

LA SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES RESPECTO DE RESOLUCIONES NO DEFINITIVAS*

José María SOBERANES Díez**

I. INTRODUCCIÓN

El título segundo de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos regula la suspensión, uno de los aspectos torales sobre el cual gira la eficacia de las controversias constitucionales, y que ha motivado, a últimas fechas, diversas dudas.

Uno de dichos cuestionamientos estriba en relación con la procedencia de esta medida cautelar respecto de resoluciones no definitivas pues, por una parte, su concesión podría dejar sin materia a la controversia constitucional y, por otra parte, la negación de la medida cautelar también podría dejar sin materia el juicio principal. Se trata de un dilema en cuanto a los efectos de la suspensión.

En este sentido, el presente comentario jurisprudencial tiene por objeto analizar el criterio mediante el cual la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación decidió pronunciarse sobre la concesión de la suspensión respecto de resoluciones no definitivas.

* La tesis LI/2005 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

** Licenciado en derecho por la Universidad Panamericana.

El criterio que mencionamos está contenido en la tesis LI/2005 que a la letra dice:

SUSPENSIÓN EN CONTROVERSA 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 EFECTOS Y CONSECUENCIAS. El procedimiento de juicio político es una institución fundamental del orden jurídico mexicano, pues deriva de los principios básicos que definen la estructura política del Estado Mexicano, ya que se encuentra prevista en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (artículo 110), que tiende a proteger y hacer efectivas las disposiciones constitucionales, pues su finalidad es sancionar con la destitución o la inhabilitación, a los servidores públicos que en el desempeño de sus funciones hayan realizado actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho. En este sentido, en una controversia constitucional no procede otorgar la suspensión de la sustanciación del procedimiento de juicio político, ya que se actualiza una de las prohibiciones contenidas en el artículo 15 de la Ley Reglamentaria de la materia, en tanto que se trata de una institución fundamental del orden jurídico mexicano; *sin embargo, si se podrá conceder la suspensión de los efectos y consecuencias de ese procedimiento, para el efecto de que no se ejecuten las resoluciones que se lleguen a dictar en el mismo, hasta en tanto, la Suprema Corte resuelva sobre su constitucionalidad o inconstitucionalidad.*¹

Si bien la tesis habla medularmente del juicio político como institución fundamental del orden jurídico mexicano, lo que constituyó una razón para la negación en general de la medida, también debe considerarse que tiene una connotación genérica en cuanto que aborda la procedencia de la suspensión respecto de resoluciones no definitivas, las cuales pueden ser de diverso contenido.

II. REQUISITOS PARA EL OTORGAMIENTO DE LA SUSPENSIÓN

Cuando se solicita la suspensión en la controversia constitucional o el ministro instructor evalúa la posibilidad de otorgarla de oficio, es neces-

¹ Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, 9a. época, t. XII, junio de 2005, p. 648.

rio realizar una valoración de la naturaleza de los actos, para determinar si los mismos pueden ser susceptibles de suspenderse.

Así, por ejemplo, cabe advertir que la medida suspensiva no procede en contra de normas generales, según lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, quizá porque las mismas gozan de lo que podría considerarse una presunción de constitucionalidad, y una vez que la misma es desvirtuada, esto es, al emitirse la sentencia correspondiente, podrá anularse.

También debe tenerse muy presente que los actos cuya invalidez se solicita no tengan alguna de estas características, que estén consumados, sean positivos, negativos, negativos con efectos positivos o futuros, ya que en estos casos tampoco procede la suspensión, siguiéndose a este respecto las reflexiones marcadas en el juicio de amparo. En este apartado se encuentran los actos que no constituyen una resolución definitiva.

Una vez analizada la naturaleza de los actos reclamados, el ministro instructor, o el Pleno o la Sala en el recurso de reclamación, debe valorar las circunstancias y características particulares de cada controversia, lo que la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha entendido como estimar si existe apariencia de buen derecho y peligro en la demora en la pretensión del actor.²

Finalmente, debe considerarse si con la concesión de la medida cautelar se produciría una de las consecuencias, respecto de las que existe prohibición por el artículo 15 de la Ley Reglamentaria, como es el que se pongan en peligro la seguridad o economía nacionales, las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano (como se sostuvo en el criterio que comentamos) o pueda afectarse gravemente a la sociedad en una proporción mayor a los beneficios que con ella pudiera obtener el solicitante.

² Esto lo sostuvo el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia 109/2004, de rubro 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). Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, t. XX, octubre de 2004, p. 1849.

III. SUSPENSIÓN DE PROCEDIMIENTOS EN LOS QUE AÚN NO SE DICTA UNA RESOLUCIÓN DEFINITIVA

Recuérdese que la suspensión es una medida cautelar que tiene por objeto mantener viva la materia de la controversia constitucional, impidiendo que el acto que la motiva, al consumarse irreparablemente, haga ilusoria la protección. Por esta razón, dentro de la valoración que realiza el ministro instructor para decidir sobre la concesión de la suspensión, adquiere especial importancia la naturaleza del acto reclamado.

En caso de que el acto reclamado se trate de una resolución no definitiva, el ministro instructor se encuentra en el dilema que planteamos a continuación:

a) Por una parte, puede considerar que, en caso de conceder la suspensión, no podrían realizarse los actos subsecuentes, quedando sin materia la controversia constitucional, por lo que el otorgamiento de la medida cautelar constituiría un fraude a sí misma.

Esto sucede, por ejemplo, en el caso de los dictámenes de las comisiones legislativas que tienden a decidir sobre la designación de algún servidor público. Si el ministro instructor concede la suspensión, la controversia constitucional en cuanto al fondo tendría que sobreseerse, pues nunca se obtuvo una resolución definitiva que pusiera fin al procedimiento, conforme a la jurisprudencia 88/2004 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que dice:

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DEBE SOBRESEERSE CUANDO SE IMPUGNAN LOS DICTÁMENES DE LAS COMISIONES LEGISLATIVAS, YA QUE CONSTITUYEN ACTOS QUE FORMAN PARTE DE UN PROCEDIMIENTO Y NO RESOLUCIONES DEFINITIVAS QUE PONGAN FIN A UN ASUNTO. De los artículos 85 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y 65, 87, 94, 95 y 115 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que las Comisiones legislativas son órganos internos de las Cámaras del Congreso de la Unión que contribuyen a que éstas cumplan con sus atribuciones constitucionales, para lo cual analizan los asuntos de su competencia y los instruyen hasta ponerlos en estado de resolución, elaborando un dictamen que contendrá una parte expositiva de las razones en que se funde y otra de proposiciones claras y sencillas que puedan someterse a votación; asimismo, se observa que realizado el dictamen, el cual debe estar firmado por la mayoría de los miembros de la Comisión, debe so-

meterse a discusión y una vez discutido se pone a votación y, en caso de aprobación por el Pleno de la Cámara legislativa, se traduce en un punto de acuerdo. Con base en lo anterior, se concluye que el dictamen es uno de los actos que conforman el procedimiento correspondiente y no constituye una resolución definitiva que en sí misma haya puesto fin al asunto, como sí lo es la aprobación que realiza el Pleno, por lo que al impugnarse dicho dictamen en una controversia constitucional, debe sobreseerse en el procedimiento por no constituir aquél un acto definitivo, toda vez que se actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción VI del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.³

b) Por otra parte, puede pensarse que, en caso de no concederla, el acto reclamado puede ser ejecutado de un modo irreparable, sin que con los efectos restitutorios de la suspensión se pudiera salvaguardar la materia de la controversia constitucional.

IV. LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 109/2005

El dilema anterior lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al fallar el recurso de reclamación 71/2005-PL, derivado de la controversia constitucional 109/2005.

El gobernador del estado de Morelos había promovido controversia constitucional en contra de la resolución dictada por el Pleno del Congreso del Estado, erigido en Jurado de Declaración, en sesión de 13 de octubre de 2004, por la que se resolvió destituirlo e inhabilitarlo. El ministro instructor concedió la suspensión.

Al resolver el recurso de reclamación interpuesto por el Poder Legislativo de Morelos en contra de la admisión de la controversia, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación desechó dicha controversia constitucional y, por tanto, la suspensión dejó de surtir sus efectos.

³ Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, 9a. época, t. XX, septiembre de 2004, p. 919. Puede pensarse que bajo este criterio, el ministro instructor desearía invariablemente la controversia constitucional, por lo que el estudio de la concesión de la suspensión sería inoperante. Sin embargo, es posible que la admita, sobre todo cuando se hacen valer más actos, puesto que en acuerdo inicial no puede desecharse por unos actos y admitirse por otros, sino que se admite o no la controversia, con la totalidad de los actos, dejando la distinción de los actos y el sobreseimiento de algunos para la sentencia de fondo. Este es el caso en el que podría conceder la suspensión.

Sin embargo, antes de que se resolviera el recurso de reclamación, el gobernador del estado de Morelos promovió otra controversia constitucional en la que reclamaba la resolución condenatoria del Pleno del Congreso del Estado erigido en Jurado de Declaración el 24 de octubre de 2004, que formaliza y publicita la diversa tomada el 13 de octubre de 2004 en sesión secreta.

En esa controversia, el ministro instructor negó la suspensión en un primer momento, pero ante el hecho superveniente consistente en el desechamiento de la controversia constitucional, el ministro instructor modificó el auto por el que se negaba la suspensión, concediéndola:

Para el efecto de que no sea ejecutada la resolución pronunciada por el Congreso del Estado Libre y Soberano de Morelos, contenida en el Acta de Jurado de Declaración celebrada el veinticuatro de octubre de dos mil cuatro, en cuanto a la suspensión del Gobernador Constitucional Sergio Alberto Estrada Cajigal Ramírez, en el ejercicio de su cargo, así como que, en su momento, no se ejecute la resolución tomada por el Tribunal Superior de Justicia del Estado erigido en Jurado de Sentencia, hasta en tanto esta Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronuncie sobre el fondo de esta controversia; en el entendido de que el procedimiento relativo deberá continuar su trámite ante el referido Tribunal.

Al resolver el recurso de reclamación 71/2005-PL, que había interpuesto el Congreso del Estado de Morelos en contra de la concesión de la suspensión, la Primera Sala sostuvo que se podía conceder la suspensión para el efecto de seguir tramitándose el procedimiento, sin que se ejecuten las resoluciones que se lleguen a dictar en el mismo.

De esta forma, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronunció en torno al dilema apuntado, pues por una parte, al conceder la suspensión para el efecto de que no se ejecuten las resoluciones parciales de un procedimiento, pero continuando con el trámite, se evita que se sobreesca la controversia constitucional en cuanto al fondo, por no ser una resolución definitiva, ya que los actos subsecuentes que se produzcan como consecuencia de la primera resolución, serán susceptibles de ser reclamados como hechos supervenientes en ampliación de

demanda, siempre que sean actos susceptibles de combatirse en controversia constitucional y estén relacionados con la materia original.⁴

Por último, esta resolución de la Primera Sala también evita que se ejecuten los actos de una manera irreparable, preservando la materia de la controversia constitucional, sin que sea necesario dictar una medida cautelar con efectos restitutorios, lo que podría acarrear problemas para su ejecución, además de las implicaciones prácticas.



4 Véase jurisprudencia 73/2003, rubro: CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS HECHOS NUEVOS O SUPERVENIENTES QUE SE INVOQUEN PARA LA AMPLIACIÓN DE LA DEMANDA DEBEN SER SUSCEPTIBLES DE COMBATIRSE A TRAVÉS DE ESA VÍA Y ESTAR RELACIONADOS CON LA MATERIA DE IMPUGNACIÓN ORIGINALMENTE PLANTEADA. Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 9a. época, t. XVIII, diciembre de 2003, p. 754.