la acreditación de esta supuesta constitucionalidad implica el estudio esencial de la controversia constitucional que en muchas ocasiones confirma la existencia de invasión de esferas competenciales o violación directa o indirecta a la Constitución.<sup>2</sup>

A partir de lo anterior, es posible comprender que la figura de la suspensión o medida cautelar de la controversia constitucional adquiere una forma y consistencia única en el ámbito de los medios de control constitucional reconocidos en el derecho mexicano.

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, regulan el incidente de suspensión de las controversias constitucionales. Sin embargo, estos preceptos han tenido que ser interpretados por parte de la Suprema Corte de Justicia, para el efecto de encontrar soluciones a los distintos problemas derivados de la necesidad de justificar la negación o consentimiento de este tipo de medidas cautelares.

la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos... En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia... Aunado a la redacción del citado precepto constitucional, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado que tales partes legitimadas no deben identificarse limitativamente ya que se debe favorecer la hipótesis de procedencia para otros casos de entes, poderes u órganos en congruencia con el sistema federal y de división de poderes, evitando la marginación de otros supuestos: Jurisprudencia P./J. 21/2007, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XXVI, diciembre de 2007, p. 1101, rubro: CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, QUE PREVÉ LOS ENTES, PODERES U ÓRGANOS LEGITIMADOS PARA PROMOVERLA, NO ES LIMITATIVA.

2 En relación con el tema de los alcances de la controversia constitucional, como medio de control que permite el estudio de todo tipo de violaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, puede consultarse la jurisprudencia P./J. 98/99, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, X, septiembre de 1999, p.: 703, de rubro: CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. 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.

Al respecto, el presente artículo mostrará algunos precedentes que recientemente han interpretado a la figura procesal en comento, con el objeto de ubicar cuáles han contribuido en el desarrollo de esta singular medida cautelar.

### II. ELEMENTOS ESENCIALES DE LA SUSPENSIÓN EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL

La operatividad de cualquier proceso jurisdiccional, exige que la solución definitiva sea eficaz y por ende, “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>3</sup>

En efecto, se puede hablar de una “justicia provisional” en el momento en que se autoriza proteger la integridad o conservación del bien jurídico en cuestión, para evitar distorsiones o incumplimientos en las ejecuciones de las resoluciones que culminan con el proceso o procedimiento principal.

Además de lo anterior, en el caso de la suspensión en la controversia constitucional se presenta la característica de que las partes del proceso son órganos de interés público cuyos actos vinculados con principios de competencia y división de poderes, que a su vez, repercute en el interés general.

De esta manera, resulta indispensable que la evaluación y análisis hechos por el juzgador para adoptar las medidas cautelares en este tipo de procesos no sólo tome en cuenta la acreditación de elementos para conceder la suspensión, sino también *las consecuencias que para los intereses públicos y privados podrían derivar de la decisión adoptada por el Tribunal*.<sup>4</sup>

La apreciación en comento guarda relación con la utilización de los criterios del peligro en la demora y la apariencia del buen derecho,<sup>5</sup> de-

<sup>3</sup> García de Enterría, Eduardo, *La batalla por las medidas cautelares*, 2a. ed., Madrid, Civitas, 1995, pp. 213 y 214.

<sup>4</sup> Vecina Cifuentes, Javier, *Las medidas cautelares en los procesos ante el Tribunal Constitucional*, Madrid, Colex, 1993, p. 188.

<sup>5</sup> Los elementos del peligro en la demora y la apariencia del buen derecho fueron reconocidos excepcionalmente para la suspensión en la controversia constitucional en la jurisprudencia 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*, XX, octubre de 2004, p.: 1849, rubro: SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIA CONSTITUCIONALES. PARA RESOLVER SOBRE ELLA ES FACTIBLE HACER UNA APRECIACIÓN ANTICIPADA DE CARÁCTER

bido a que para estos casos se estima que el primero destaca sobre el segundo en razón de que concede la posibilidad de encontrar elementos objetivos que demuestren y justifiquen la necesidad de conservar o detener los efectos del acto en conflicto. Y, el segundo, requiere un credibilidad a partir de un conocimiento superficial dirigido a lograr una decisión de mera probabilidad que en estos casos puede generar un desequilibrio procesal que cause una afectación a las esferas de competencia y división de poderes, debido a que en estos casos no existe una parte a la que se le puedan afectar sus derechos fundamentales o esfera jurídica individual.

De esta manera, el marco jurídico que regula la figura de la suspensión en las controversias constitucionales contiene los principios que rigen a la generalidad de las medidas cautelares, pero con ciertos matices como los que se desprenden de los artículos relativos a la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II, del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante Ley Reglamentaria), que se sintetizan de la siguiente manera:

- a) La suspensión procede de oficio o a petición de parte hasta antes de que dicte sentencia definitiva.<sup>6</sup>
- b) No procede respecto de normas generales.<sup>7</sup>
- c) No procede en los casos en que se pongan en peligro la seguridad o economía nacionales, las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicanos o pueda afectarse a la sociedad en una proporción mayor a los beneficios que con ella pudiera obtener el solicitante.<sup>8</sup>
- d) Se tramita por incidente y puede ser solicitada por las partes en todo el tiempo que dure el proceso.<sup>9</sup>
- e) Antes de que se dicte la sentencia definitiva se puede modificar o revocar por hecho superveniente, por el ministro instructor o en su caso, por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.<sup>10</sup>
- f) Para el otorgamiento de la suspensión se deben tomar en cuenta las circunstancias y características particulares de la controversia constitucional.<sup>11</sup>

PROVISIONAL DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ACTO RECLAMADO (APARIENCIA DEL BUEN DERECHO Y PELIGRO EN LA DEMORA).

<sup>6</sup> Artículo 14 de la Ley Reglamentaria.

<sup>7</sup> *Idem*.

<sup>8</sup> *Ibidem*, artículo 15.

<sup>9</sup> *Ibidem*, artículo 16.

<sup>10</sup> *Ibidem*, artículo 17.

<sup>11</sup> *Ibidem*, artículo 18.

- g) Procedencia de la queja por violación, exceso o defecto en el cumplimiento de la suspensión.<sup>12</sup>

Además de los puntos anteriores, existen tesis y jurisprudencias que han servido para aclarar conceptos o desarrollar aspectos de la estructura normativa de esta figura procesal. En este sentido, a continuación mencionaremos los temas de su naturaleza jurídica, sus efectos respecto de normas generales y la queja en la suspensión, por tratarse de cuestiones que recientemente han generado nuevos criterios de interpretación.

### III. LA NATURALEZA DE LA SUSPENSIÓN EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL

La suspensión en la controversia constitucional comparte los principios generales de la teoría de las medidas cautelares como pueden ser la instrumentalidad, la provisionalidad,<sup>13</sup> la jurisdiccionalidad,<sup>14</sup> la flexibilidad o mutabilidad.<sup>15</sup> Asimismo, comparte la función que *nace de la relación que se establece entre dos términos: la necesidad de que la providencia, para que sea eficaz, se dicte sin retardo y la falta de aptitud del proceso ordinario para crear sin retardo una providencia definitiva.*<sup>16</sup>

Además de lo anterior, la citada medida cautelar contiene características que le construyen una naturaleza particular. Tenemos así, que recientemente se emitió la jurisprudencia P./J. 27/2008, de rubro “SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. NATURALEZA Y FINES”, en la cual se reconoce que este mecanismo de control constitucional

...se instituyó como un medio de defensa entre poderes y órganos de poder, que tiene entre otros fines el bienestar de la persona que se encuentra bajo el imperio de aquéllos, lo que da un carácter particular al régimen de responsabilidades de quienes incumplen con la suspensión decretada, pues no es el interés individual el que se protege con dicha medida cautelar, sino el de la sociedad, como se reconoce en el artículo 15.<sup>17</sup> de la Ley

<sup>12</sup> *Ibidem*, artículo 55, fracción I.

<sup>13</sup> Chinchilla Marín, Carmen, *La tutela cautelar en la nueva justicia administrativa*, Madrid, Civitas, 1991, pp. 33-35.

<sup>14</sup> Ortells Ramos, Manuel y Calderón Cuadrado, María Pía, *La tutela judicial cautelar en el Derecho español*, Granada, Comares, 1996, p. 21.

<sup>15</sup> Vecina Cifuentes, *op. cit.*, nota 4, p. 43.

<sup>16</sup> Calamandrei, Piero, *Introducción al estudio sistemático de las providencias cautelares*, Buenos Aires, El Foro, 1996, p. 42.

<sup>17</sup> Jurisprudencia P./J. 27/2008, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XXVII, marzo de 2008, p.: 1472, rubro: SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. NATURALEZA Y FINES. Conviene mencionar que sobre este tema también

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

Conviene precisar que el citado artículo 15 de la Ley Reglamentaria 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.

La redacción del citado artículo establece los puntos que deben ser tomados en cuenta por el ministro que debe conceder o negar la suspensión solicitada. No obstante, tales requisitos no siempre han sido precisos en su relación con los casos concretos y por ende, ha sido necesario realizar interpretaciones como las que se desprenden de los siguientes rubros:

- a) 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 SIGAN CON TODA REGULARIDAD, PORQUE SE AFECTARÍA GRAVEMENTE A LA SOCIEDAD.<sup>18</sup>
- b) 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).<sup>19</sup>
- c) SUSPENSIÓN EN LOS JUICIOS REGIDOS POR LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. “INSTITUCIONES FUNDAMENTALES DEL ORDEN JURÍDICO MEXICANO” PARA EFECTOS DE SU OTORGAMIENTO.<sup>20</sup>

existe la tesis 1a. L/2005, de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta* XXI, junio de 2005, p.: 649, SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. NATURALEZA Y CARACTERÍSTICAS.

<sup>18</sup> Tesis P. LXXXVIII/95, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, II, octubre de 1995, p.: 164.

<sup>19</sup> Jurisprudencia P./J. 45/99, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, IX, junio de 1999, p.: 660.

<sup>20</sup> Jurisprudencia P./J. 21/2002, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XV, abril de 2002, p. 950.

El primero de los rubros se refiere a una tesis que sostiene que no se puede conceder la suspensión en la controversia constitucional cuando el acto impugnado entraña la continuación y trámite de las averiguaciones previas, ya que ello lesionaría la seguridad social de perseguir los delitos afectando gravemente a la sociedad. El segundo, expresa una acepción para el concepto “economía nacional” y establece que el supuesto de negación de la suspensión por este rubro, sólo se actualiza cuando se lesiona al interés general y no en forma particularizada de un determinado número de sus miembros. Finalmente, el tercero define un término para las “instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano” y afirma que entre sus principios deben reconocerse: a) régimen federal; b) división de poderes; c) sistema representativo y democrático de gobierno; d) separación Iglesia-Estado; e) garantías individuales; f) justicia constitucional; g) dominio directo y originario de la nación sobre sus recursos; y h) rectoría económica del Estado.

Los puntos anteriores, permiten identificar las características que constituyen la naturaleza de la suspensión en la controversia constitucional y también, la relevancia de su función en razón de que sus efectos involucran diversos aspectos que pueden afectar de manera sustancial el interés general de la sociedad.

#### IV. LA IMPROCEDENCIA DE LA SUSPENSIÓN RESPECTO DE NORMAS GENERALES

La imposibilidad de suspender temporalmente los efectos de una norma general, representa un tema complejo en razón del alcance que puede implicar lo que debe entenderse por este tipo de ordenamiento.

La redacción del artículo 14 de la Ley Reglamentaria prohíbe expresamente conceder la suspensión respecto de normas generales. No obstante, las circunstancias de cada controversia constitucional han exigido que los requisitos de generalidad, abstracción e impersonalidad, sean precisos para evitar negar suspensiones respecto de ordenamientos que no siempre concentran tales atributos.

La tesis de rubro: SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. ES IMPROCEDENTE TRATÁNDOSE DE REGLAMENTOS<sup>21</sup> establece que la reunión de los requisitos de generalidad, abstracción e impersonali-

<sup>21</sup> Tesis 2a. CXVI/2000, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XII, septiembre de 2000, p.: 588.

dad en un reglamento hace improcedente el otorgamiento de la suspensión.

Igualmente, la jurisprudencia de rubro: “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”<sup>22</sup> determina que aun cuando los acuerdos que emite el Ejecutivo local tienen la naturaleza de actos administrativos y no de leyes, lo cierto es que materialmente pueden gozar de las características de una norma general que hace improcedente su suspensión.

De manera similar, la tesis de rubro: “SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA PROHIBICIÓN DE OTORGARLA RESPECTO DE NORMAS GENERALES INCLUYE LOS ARTÍCULOS TRANSITORIOS Y SUS EFECTOS”<sup>23</sup> expresa que la finalidad de no otorgar la suspensión respecto de normas generales, incluidas las de tránsito, tiene como finalidad no paralizar sus efectos. Por tanto, si en la controversia constitucional se impugna una norma a través de su primer acto de aplicación, lo procedente es suspender el acto y no así la disposición objetada.

Resulta comprensible el supuesto de improcedencia de la suspensión respecto de normas generales, ya que se pretende evitar un vacío normativo. Asimismo, porque en el caso de las normas aprobadas por un congreso existe una presunción de constitucionalidad que le concede validez en tanto no exista un pronunciamiento final por parte del órgano judicial competente.

No obstante, tratándose de los diversos ordenamientos que no derivan de la aprobación de un Congreso, partimos de la idea de tomar en cuenta las circunstancias y particularidades de los casos concretos, toda vez que el criterio contemplado en el citado artículo 14 de la Ley Reglamentaria, no elimina la posibilidad de suspender ciertas normas que no tienen la misma estructura de las llamadas “normas generales”.

En este sentido, por normas generales podremos comprender aquellas derivadas de un Congreso que a su vez entrañan los elementos de generalidad, abstracción e impersonalidad o en su caso, aquellos orde-

<sup>22</sup> Jurisprudencia P./J. 41/2002, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XVI, octubre de 2002, p.: 997.

<sup>23</sup> Tesis 2a. XXXII/2005, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XXI, marzo de 2005, p.: 910.

namientos que además de poseer dichos elementos, forman parte del sistema normativo integral y vigente.

A partir de estas consideraciones podemos comprender que en nuestro marco normativo no cabe la posibilidad formal de suspender normas generales. Sin embargo, ello no significa que en ciertas circunstancias quede la posibilidad de analizar un supuesto contrario que no cause un vacío normativo que afecte la armonía del sistema normativo integral.

Lo anterior se menciona porque el concepto de vacío normativo no siempre es sinónimo de anomalía del sistema ya que en ocasiones puede llegar a justificarse para ordenar o mantener la salvaguarda del propio sistema. Vale señalar que el concepto de vacío normativo puede ser valorado a partir de la interpretación de las normas superiores del ordenamiento que a su vez, dan consistencia a la posibilidad de integración de nuevas normas que posiblemente derogarán o abrogarán a otras.<sup>24</sup>

Es de este modo que en lo relativo a la suspensión de ordenamientos en la controversia constitucional vale la pena analizar la posibilidad de su otorgamiento, sin que ello represente una violación al artículo 14 de la Ley Reglamentaria.

Por lo que respecta al estudio de los ordenamientos de los que se ha solicitado la suspensión, conviene citar el estudio del Recurso de Reclamación 26/2007-CA derivado del Incidente de Suspensión de la Controversia Constitucional, resuelto el pasado 29 de mayo de 2008, en el cual se analizó la naturaleza formal y material de un acuerdo administrativo para efectos de conceder o negar la medida cautelar sobre sus efectos.

Los agravios relativos adujeron que el “Acuerdo por el que se delega en el Titular y Directores Generales de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal una atribución que se indica” era un acto materialmente legislativo por participar en las características de generalidad, abstracción y obligatoriedad propias de las normas generales que hacen improcedente la suspensión.

Al respecto, el estudio determinó que

...en dicho Acuerdo el jefe de Gobierno autoriza a los funcionarios públicos a que expidan o revoquen una licencia por cada anuncio de las personas físicas o morales inscritas en el mencionado Programa, lo que revela que tal autorización tiene efectos restringidos entre las partes del Programa y

<sup>24</sup> Sobre el tema de los vacíos normativos y omisiones legislativas puede consultarse la ponencia “Los problemas de la omisión legislativa en la jurisprudencia constitucional” de María Emilia Casas Baamonde, Presidenta del Tribunal Constitucional, Letrado: Juan Luis Requejo Pagés, XIV Conferencia de Tribunales Constitucionales Europeos Viña, mayo de 2008.

por ello sus destinatarios son perfectamente identificables y determinables, esto es, las consecuencias de la aplicación del Acuerdo impugnado se generan para las autoridades que menciona y los particulares que intervienen o se adhirieron al Programa en cita y, por ello, es acertada la decisión del Ministro Instructor de conceder la suspensión de la aplicación del Acuerdo impugnado, en cuanto éste no es un acto materialmente legislativo.<sup>25</sup>

De manera similar, en el recurso de reclamación 3/2008-CA derivado del Incidente de Suspensión de la Controversia Constitucional 8/2008, se analizó si un Acuerdo era una norma general o un acto administrativo.<sup>26</sup>

Luego de estudiar los aspectos formales y materiales en razón del órgano que había emitido el Acuerdo, se determinó que no se trataba de una norma general porque establecía que el jefe de Gobierno del Distrito Federal delegaba en los titulares de las Direcciones Generales de la Secretaría del Desarrollo Urbana y Vivienda, las facultades de registrar manifestaciones de construcción y expedir licencias, permisos, autorizaciones y constancias, así como sus prórrogas, únicamente para el desarrollo y ejecución de acciones, construcciones, obras e instalaciones de particulares, en los Corredores de Integración y Desarrollo y en el Centro Histórico de la Ciudad de México; lo cual no reflejaba las características de generalidad, abstracción y obligatoriedad propias de las normas generales.

Tal afirmación se justificó —entre otros puntos— en que la esencia de la delegación de facultades es la de adaptar la distribución competencial de la realidad, sin modificar en forma alguna las normas atributivas de competencia, sin crear supuestos jurídicos distintos de los previamente establecidos en la ley.

Bajo esta perspectiva, se advierte una postura más flexible para estudiar la naturaleza de ciertos actos impugnados que pueden constituir una norma general y al respecto, puede haber la posibilidad de realizar una valoración similar en otro tipo de normas que pueden carecer de alguna de las características propias de las normas generales. Tal es el caso de algunos reglamentos cuyas características son similares a las de los acuerdos antes citados.

De esta manera, queda la posibilidad de que en asuntos futuros se pueda considerar el criterio flexible que permita la suspensión de ciertas normas. Más aún, si tomamos en cuenta que en algunos asuntos debe imperar la protección del interés general de la sociedad y el eficaz cumplimiento de la resolución final.

<sup>25</sup> Considerando Tercero, pp. 27 y 28, de la resolución.

<sup>26</sup> Considerando Tercero, pp. 38-48, de la resolución.

### V. LA QUEJA EN LA SUSPENSIÓN

Para efectos de la Ley Reglamentaria, la queja es un recurso que procede contra la parte demandada o cualquier autoridad, por violación, exceso o defecto en la ejecución del auto o resolución por el que se haya concedido la suspensión.<sup>27</sup>

El recurso de queja en la suspensión de la controversia constitucional puede presentarse hasta en tanto se falle la controversia en lo principal.<sup>28</sup> Para los casos en que esta medida resulte fundada, la autoridad responsable es sancionada en los términos establecidos en el Código Penal para el delito de abuso de autoridad, por cuanto hace la desobediencia cometida independientemente de cualquier delito en que pudiera incurrir.<sup>29</sup>

Es posible afirmar que el recurso en mención genera efectos relevantes debido a que no sólo permite la preservación del bien o acto en conflicto, sino también contempla sancionar a las autoridades que incumplan u obstruyan la eficacia de la medida cautelar.

De esta manera, se observa que este especial recurso genera la posibilidad de preservación del acto o bien jurídico en conflicto y al mismo tiempo, establece la imposición de una sanción para las autoridades que resulten responsables de dicho incumplimiento.

Tenemos así que la responsabilidad de las autoridades obligadas a respetar una medida cautelar tiene efectos directos en el interés público y, por tanto, contempla dos vertientes autónomas, en las que por una parte se procura el bien jurídico tutelado provisionalmente, y por la otra se sanciona a la autoridad responsable de la violación de la suspensión en razón de ser un desacato a la autoridad jurisdiccional cuyos efectos no sólo afectan a las partes del proceso, sino también a las funciones de la administración de justicia en lo general.

Sobre el tema, recientemente se ha reconocido que las sanciones por violación a la suspensión deben hacerse efectivas aun en los casos que el proceso principal hubiera concluido, debido a que persisten los efectos de la conducta que ubicó a la responsable en supuesto del delito de abuso de autoridad, lo cual no puede extinguirse por la conclusión del juicio de controversia constitucional. Tales consideraciones se desarrollaron en las jurisprudencias de los siguientes rubros:

27 Ley Reglamentaria, artículo 55, fracción I.

28 *Ibidem*, artículo 56, fracción I.

29 *Ibidem*, artículo 58, fracción I.

- a) CONTROVERSIA CONSTITUCIONALES. RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DE LAS PARTES QUE INTERVIENEN EN ELLAS.<sup>30</sup>
- b) QUEJA RELATIVA AL INCIDENTE DE SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CORRESPONDE A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN FIJAR LOS EFECTOS DE LA RESOLUCIÓN RELATIVA Y SI EXISTIÓ VIOLACIÓN A AQUÉLLA.<sup>31</sup>
- c) QUEJA RELATIVA AL INCIDENTE DE SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. NO QUEDA SIN MATERIA SI DURANTE SU TRAMITACIÓN EL REFERIDO MEDIO DE CONTROL CONSTITUCIONAL ES RESUELTO.<sup>32</sup>

Las tesis antes citadas son importantes porque establecen lineamientos que regulan el régimen de responsabilidad de las autoridades que intervienen en la controversia constitucional destacando las consecuencias que genera el incumplimiento de las decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Si consideramos que las sanciones impuestas a las autoridades responsables de incumplimiento son de índole penal porque se relacionan con el delito de abuso de autoridad, podemos comprender que los recursos que queja fundados guardan cierta autonomía del juicio de controversia constitucional principal, debido a que se genera una denuncia que a su vez representa los intereses generales ante la posible obstrucción de la administración de justicia y desacato a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Los argumentos que justificaron que la queja derivada del incidente de suspensión en controversia constitucional no queda sin materia al resolverse el juicio principal, se sustentan esencialmente en que la responsabilidad de la autoridad nace en el momento en el que no se acata la resolución en la que se otorga la suspensión, lo cual implica que se adopten las acciones pertinentes para la exigencia de una sanción en términos del Código Penal.<sup>33</sup> Asimismo, porque la Suprema Corte de Justicia es un órgano que cuenta con la potestad de hacer cumplir sus

<sup>30</sup> Jurisprudencia P./J. 26/2008, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de la Nación, publicada en la Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXVII*, marzo de 2008, p.: 1469.

<sup>31</sup> Jurisprudencia P./J. 28/2008, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de la Nación, publicada en la Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXVII*, marzo de 2008, p.: 1470.

<sup>32</sup> Jurisprudencia P./J. 29/2008, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de la Nación, publicada en la Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXVII*, marzo de 2008, p.: 1471.

<sup>33</sup> *Idem*.

resoluciones y sancionar a quien incurra en desacato de sus determinaciones.<sup>34</sup>

La situación anterior aumenta en importancia, si consideramos que la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina los alcances de la suspensión decretada y también la posible acreditación de su violación, generando la intervención del Ministerio Público quien a su vez, deberá integrar un expediente relativo a efecto de ejercitar la acción penal correspondiente.<sup>35</sup>

En esta apreciación, se advierte que existe un grado de autonomía entre la queja fundada por violación de la suspensión y el juicio principal, debido a que los efectos de la primera generan una obligación de analizar un desacato cuyos efectos no culminan con la aprobación de una sentencia final, sino con la tramitación de un procedimiento que concluye con una resolución que —en su caso— determina una sanción para la autoridad que no atendió lo dicho por la Suprema Corte de Justicia.

El cumplimiento de lo anterior es importante porque el desacato judicial en los casos de la violación a una suspensión o medida provisional, es una conducta que —de acreditarse— debe sancionarse en razón de que obstruyen la correcta administración de justicia, ponen en riesgo el acceso a la justicia y peligran la culminación de los juicios principales. De ahí, que sea importante que se cumplan las sanciones impuestas a las autoridades responsables de la violación, aún cuando el juicio principal concluya su etapa final.

## VI. CONCLUSIÓN

Si se valoran las recientes interpretaciones o criterios jurisprudenciales publicados alrededor de la figura de la suspensión en la contro-

<sup>34</sup> Sirven de apoyo los argumentos expuestos en la jurisprudencia 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 su Gaceta*, XVIII, noviembre de 2003, p.: 449, rubro: CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. QUEJA POR VIOLACIÓN A LA SUSPENSIÓN. LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, AL DECLARARLA FUNDADA, ESTÁ FACULTADA PARA DICTAR LAS MEDIDAS NECESARIAS A FIN DE OBTENER SU CABAL CUMPLIMIENTO.

<sup>35</sup> La jurisprudencia P./J. 70/2003, de rubro: CONTROVERSIA 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, establece la obligación de dar vista al Ministerio Público Federal, en los casos en que se acredita la violación a la suspensión en la controversia constitucional de conformidad con los artículos 55, fracción I, y 58, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

versia constitucional, podemos advertir el desarrollo o especialización de ciertos temas que anteriormente no habían sido analizados.<sup>36</sup> Así, tenemos que se reconoció que en su naturaleza y alcances se involucra y da prioridad al interés de la sociedad por tratarse de conflictos entre órganos de autoridad que representan el ejercicio del poder del Estado mexicano.

Del mismo modo, se reconoció la posibilidad de analizar las características de las normas impugnadas en el juicio, con el objeto de valorar si éstas son generales o no, concediendo la posibilidad de otorgar una suspensión que no sea de las prohibidas por el artículo 14 de la Ley Reglamentaria, lo cual abre una futura opción para que se reflexione sobre los temas de vacíos legales, suspensión de normas y efectos en los sistemas normativos integrales.

Finalmente, se revaloró la importancia de la queja en la suspensión como recurso indispensable en la tutela de los bienes o normas en conflictos, en razón de la identificación de su autonomía del juicio principal para los casos que ameriten exigir el cumplimiento de las sanciones que se declaren por acreditarse la violación de la medida cautelar en este tipo de medio de control constitucional.

Tenemos así, que la suspensión en la controversia constitucional ha requerido recientes interpretaciones que en ciertas materias y casos pueden servir para cimentar el control jurisdiccional de esferas de competencias, tutela de división poderes y eficaz ejercicio del poder público.

## VII. BIBLIOGRAFÍA Y HEMEROGRAFÍA

CALAMADREI PIERO, *Introducción al estudio sistemático de las providencias cautelares*, Buenos Aires, El Foro, 1996.

CASAS BAAMONDE María Emilia, "Los problemas de la omisión legislativa en la jurisprudencia constitucional", XIV Conferencia de Tribunales Constitucionales Europeos Vilna, mayo de 2008.

CIFUENTES JAVIER, *Las medidas cautelares en los procesos ante el Tribunal Constitucional*, Madrid, Colex, 1993.

CHINCHILLA MARÍN, Carmen, *La tutela cautelar en la nueva justicia administrativa*, Madrid, Civitas, 1991.

<sup>36</sup> El punto comparativo lo hago basándome en un estudio sobre las tesis y jurisprudencias que hasta el año 2005 habían sido publicadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el cual puede consultarse en Pérez Fernández Ceja, Ydalia, *La suspensión en la controversia constitucional y su interpretación por la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, México, Porrúa-UNAM, 2006.

- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *La batalla por las medidas cautelares*, 2a. ed., Madrid, Civitas, 1995.
- ORTELLS RAMOS, Manuel y CALDERÓN CUADRADO, María Pía, *La tutela judicial cautelar en el derecho español*, Granada, Comares, 1996.
- PÉREZ FERNÁNDEZ CEJA, Ydalia, *La suspensión en la controversia constitucional y su interpretación por la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, México, Porrúa-UNAM, 2006.

*Tesis y jurisprudencias (rubros):*

- “Controversia constitucional. La fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que prevé los entes, poderes u órganos legitimados para promoverla, no es limitativa”.
- “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”.
- “Suspensión en controversias constitucionales. Para resolver sobre ella es factible hacer una apreciación anticipada de carácter provisional de la inconstitucionalidad del acto reclamado (aparición del buen derecho y peligro en la demora)”.
- “Suspensión en controversia constitucional. Naturaleza y fines”.
- “Suspensión en controversia constitucional. Naturaleza y características”.
- “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 sigan con toda regularidad, porque se afectaría gravemente a la sociedad”.
- “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)”.
- “Suspensión en los juicios regidos por la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. «Instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano» para efectos de su otorgamiento”.

- “Suspensión en controversias constitucionales. Es improcedente tratándose de reglamentos”.
- “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”.
- “Suspensión en controversias constitucionales. La prohibición de otorgarla respecto de normas generales incluye los artículos transitorios y sus efectos”.
- “Controversias constitucionales. Régimen de responsabilidades de las partes que intervienen en ellas”.
- “Queja relativa al incidente de suspensión en controversia constitucional. Corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación fijar los efectos de la resolución relativa y si existió violación a aquélla”.
- “Queja relativa al incidente de suspensión en controversia constitucional. No queda sin materia si durante su tramitación el referido medio de control constitucional es resuelto”.
- “Controversia constitucional. Queja por violación a la suspensión. La Suprema Corte de Justicia de la Nación, al declararla fundada, está facultada para dictar las medidas necesarias a fin de obtener su cabal cumplimiento”.
- “Controversia 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”.