

La suspensión en la controversia constitucional

Elisur Arteaga Nava*

La demanda de controversia constitucional y suspensión, frecuentemente, sólo son caras de una misma moneda. La demanda que da inicio a un proceso y la suspensión que se solicita en ella, en los más de los casos, son actos interdependientes; lo son en cuanto a oportunidad y contenido. Las normas que regulan la suspensión deben ser interpretadas más en función de que ella se conceda a que se niegue. Contrariamente a lo que ha sostenido la ley y reiterado la Corte, la suspensión debiera concederse aun en los casos de que se cuestione una norma general.

The demand of constitutional controversy and suspension, often, are just two faces of the same coin. The demand that start a process and the suspension that is asked on it, in the most of the cases are interdependent acts because its opportunity and contend. The norm, that rules the suspension have to be explained more as they were be accepted than denied. Contrary of what the law and the Court has said many times, the suspension must to be conceded even, when a general norm is questioned.

Sumario: Proemio; La controversia constitucional; La demanda de controversia constitucional y la suspensión; Presentación de la demanda; La contestación de la demanda; Qué es la suspensión; Sección primera: Elementos que hacen procedente una solicitud de suspensión; Sección segunda: Casos en que no procede otorgar la suspensión; 1 Normas generales; 2 Normas particulares; 3 Resumen; Otra posibilidad: todas las normas son generales; Normas generales y actos para los efectos de la suspensión (los presupuestos de egresos); Naturaleza jurídica del presupuesto conforme a la doctrina y la jurisprudencia; Casos en que, a pesar de tratarse de una norma general, debía concederse la suspensión; A. Suspensión en caso de normas generales de los poderes federales; B. Suspensión en los casos de normas generales de los poderes de los estados y del Distrito Federal; C. Suspensión en casos de normas generales de los ayuntamientos; D. Propuesta de reforma adición; Otras causales por virtud de las cuales no puede concederse la suspensión; Procedimiento para solicitar la suspensión del acto; Forma de solicitarla e incidente de suspensión; Cuándo se debe solicitar la suspensión; Quién puede solicitar la suspensión; Autoridad competente para conceder la suspensión; El ministro instructor; Revocabilidad de la resolución que concede la suspensión o de la que la niega; Requisitos para que se haga efectiva una suspensión; Consecuencias del desacato a un auto que concede la suspensión; Marco normativo que regula la suspensión y principios que regulan su interpretación; La suspensión en la acción de constitucionalidad.

Proemio

La sección II, del título II, de la Ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,

prevé la posibilidad de que en una controversia constitucional, quien actúa como actor o parte, solicite y obtenga la suspensión. Esta posibilidad tiene diversas implicaciones.

La suspensión en esta clase de procedimientos tiene características especiales; ella es notablemente diferente a la que opera tratándose de juicios de amparo; entre otras, por cuanto a que se concede a

petición de parte o de oficio; en principio, no se concede cuando se cuestiona una norma general; no se fija ni otorga fianza; se está a la buena fe y voluntad de quienes son partes. Opera un elemento negativo: la ley no establece un procedimiento ágil, expedito y realmente efectivo para hacer operante la suspensión.

Un análisis serio de la normatividad que regula la suspensión, pone en evidencia que ella es deficiente, que la corte no cuenta con los elementos necesarios para hacerla operante, que el cumplimiento de la resolución que la concede depende más de la buena fe de quien actúa como demandado o autoridad, que del imperio del tribunal que la concede.

En la regulación de la suspensión no se aplica en forma supletoria el artículo 107, concretamente no son aplicables sus fracciones xvi y xvii, que en materia de amparo son la base para que los tribunales hagan efectivas sus determinaciones. Tampoco es aplicable la Ley de Amparo. La corte, como se puede observar de los criterios jurisprudenciales que aquí se invocan, ha contribuido se ha pronunciado en el mismo sentido.

No son aplicables en virtud de que, por una visión limitada de las instituciones, el legislador, en la Ley Reglamentaria, determinó que a falta de disposición expresa en esa ley sea aplicable en forma supletoria el Código Federal de Procedimientos Civiles.

La realidad es que, por más que no se quiera, y que no se reconozca, finalmente los criterios emitidos en los juicios de amparo, han terminado por influir en las controversias constitucionales.

Cuando se trata de una institución de aplicación novedosa, como lo es la controversia constitucional, aun a riesgo de que en un principio se distorsionara la materia, sin cambiar los elementos fundamentales, debió haberse dispuesto en la Ley Reglamentaria que, en lo que no se opusiera a la normatividad particular prevista en el artículo 105 constitucional, eran aplicables los principios fundamentales y las leyes secundarias que regularan la defensa de la Constitución.

El legislador no confió en el buen juicio de los ministros ni se atuvo a su prudencia. Tuvo razón, los actuales ministros han creado la controversia legalidad; no obstante que se trata de autoridades, por lo mismo no gozan de garantías individuales, han dado curso a controversias en las que se demanda la violación de los artículos 14 y 16 constitucionales. En esto siguieron a sus colegas del siglo xix cuando crearon el amparo legalidad.

Vistos los extremos a los que se llegó en materia de amparo, acotó su actuación. Algunos criterios emitidos por la corte en controversias constitucionales

han dado la razón al legislador ordinario en cuanto a pretender limitar su actuación.

La controversia constitucional

La controversia constitucional, como instancia real, sólo se explica en función de que existe un libre juego democrático; que en ella se da una relación de igualdad entre Federación y gobiernos locales, un equilibrio entre los diversos poderes y respeto a los ayuntamientos, como representantes de los municipios. No se explicaba en un contexto de autoridad absoluta, como sucedió durante muchos años.

Mediante la controversia las partes, al defender su actuación y cuestionar la del contrario, protegen sus facultades, derechos o prerrogativas, ponen fin a invasiones indebidas, impiden transgresiones a su competencia, persiguen anular actos viciados e, indirectamente, defienden la Constitución.

Todas las controversias a que alude la fracción i del artículo 105, son de naturaleza constitucional. Esa es la regla general y absoluta. Mediante esa vía sólo pueden plantearse materias en que se cuestione una ley o un acto por ser contrario a la Carta Magna. Por medio de ella no se pueden plantear cuestiones de legalidad.

Es la defectuosa redacción del precepto la que lleva a suponer que a través de ella se plantean cuestiones de constitucionalidad sólo en cuatro casos: aquéllos que están previstas en los incisos h, i, j y k; es falso que únicamente en ellos estén de por medio aspectos de constitucionalidad.

Esto se explica en función del contexto constitucional. El artículo 104 constitucional, prevé un número crecido de controversias en las que pueden ser parte la Federación o los estados; a éstas, para distinguirlas de las previstas en la fracción I del artículo 105, pudiera calificárseles de controversias ordinarias. En ellas se plantean cuestiones de legalidad, no está ni puede estar de por medio un conflicto de constitucionalidad.

En cambio en el primer párrafo de la fracción I del artículo 105 se prevé la existencia de otra clase de controversias: las de constitucionalidad. En éstas sólo se pueden plantear materias que estén relacionadas con la Carta Magna. El término genérico es controversia. Los conflictos de constitucionalidad están presentes en todas las controversias previstas en la fracción I; es inexacto que únicamente lo estén en los casos específicos previstos en los incisos h, i, j y k de esa fracción. Esto no puede ser cierto con vista al artículo 104.

El término genérico es controversia; la referencia específica, la que lo diferencia de las previstas en el 104, es el calificativo de constitucional. El término controversia constitucional no alude a un juicio específico y que sea diferente de los previstos en los incisos h, i, j y k; en la fracción I del artículo 105 únicamente se prevé la existencia de juicios de constitucionalidad; ellos pueden ser por invasión de competencias, incumplimiento de obligaciones o violación de prohibiciones, entre otras materias.

Actor y demandado en una controversia constitucional son los agentes que, con su acción u omisión, determinan el momento y la forma en que será presentada una demanda. El pleno de la corte, en esta materia, está sujeto al hacer o no hacer de las partes.

El inicio de un proceso no depende totalmente de la voluntad del actor; en esta materia también es importante la actuación del demandado. El demandado puede adelantar o atrasar un acto susceptible de ser impugnado a través de la controversia. Lo hará con vista a que ésta se tenga que presentar en el momento que le sea más propicio o más incómodo o desventajoso para el contrario. Esto no es contrario al principio de buena fe con que las autoridades, que son partes, se deben conducir; finalmente se trata de entes de naturaleza política que están en conflicto.

La demanda de controversia constitucional y la suspensión

Demanda y suspensión, frecuentemente, sólo dos caras de una misma moneda. La demanda que da inicio a una controversia constitucional y la suspensión que se solicita en ella, en los más de los casos, son actos interdependientes; lo son en cuanto a oportunidad y contenido.

Quien será actor debe partir del imponderable de que demanda y suspensión son factores determinantes del resultado, mediato e inmediato, directo o indirecto, de la cuestión planteada.

Cuando existen razones fundadas, se formula una demanda adecuada, se acompaña de un escrito de suspensión debidamente razonado y esto se hace llegar directamente o a través de filtraciones a quien será demandado o a quien tiene ascendiente sobre de él, en algunos casos ocasiona que el futuro demandado procure un arreglo, no siga adelante con su iniciativa, revoque por sí el acto susceptible de ser cuestionado o que las partes se avengan a negociar.

Planteada que sea una controversia ante la Suprema Corte, quienes son parte en ella y la patrocinan deben tomar en consideración, entre otras cosas, lo siguiente:

No deben perder de vista que una controversia constitucional, ante todo, es un conflicto político, que se da entre poderes o entes políticos; él, ciertamente, tiene tintes constitucionales; frecuentemente estos tintes tienen existencia sólo por la habilidad del abogado al formular la demanda;

Para quienes son partes en una controversia o las patrocinan profesionalmente, lo anterior implica tomar en consideración algunos elementos, no perder de vista uno que otro factor, cuidar ciertos aspectos y algunas materias:

Los ministros que integran la Suprema Corte, aunque tengan elementos que los lleven a la convicción de que las partes han recurrido a la controversia por razones políticas, nunca dejarán que ella trascienda en sus resoluciones; ello implica que a pesar de que los ministros resuelvan cuestiones políticas, no les está permitido actuar como políticos ni dejar que el elemento político influya de manera determinante en sus resoluciones;

Una controversia es un diferendo institucional entre entes públicos: poderes u órganos; se entiende que se desenvuelve sin agresiones entre los titulares de las funciones; en lo posible, no es un enfrentamiento entre individuos;

Una controversia se intenta en busca de una definición de constitucionalidad, por lo que se entiende que todos los que intervienen están interesados en alcanzarla, en el menor tiempo posible y con las mínimas incidencias o dilaciones;

Por virtud de lo anterior, se debe partir del supuesto de que las partes, dentro de lo posible, actuarán de buena fe;

Una controversia, es un procedimiento lineal y, salvo contadas excepciones, exento de incidentes;

Por razones políticas, una autoridad no debe detenerse en recurrir a la controversia en fraude a la ley; es decir, buscar un fin prohibido por la ley a través de agotar lo que la propia ley permite. Es factible que mediante una demanda deficientemente planteada, a la que recaiga una contestación igualmente deficiente, se obtenga de la corte una declaración de constitucionalidad, respecto de una ley o un acto de dudosa constitucionalidad cuestionado por un particular en un amparo bien fundado y por medio de esa vía se fuerce a jueces inferiores a acatar en criterio del superior;

Las partes, sin prescindir de recurrir a la controversia con fines políticos, deben cuidar de no incurrir en la realización de actos u omisiones por virtud de los cuales se cometa un ilícito que dé lugar a una sanción o a una acusación penal. Esto pudiera tener un costo político grave.

Presentación de la demanda

En esta materia siempre es muy importante determinar una circunstancia: a favor o contra de quién corre el tiempo. Definida que sea ella, habrá que actuar en consecuencia. Son las circunstancias, sobre todo políticas, las que llevan al actor a actuar o no de inmediato. La ley reglamentaria establece un plazo de treinta días para presentar una demanda de controversia constitucional (Art. 21); puesto que se trata de días hábiles (Art. 3º, frac. II), el plazo llega a ser de alrededor de cuarenta días naturales. Pero agotar o no ese plazo depende de lo siguiente:

Si se trata de un poder u órgano colegiado y su representación legal no está determinada por la ley, sino que depende en cada caso, de lo que resuelva la mayoría, para dificultar la contestación o, eventualmente, para impedirla, la demanda en su contra deberá ser presentada cuando se halle en receso. El Congreso de la Unión, por un error del legislador, no tiene representante legal; ciertamente los presidentes de cada cámara tienen la representación de cada una de ellas; pero la suma de las voluntades de ambos no da como resultado la representación legal del Congreso de la Unión.

Cuando está próxima la realización de un ejercicio electoral que tiene que ver con la integración de quien puede ser un adversario en una controversia, si quien pretende demandarlo no depende del electorado para subsistir o integrarse, debe procurar la posibilidad de que, a través de un acto legítimo, como es la presentación de una demanda, causarle daño político; le conviene actuar antes de la elección. Con toda seguridad el contrario estará ocupado en la preparación de la elección, por lo que no formulará una contestación adecuada u oportuna; también pudiera darse la posibilidad de que, por evitar un enfrentamiento que lo desgaste ante el electorado, busque evitar un enfrentamiento y se vea precisado a conceder algo que, en circunstancias normales, no habría dado.

Si quien demandará es el interesado en la elección; pudiera convenirle hacerlo antes como una maniobra política; también, para evitar un mal concepto ante la ciudadanía, que pudiera no apoyar a

alguien que es rijoso, pudiera ser conveniente presentar la demanda después de la elección.

En todos esos casos, la solicitud de suspensión dependerá de los factores políticos en juego. El que se conceda la suspensión contra un acto de una autoridad cuyo destino se está jugando en una elección, pudiera ser determinante para el resultado.

Si se trata de un acto que lesiona gravemente a un poder u ente, haciendo caso omiso del plazo legal, lo aconsejable es presentar la demanda de inmediato y junto con ella la solicitud de suspensión.

La ley establece una excepción al plazo de treinta días; tratándose de conflictos de límites entre los estados, se conceden sesenta días a partir de la entrada en vigor de la norma general o de la realización del acto que los origine (Art. 22, fracción III de la *ley reglamentaria*). El precepto hace referencia a la fracción IV del artículo 73 constitucional, pero en éste no se considera en forma expresa la resolución, por parte del Congreso de la Unión, de los conflictos que se pueden presentar entre el Distrito Federal y un estado; tiene facultades para resolverlos con vista a lo dispuesto por la fracción I del inciso A, del artículo 122. La corte puede resolver los litigios que se presenten con base en el artículo 105 constitucional, fracción I, inciso e).

Existe la posibilidad de que la demanda y la contestación a ella sean ampliadas; para ello se conceden quince días hábiles (art. 27 de la ley reglamentaria).

La contestación de la demanda

En cuanto al plazo para contestar una demanda de controversia constitucional, se deben tomar en consideración los elementos que se han invocado por lo que toca a la presentación de la demanda, con algunas variantes:

La contestación de la demanda está determinada por el hecho de que se haya o no concedido la suspensión; cuando de ésta depende un valor jurídico importante o se tiene la seguridad de que le asiste la razón, conviene contestar la demanda de inmediato.

Cuando se tiene la convicción que no se tiene la razón, conviene agotar el plazo de contestación de demanda; de esa manera se dilata una sentencia no deseada y difiere el tener momento en que se tiene que pagar un costo político.

La ley establece un plazo de treinta días para producir la contestación de demanda (Art. 26 de la ley reglamentaria).

Qué es la suspensión

La suspensión, prevista en la ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, tiene características generales que se asemejan a la que regula la Ley de Amparo.¹ Ciertamente tiene sus particularidades.

Puesto que la controversia puede estar enderezada a cuestionar leyes o actos, en lo relativo a suspensión es necesario distinguir.

Tratándose de actos, la suspensión consiste en lo siguiente:

Si se trata de actos futuros o de realización inminente, en que ellos no se produzcan o nazcan;

Tratándose de actos de realización continua, en que no prosigan o se detengan;

Cuando está de por medio un acto consumado, en que se detengan sus consecuencias o se eviten sus resultados.

La suspensión es la no ejecución, total o parcial, por parte del demandado o de otra autoridad, del acto cuestionado a través de la controversia, en los términos y condiciones que disponga la autoridad que la conceda. Se reduce a dejar las cosas en el estado en que se encuentran al momento de concederse el beneficio por el ministro instructor o por el pleno de la corte, con vista a un recurso de reclamación (Art. 17 de la ley reglamentaria).

La suspensión únicamente opera para el futuro, no tiene efectos retroactivos ni restitutorios, esto es así por cuanto a que la ley (artículo 45), por lo que toca a la sentencia, que es un acto principal, dispone que la declaración de invalidez produce sus efectos hacia el futuro y le niega efectos retroactivos, salvo en materia penal. La resolución que concede la suspensión, por ser un acto de naturaleza secundaria, no puede ir más allá del acto principal.

En las controversias constitucionales la suspensión, en lo relativo a su duración, tiene características especiales; es definitiva por cuanto a que no existe la provisional. También es provisional; lo es en el grado en que es susceptible de ser revocada en todo momento por el ministro instructor o por el pleno.

De ser fundada la distinción que se hace más adelante en el sentido de que existen normas generales y normas particulares, o para el caso de reformarse la ley reglamentaria en los términos que se apuntan enseguida, por lo que toca a éstas, la suspensión, de otorgarse, debe estar referida a la no aplicación de las normas mismas y a dejar sin efectos los actos realizados con base en ellas, en los términos precisados anteriormente.

Sección primera

Elementos que hacen procedente una solicitud de suspensión

Es procedente solicitar la suspensión y que ella sea concedida cuando se reúnan los siguientes requisitos y elementos:

Se trate de una controversia constitucional prevista en la fracción I del artículo 105 constitucional;

Cuando una controversia ha sido admitida a trámite por el ministro instructor;

Cuando la suspensión haya sido solicitada expresamente por el actor, ya sea en su demanda o en un escrito incidental que se presente por separado;

En principio, salvo las consideraciones que se hacen más adelante, cuando se trate de un acto de autoridad;

Puede haber muchos actos de autoridad, pero la suspensión sólo puede ser concedida cuando provenga de alguna de aquellas que, de conformidad con la fracción I del artículo 105 constitucional, puede ser parte en una controversia.

Mientras el proceso relativo a la controversia no haya concluido por virtud de sentencia definitiva (Art. 16 de la ley reglamentaria), o por resolución de sobreseimiento (Art. 53 de la ley reglamentaria).

Cuando de los elementos que el ministro instructor por sí o a petición de parte se allegue, se desprende la necesidad de concederla;

Cuando el actor acompañe los elementos que justifiquen, funden y motiven la solicitud de suspensión o el ministro por sí se allegue (Art. 14 de la ley reglamentaria) y

Por virtud de que las cuestiones planteadas en la controversia, por su naturaleza y características, llevan a concluir que es necesario disponer la suspensión del acto.

1. **Ricardo Couto**, *Tratado teórico práctico de la suspensión en el amparo*, Editorial Porrúa, S. A., México. 1973; p. 41: "La suspensión del acto reclamado tiene por objeto primordial mantener viva la materia del amparo, impidiendo que el acto que lo motiva, al consumarse irreparablemente, haga ilusoria para el agraviado la protección de la justicia federal; por virtud de la suspensión, el acto que se reclama queda en suspenso, mientras se decide si es violatorio de la Constitución; es un medio más de protección que, dentro del procedimiento del amparo, concede la ley a los particulares..."

Sección segunda

Casos en que no procede otorgar la suspensión

No se presenta ninguna de las razones que, de conformidad con la ley, impiden que la suspensión sea concedida, ellas son las siguientes:

Es improcedente la suspensión cuando se impugna una norma general. En efecto, el artículo 14, párrafo segundo, de la ley reglamentaria, dispone: "*La suspensión no podrá otorgarse en aquellos casos en que la controversia se hubiere planteado respecto de normas generales.*"

El precepto, aparentemente, es claro; si se examina con detenimiento, esto no es absolutamente cierto.

En principio se podría afirmar que toda norma, por naturaleza, es general.

No obstante lo anterior, de los términos en que está redactado el precepto, parece desprenderse, implícitamente, que el legislador reconoce que existen dos clases de normas, unas que son generales y otras que no lo son; a éstas, para llamarlas de alguna manera, se les puede denominar como particulares, ya que, en el idioma español, lo particular es contrario a lo general.

Se podría afirmar que toda norma contenida en una ley, por su naturaleza, es general, que se aplica en todos y en los casos en que se realiza el supuesto o la conducta prevista en ella. Esto, aparte de ser incorrecto, es contrario a lo dispuesto por el legislador en el artículo 14 antes transcrito.

Se impone hacer algunas precisiones: respecto de una norma, una cosa es el atributo de la abstracción y otro el de la generalidad. Por abstracción debe entenderse aquella cualidad por virtud de la cual se operan las consecuencias previstas en una norma en el caso de que se realice el supuesto previsto por ella.

Una norma tiene el carácter de ser general, cuando se aplica a todos en común, que es susceptible de ser imponible a una universalidad, o a un conglomerado en número indeterminado; se entiende por tal lo que es corriente o aplicable a todos.

Abstracción y generalidad no son sinónimos; son conceptos diferentes, aunque complementarios. La generalidad y particularidad de una norma está en función de que ella se aplique en forma genérica o limitada.

El legislador, tratándose de normas generales, negó la posibilidad de que se conceda la suspensión en atención a que la vigencia de una ley es de orden público; el estado y la sociedad están interesados en que tenga plena vigencia; ella existe para regular conductas susceptibles de serlo y evitar vacíos normativos que pu-

dieran crear desorden o intranquilidad en la sociedad. En una controversia, por estar de por medio poderes o entes públicos, la suspensión tendría efectos generales, lo que implicaría atentar contra esos principios.

En las leyes existen normas generales y normas que no lo son, que son particulares; para llegar a tal conclusión es suficiente con analizar una de ellas, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que es norma de normas, fundamento del orden normativo y, para algunos, modelo a seguir.

1 Normas generales

No todas las normas que aparecen en la Carta Magna son generales, lo son sólo aquellas que están comprendidas dentro de fórmulas generales como las que contienen los derechos humanos en que se recurre al uso del término *todos*¹. "*En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución...*" Art. 1o.; ver también, entre otros, los artículos 3o., 4o., 11 y 20).

También son generales aquellas normas que van precedidas de los términos: *Ninguna*, (artículos 5o., 7o., 9o., 14,17,19,20 y 23).

De igual manera tienen el carácter de generales aquellas que van precedidas del término: *Nadie*, (artículos 5o., 13,14 y 16); de fórmulas genéricas como: *No puede permitir...*, *Los habitantes del... Es voluntad del pueblo mexicano...*, *El pueblo ejerce su soberanía...*

2 Normas particulares

Son normas particulares, a pesar de aparecer en la Constitución, aquellas que están referidas a objetos, circunstancias, tiempos y lugares específicos, como lo son las siguientes:

El artículo 65, en la parte que dispone que el Congreso de la Unión debe iniciar sus períodos de sesiones los días 1o. de septiembre y 15 de marzo de cada año;

El artículo 66, en lo relativo a la clausura de los períodos ordinarios de sesiones los días 15 de diciembre y 30 de abril de cada año;

El artículo 73, fracciones I y III que prevén la posibilidad de que el Congreso de la Unión admita nuevos estados a la Unión y la formación de uno nuevo dentro de los límites de los existentes;

Artículo 74, fracciones I y V, en lo relativo a la expedición por parte de la Cámara de Diputados del bando solemne para dar a conocer la declaración de Presidente Electo y la declaración de haber lugar o no a proceder contra un servidor público;

Artículo 76, fracciones I, II, III, IV, V, VI VIII y IX, que establece las facultades exclusivas del Senado, por lo que se refiere al análisis de la política exterior, la ratificación de ciertos nombramientos, autorizar la salida de tropas, dar su consentimiento para el uso de la guardia nacional, la declaración de desaparición de poderes, la resolución de los conflictos entre los poderes de un estado, designación de los ministros de la Suprema Corte de Justicia y la remoción del jefe de gobierno del Distrito Federal.

Artículo 87, que establece la protesta que debe rendir el Presidente de la República al asumir el cargo.

3 Resumen

De esa manera, es válido afirmar, como lo hace el legislador, que existen normas generales y normas particulares; hay algunas normas que interesan o afectan a todos: las generales; y otras que sólo están referidas a determinados servidores públicos o a ciertas circunstancias, que son las particulares.

Las normas contenidas en esos apartados, ciertamente gozan del atributo de abstracción, pero no pueden ser calificadas de generales; no lo son por cuanto a que, como se ha afirmado, están encaminadas a un fin específico y, aunque de naturaleza pública, están referidas a regular un poder determinado. No les quita el carácter de ser normas particulares el hecho que aludan a un ente de naturaleza pública.

En virtud de todo lo antes dicho, cabe reconocer, tal como lo reconoció el legislador 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*, que existen normas que son generales y normas que son particulares.

Corrobora la interpretación anterior el primer párrafo del artículo 57 de la *ley*. Cuando se hace valer el recurso de queja por incumplimiento por parte del demandado o de otra autoridad, de la resolución de suspensión, este precepto, por estar redactado en forma genérica y no hacer distinción entre incumplimiento de una resolución de suspensión y desacato de una sentencia, implícitamente reconoce la posibilidad de que la suspensión se conceda, indistintamente, en el caso de normas generales o de actos.

Otra posibilidad: todas las normas son generales

No obstante lo anterior, es preciso no ignorar algunos elementos que apuntan en sentido contrario:

En el primer párrafo del artículo 14, cuando se alude a la posibilidad de que sea concedida la suspensión, se alude únicamente a actos, pero no a normas generales.

El último párrafo del artículo 64 de la *ley reglamentaria*-, por lo que se refiere a la acción de inconstitucionalidad, dispone lo siguiente:

"La admisión de una acción de inconstitucionalidad no dará lugar a la suspensión de la norma cuestionada." En este precepto no se agrega el término general, que aparece en el artículo 14.

En materia de amparo, la suspensión y la sentencia definitiva que se dicten tienen efectos relativos, no generales, por ello, cuando se cuestiona una ley, es procedente solicitar la suspensión; ésta sólo está referida a un particular; tratándose de un poder la suspensión pudiera tener el efecto de dejar sin efectos la ley en términos absolutos. Existe el principio de que en la aplicación de una ley está de por medio el interés público.

Lo anterior pudiera apuntar lo siguiente:

Que el legislador, por descuido o ignorancia, agregó el término *generales*, al segundo párrafo del artículo 14;

Que toda norma, por el solo hecho de serlo, es general, por lo que, implícitamente, se reconoce que no hay normas particulares; ello implica que el precepto es redundante;

Que el legislador, en artículo 64 de la ley, al suprimir el término *general*, enmendó su error.

Por todo lo anterior, podría concluirse que la suspensión nunca procede cuando se trata de normas.

Es en este sentido en que se ha pronunciado el pleno de la corte en forma reiterada cuando se le ha solicitado la suspensión respecto de una ley.

La corte ha ido más allá; a pesar de que el artículo 14 de la *ley reglamentaria*, niega la suspensión sólo en los casos en que esté de por medio una norma general, ha negado la suspensión en los casos en que se impugne un acuerdo que tengan las características de ser generales y abstractos; ha negado el beneficio en casos no previstos expresamente; ha dado una interpretación amplia a una norma, que por ser limitativa, es de interpretación estricta; en efecto, ella ha dispuesto:

" Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: XVI,

Octubre de 2002 Tesis: P./J. 41/2002 Página: 997
Materia: Constitucional Jurisprudencia. 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. De lo dispuesto en los artículos 122, apartado C, base segunda, fracción II, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 67, fracción II y 90 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y 14 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, se desprende que el jefe de Gobierno del Distrito Federal está facultado para promulgar, publicar y ejecutar las leyes y decretos que emita la Asamblea Legislativa, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, mediante la expedición de reglamentos, decretos y acuerdos, que deberán ser refrendados por el secretario que corresponda según la materia de que se trate. Ahora bien, aun cuando formalmente los acuerdos que emita el Ejecutivo local tienen la naturaleza de actos administrativos y no de leyes, en razón del órgano del que emanan, lo cierto es que materialmente pueden gozar de las características de una norma general, como son: generalidad, abstracción y obligatoriedad. En congruencia con lo anterior, se concluye que si en una controversia constitucional se impugna un acuerdo expedido por el jefe de Gobierno del Distrito Federal, en ejercicio de la facultad reglamentaria que le confiere el citado artículo 122 constitucional, en el cual se advierten los atributos característicos de una norma general, es improcedente decretar la suspensión que respecto de él se solicite, en virtud de la prohibición expresa contenida en el segundo párrafo del artículo 14 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, en el sentido de no concederla cuando la controversia indicada se hubiera planteado respecto de normas generales. *Recurso de reclamación 115/2002-PL, deducido del incidente de suspensión de la controversia constitucional 27/2002. Jefa delegacional de la demarcación territorial de Venustiano Carranza, Distrito Federal. 12 de agosto de 2002. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Genaro David Góngora Pimentel y José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy veinticuatro de octubre en cur*

so, aprobó, con el número 41/2002, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a veinticuatro de octubre de dos mil dos."

"Novena Época Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XII, Septiembre de 2000

Tesis: 2a. CXVI/2000 Página: 588

SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. ES IMPROCEDENTE TRATÁNDOSE DE REGLAMENTOS. De acuerdo con el principio de que una norma es de carácter general cuando reúne las características de generalidad, abstracción e impersonalidad, si en una controversia constitucional se hubiere impugnado un reglamento que tiene esos atributos, es improcedente decretar la suspensión que respecto del mismo se solicite, dada la prohibición expresa contenida en el segundo párrafo del numeral 14 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional, en el sentido de no conceder la suspensión cuando la controversia indicada se hubiere planteado respecto de normas generales. *Reclamación 55/2000-PL, en el incidente de suspensión relativo a la controversia constitucional 14/2000. Estado de Oaxaca. 23 de junio del año 2000. Cinco votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: María Estela Ferrer Mac Gregor Poisot."*

A pesar de todo lo anterior, no puede pasarse por alto que el legislador quiso distinguir y cuando lo hace es preciso distinguir. Que efectivamente hay normas que son generales y normas que no lo son.

En contra de lo que dispone el artículo 14 de la *ley reglamentaria*, la corte, en algunos casos, todo parece indicar que por razones políticas, vista la calidad del actor, ha negado la suspensión en el caso de actos de autoridad:

"Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Parte : II, Octubre de 1995

Tesis: P.LXXXVm/95 Página: 164

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. El artículo 15 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que la suspensión no podrá concederse, entre otros casos, cuando se pueda afectar gravemente a la sociedad en una proporción mayor a los beneficios que con ella pudiera obtener el solicitante, y esto ocurre cuando de concederse la suspensión se afecte la función que los artículos 21 y 102 de la Carta Magna, le atribuyen al Ministerio Público de la Federación, consistente en la persecución de los delitos y la vigilancia para que los procesos penales se sigan con toda regularidad, función propia y privativa, en cualquiera de sus fases de investigación, persecución o acusación, por lo que conceder la suspensión en contra de actos como la continuación y trámite de las averiguaciones previas, lesionaría la seguridad social de perseguir los delitos, afectando el interés público de la colectividad que le ha encomendado de manera exclusiva esa función impersonal de investigar y comprobar la verdad de las conductas delictivas, lo que afecta gravemente a la sociedad en una proporción mayor a los beneficios que con ella pudiera obtener el solicitante. *Recurso de reclamación en el incidente de suspensión relativo a la controversia constitucional 11/95. Roberto Madrazo Pintado y otros. 14 de septiembre de 1995. Unanimidad de once votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: Guadalupe Robles Denetro. El Tribunal Pleno en su sesión privada celebrada el diecisiete de octubre en curso, por unanimidad de once votos de los ministros: presidente José Vicente Aguinaco Alemán, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Mariano Azuela Güitrón, Juan Ven tino V. Castro y Castro, Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Humberto Román Palacios, Olga María Sánchez Cordero y Juan N. Silva Meza; aprobó, con el número LXXXVIII/95 (9a.) la tesis que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. México, Distrito Federal, a diecisiete de octubre de mil novecientos noventa y cinco."*

Para los efectos de la suspensión, los tribunales federales han distinguido entre la ley misma y un acto de aplicación de ella:

"Novena Época

Instancia: SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL DÉCIMO CUARTO CIRCUITO. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: IV, Noviembre de 1996 Tesis: XIV.2o.4 A Página: 524

SUSPENSIÓN. PROCEDE CONTRA LOS ACTOS DE EJECUCIÓN DE UN DECRETO MATERIALMENTE LEGISLATIVO Y DE NATURALEZA AUTOAPLI- CATTVA (DECRETO NUMERO 34 EXPEDIDO POR EL GOBERNADOR DEL ESTADO DE YUCATÁN). Es incorrecto negar la suspensión solicitada en contra de un acto de autoridad materialmente legislativo y de naturaleza autoaplicativa, como lo es el Decreto Número 34 expedido por el gobernador constitucional del Estado de Yucatán, publicado el 4 de enero de 1996 en el Periódico Oficial de dicha entidad; por considerar que es un acto consumado y que, de concederse, se le darían efectos restitutorios. Ello obedece a que se trata de un conjunto de normas generales, abstractas e impersonales, que reviste la calidad de un acto de naturaleza autoaplicativa, ya que con su sola expedición irrumpe en la esfera jurídica de los gobernados que se dedican al comercio de ganado bovino porque entre otras cosas, declara prohibido el sacrificio indiscriminado en rastros municipales y privados, así como la salida del Estado, de todo tipo de ganado bovino hembra con excepción de los considerados como desechos y, en consecuencia, su propia condición ocasiona que sus efectos sean continuos y no consumados, al prever situaciones jurídicas que no necesitan de un acto posterior de autoridad, para afectar la esfera jurídica del gobernado.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL DÉCIMO CUARTO CIRCUITO.

Amparo en revisión 159/96. Luis Alfonso Medina Cantillo. 27 de mayo de 1996. Mayoría de votos. Ponente: Fernando Yates Valdez. Disidente: Pablo V. Monroy Gómez. Secretario: Gonzalo Eolo Durán Molina.

Nota: El voto particular relativo a esta tesis se encuentra consultable en esta misma obra, en la página 452"

Ese criterio pudiera llegar a ser aplicable en el caso de una suspensión en una controversia constitucional, siempre y cuando se impugne únicamente el acto y no la ley.

Normas generales y actos para los efectos de la suspensión (los presupuestos de egresos)

Para el caso de la suspensión no importa que se trate de normas de naturaleza secundaria o derivada, de reglamentos o bando de policía y gobierno.

Un presupuesto y los artículos que lo componen, en principio no son normas generales; aquél es un mero decreto y éstos disposiciones de naturaleza particular; lo son por cuanto a que por estar referidas a determinados poderes o entes, no son generales.

Al no ser el *presupuesto de egresos* una norma y ser sus partes simples disposiciones particulares, con ello sería suficiente para que cuando se solicite la suspensión, ella debiera ser concedida.

Naturaleza jurídica del presupuesto conforme a la doctrina y la jurisprudencia

Independientemente de lo anterior, es procedente conceder la suspensión, la naturaleza jurídica misma del presupuesto de egresos.

En efecto, de conformidad con la doctrina y la jurisprudencia, el presupuesto tiene las siguientes características:

De inicio un presupuesto de egresos no es ley; se trata de un decreto particular y concreto.

El presupuesto de egresos no es general, es de aplicación restringida; sólo obliga a las dependencias públicas que él menciona.

Su ámbito de aplicación no alcanza a la población en general.

El presupuesto tiene una naturaleza concreta y limitada, en cuanto al tiempo, las materias y los sujetos a los que se aplica.

Con vista a todo lo anterior, el criterio emitido por la corte es en el sentido de que:

"Novena Época Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: IX, Abril de 1999 Tesis: P./J. 24/99 Página: 251

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES IMPROCEDENTE PARA RECLAMAR EL DECRETO DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL DISTRITO FEDERAL PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 1998, PORNO TENER EL CARÁCTER DE NORMA GENE-

RAJL. Por "Ley del Presupuesto" se entiende el conjunto de disposiciones legales que regulan la obtención, administración y aplicación de los ingresos del Estado, otorgando competencias y estableciendo derechos y obligaciones para la administración pública y para los particulares. Por "Presupuesto de Egresos" se entiende el decreto que considera y autoriza las erogaciones necesarias para la realización de las actividades, obras y servicios públicos durante un periodo determinado. El "Decreto del Presupuesto de Egresos" constituye un acto de aplicación de la "Ley del Presupuesto", en cuanto autoriza al Poder Ejecutivo a efectuar la inversión de los fondos públicos; empero, no es el decreto el que otorga competencias o establece derechos y obligaciones, pues éstos ya están previstos en la ley que se aplica. En el ámbito del Distrito Federal, la distinción entre "Ley del Presupuesto" y "Presupuesto de Egresos" está expresamente considerada tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. De esta manera, a diferencia de lo que sucede con la Ley de Ingresos, la Constitución, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, no otorgan el carácter de ley al Presupuesto de Egresos; en cambio, la "Ley del Presupuesto del Distrito Federal", esto es, las disposiciones conducentes del Código Financiero del Distrito Federal, le dan expresamente el carácter de decreto. Es relevante señalar que el multicitado decreto contiene algunas disposiciones que pudieran estimarse como normas de carácter general, porque aparentemente otorgan competencias; sin embargo, en realidad únicamente se limitan a reiterar, y en ocasiones de manera expresa, las que ya están otorgadas en las leyes respectivas. Por otra parte, el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, en cuanto a su aspecto material, tiene el carácter de un acto administrativo y no de una ley; es decir, no participa de la generalidad, como característica esencial de ésta. Por lo tanto, la acción de inconstitucionalidad que se promueva en su contra resulta improcedente. Acción de inconstitucionalidad 4/98. Sergio Manuel Aguilera Gómez y otros, en su carácter de diputados integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal . 28 de mayo de 1998. Mayoría de ocho votos. Disidentes: José Vicente Aguinaco Alemán, Sergio Salvador Aguirre Anguiano y Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretarios: Guadalupe M. Ortiz Blanco y Miguel Ángel Ramírez González. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el veinticinco de marzo en curso, aprobó, con el número

24/1999, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a veintiséis de marzo de mil novecientos noventa y nueve.

"Instancia: Sala Auxiliar Fuente: Informe 1969 Parte: Parte II Tesis: 367 Página: 25

GASTO PUBLICO, NATURALEZA CONSTITUCIONAL DEL. La circunstancia, o el hecho de que un impuesto tenga un fin específico determinado en la ley que lo instituye y regula, no le quita, ni puede cambiar, la naturaleza de estar destinado el mismo impuesto al gasto público, pues basta consultar el Presupuesto de Egresos de la Federación, para percatarse de como todos y cada uno de los renglones del presupuesto de la nación tiene fines específicos, como lo son, comúnmente, la construcción de obras hidráulicas, de caminos nacionales o vecinales, de puentes, calles, banquetas, pago de sueldos, etc. el "gasto público", y doctrina y constitucionalmente, tiene un sentido social y un alcance de interés colectivo; y es y será siempre "gasto público", que el importe de lo recaudado por la Federación, al través de los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos, se destine a la satisfacción de las atribuciones del Estado relacionadas con las necesidades colectivas o sociales, o los servicios públicos. Sostener otro criterio, o apartarse, en otros términos, de este concepto constitucional, es incidir en el unilateral punto de vista de que el Estado no está capacitado ni tiene competencia para realizar sus atribuciones públicas y atender a las necesidades sociales y colectivas de sus habitantes, en ejercicio y satisfacción del verdadero sentido que debe darse a la expresión constitucional "gastos públicos de la Federación". El anterior concepto material de gasto público será comprendido en su cabal integridad, si se le aprecia también al través de su concepto formal. La fracción III del artículo 65 de la Constitución General de la República estatuye que el Congreso de la Unión se reunirá el 1 o. de septiembre de cada año, para examinar discutir y aprobar el presupuesto del año fiscal siguiente y decretar los impuestos necesarios para cubrirlo. En concordancia con esta norma constitucional, la fracción VII del artículo 73 de la misma carta fundamental de la nación prescribe que el Congreso de la Unión tiene facultad para imponer las contribuciones a cubrir el presupuesto: y el texto 126 de la citada ley suprema dispone que no podrá hacerse pago alguno que no

esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior. Estas prescripciones constitucionales fijan el concepto de gastos públicos, y conforme a su propio sentido, tiene esta calidad de determinado en el Presupuesto de Egresos de la Federación, en observancia de lo mandado por las mismas normas constitucionales. Cuando el importe de la recaudación de un impuesto, está destinado a la construcción, conservación y mejoramiento de caminos vecinales, se le dedica a satisfacer una función pública, por ser una actividad que constituye una atribución del Estado apoyada en un interés colectivo. El concepto material del gasto público estriba en el destino de un impuesto para la realización de una función pública específica o general, al través de la erogación que realice la Federación directamente o por conducto del organismo descentralizado encargado al respecto. Formalmente, este concepto de gasto público se da, cuando en el presupuesto de egresos de la nación, está prescrita la partida, cosa que sucede, en la especie, como se comprueba de la consulta, ya que existe el renglón relativo a la construcción, mejoramiento y conservación de caminos vecinales, a cuya satisfacción está destinado el impuesto aprobado por el Congreso de la Unión en los términos prescritos por la fracción VII del artículo 73 de la carta general de la República.

Amparo en revisión 529/62. Transportes de Carga Modelo, S. A. 28 de marzo de 1969. 5 votos. Ponente Luis Felipe Canudas Oreza. Secretario: Del fino Solano Yáñez. Amparo en revisión 2494/62. Carlos Maciel Espinosa y Coagraviados. 10 de abril de 1969. 5 votos. Ponente: Luis Felipe Canudas Oreza. Secretario: Delfino Solano Yáñez. Amparo en revisión 1528/ 62. José Cardona Saldaña y Coagraviados. 10 de abril de 1969. 5 votos. Ponente: Luis Felipe Canudas Oreza. Secretario: Del fino Solano Yáñez. Amparo en revisión 1553/62. Autotransportes Orendain, S. A. de C. V. 10 de abril de 1969. 5 votos. Ponente: Luis Felipe Canudas Oreza. Secretario: Del fino Solano Yáñez. Amparo en revisión 1668/61. Enrique Contreras Valladares y Coagraviados: 10 de abril de 1969. 5 votos. Ponente: Luis Felipe Canudas Oreza. Secretario: Del fino Solano Yáñez. Amparo en revisión 8720/ 61. Ramón Bascos Olivella. 10 de abril de 1969. 5 votos. Ponente: Luis Felipe Canudas Oreza. Secretario: Del fino Solano Yáñez. Amparo en revisión 325/ 60. Autotransportes "La Piedad de Cabadas, S. C. L. 10 de abril de 1969. Unanimidad de 4 votos. Ponente: Luis Felipe Canudas Oreza. Secretario: Delfino Solano Yáñez. Amparo en revisión 5136/58. Mariano López Vargas. 10 de abril de 1969. Unanimidad de 4

votos. Ponente: Luis Felipe Canudas Orezza. Secretario: José Chanez Nieto. Amparo en revisión 5672/58. Industrias Metálicas Monterrey, S.A. 18 de abril de 1969. Unanimidad de votos. Ponente: Luis Felipe Canudas Orezza. Secretario: José Chañes Nieto. Amparo en revisión 4329/58. Jesús G. Sema Uribe. 6 de mayo de 1969. Unanimidad de votos. Ponente: Luis Felipe Canudas Orezza. Secretario: Ignacio Magaña Cárdenas."

Casos en que, a pesar de tratarse de una norma general, debía concederse la suspensión

La *ley reglamentaria*, es de reciente data, no tiene más de diez años de estar en vigor, no se ha aplicado lo suficiente como para poner en evidencia sus errores más graves ni para que la corte emita los criterios interpretativos fundamentales.

En lo relativo a suspensión cabría tomar en consideración todo el contexto constitucional y, con vista a él, establecer las necesarias salvedades en una posible reforma a la *ley reglamentaria*. Entre otras materias habría que considerar las siguientes:

Tratándose de normas, aun de normas generales, no debería ser admisible sostener que no procede conceder la suspensión; la naturaleza de las instituciones políticas que prevé la Constitución exige reconocer la existencia de salvedades. El artículo 14, segundo párrafo, establece una regla general absurda por cuanto a que niega en forma absoluta el beneficio. Debe modificarse.

Anteriormente se ha hecho alusión a los valores que se pretende salvaguardar en el artículo 14 de la *ley*, al negar la suspensión en el caso de que en una controversia se cuestionen normas generales. La vigencia de una ley es de orden público; el Estado y la sociedad están interesados en que una tenga plena vigencia; ella existe para regular conductas susceptibles de serlo y evitar vacíos normativos. En una controversia, por estar de por medio poderes o entes públicos, la suspensión tendría efectos generales, lo que implicaría atentar contra esos principios. No obstante lo anterior, el sentido común indica que necesariamente tienen que existir salvedades al principio, aparentemente general, que se desprende del artículo 14. Tratándose de normas generales, los valores antes citados no siempre se afectan cuando se concede la suspensión.

H Debería ser procedente la suspensión, entre otros: Siempre y cuando la norma general haya sido ex-

pedida para sustituir otra; es decir que la nueva regule de manera diferente una misma conducta. En este caso no puede hablarse de un vacío legislativo. En la suspensión debe disponerse que se siga aplicando la norma derogada.

En este supuesto deberá tomarse en cuenta que el legislador no haya abrogado la ley anterior, entendiendo la abrogación como su anulación total y no parcial (*Lex abrogatur, id est prior lex tollitur; lex derogatur, id est pars prior is legis tollitur*).

No será admisible la suspensión en los casos en que la conducta no haya sido normada anteriormente. Si el legislador consideró necesario legislar respecto de determinada materia, es su criterio y no el judicial el que debe prevalecer.

Tampoco debería serlo, en los casos en que controversia se enderece contra un decreto que aboga una ley. Debe entenderse que el legislador, por respeto a los derechos de los individuos o por razones políticas, consideró no regulable una conducta. Los jueces no pueden sustituir su voluntad.

En términos generales debe proceder la suspensión en los casos de controversias constitucionales que se ventilen contra normas generales que atenten contra los principios de división de poderes, republicano, representativo, democrático, federal y organización municipal.

La *ley reglamentaria* también debe prever conceder la suspensión en los siguientes supuestos:

A. Suspensión en caso de normas generales de los poderes federales

Cuando la norma, esté contenida en una ley o un tratado, sea contraria a una prohibición expresa; de esa manera, aun cuando se trate de una norma general procederá otorgar la suspensión cuando una controversia se enderece contra una hipotética ley que permita la esclavitud o la discriminación por razones étnicas, religiosas, edad, género, salud, edad, etc;

Cuando se trate de una ley expedida por el Presidente de la República en ejercicio de facultades extraordinarias, sin que medie una suspensión de garantías en los términos del artículo 29 constitucional;

Cuando se impugne la entrada en vigor de un tratado o una convención no aprobados por el Senado;

Cuando se impugne una ley sobre impuestos, empréstitos o reclutamiento de tropas, cuya discusión no se haya iniciado en la Cámara de Diputados;

También debería serlo cuando en forma grosera y evidente en una ley se atente contra un derecho individual o político, por ejemplo, que prohíba las elecciones periódicas.

B. Suspensión en los casos de normas generales de los poderes de los estados y del Distrito Federal

Cuando una ley local sea contraria a alguna de las prohibiciones establecidas en los artículos 117 y 118 constitucionales;

En los casos de leyes locales que sean contrarias a alguna de las otras prohibiciones que aparecen en la Constitución;

Cuando un estado, a través de una ley, reasuma su soberanía y se separe de la Unión;

Contra las leyes locales que establezcan un gobierno contrario o diferente a lo dispuesto por los artículos 40, 115 y 116 constitucionales;

Puesto que el artículo 133 constitucional parte del supuesto de que, en caso de duda, las leyes federales y los tratados tienen a su favor la presunción de estar de acuerdo con la Constitución, procede conceder la suspensión en el caso de que sean los poderes federales los que demanden la invalidez de una norma general de los estados;

Contra las leyes que pudiera emitir la Asamblea Legislativa del Distrito Federal respecto de materias que no tiene concedidas y que corresponde legislar al Congreso de la Unión;

Contra leyes de los estados que prevean la creación de impuestos respecto de materias que han sido confiadas al Congreso de la Unión;

Contra las leyes de los estados por virtud de las cuales se disponga a la anexión de parte del territorio de otro estado. Siempre deberá concederse en los casos de conflictos de límites cuando ellos deriven del ejercicio de la facultad legislativa;

Contra leyes que expidan los gobernadores de los estados en ejercicio de facultades extraordinarias que les concedan sus legislaturas, por ser contrarias a lo dispuesto por el artículo 116 constitucional;

Contra las leyes locales que permitan a un poder asumir facultades que, de conformidad con su naturaleza, deben corresponder a otro poder; por ejemplo, una norma que confiera al gobernador el ejercicio de la función judicial.

C. Suspensión en casos de normas generales de los ayuntamientos

Contra las normas generales que expidan los ayuntamientos en usurpación de la facultad legislativa que corresponde al Congreso del estado.

D. Propuesta de reforma adición

El párrafo segundo del artículo 14 debe ser afinado; una fórmula a considerar es agregar una segunda parte que pudiera tener la siguiente redacción:

"La suspensión no podrá otorgarse en aquellos casos en que la controversia se hubiere planteado respecto de normas generales, salvo en los casos en que en ellas a juicio del ministro instructor, se atente en forma evidente contra los principios fundamentales establecidos en los artículos 39, 40, 115 y 116 constitucionales, se actúe en contra de las prohibiciones >re vistas por la Constitución o se viole gravemente ésta. "

Otras causales por virtud de las cuales no puede concederse la suspensión

La *ley reglamentaria*, determina los casos en que no procede conceder la suspensión del acto que motiva la controversia:

1. No se ponga en peligro la seguridad o economía nacionales.

Sobre este respecto la corte ha sostenido:

"SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIA S CONSTITUCIONALES. CONCEPTO DE 'ECONOMÍA NACIONAL' PARA EFECTOS DE SU OTORGAMIENTO (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 15 DE LA LEY REGLAMENTARIA DELASFRACCIONESIYEDEL ARTÍCULO105 CONSTITUCIONAL). El artículo 15 de la citada ley establece que: "La suspensión no podrá concederse en los casos en que se pongan en peligro la seguridad o economía nacionales, las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano o pueda afectarse gravemente a la sociedad en una proporción mayor a los beneficios que con ella pudiera obtener el solicitante." Ahora bien, el concepto de "economía nacional", en su connotación de estructura, orden interior o régimen del Estado que regu-

la o persigue la satisfacción de las necesidades humanas de sus gobernados, se identifica con la organización de las actividades económicas establecidas por el Estado mexicano conforme a los lineamientos de la Constitución Política que lo rige, es decir, con los principios rectores del desarrollo económico estatuido en la Ley Fundamental en beneficio de todos sus gobernados, que es el fin último del Estado. Por tanto, sólo se podrá considerar actualizado el supuesto establecido en el precepto invocado, si en caso de concederse dicha suspensión, se lesionaran intereses de la sociedad en general y no en forma particularizada de un determinado número de sus miembros. Recurso de reclamación 62/98, en el incidente de suspensión relativo a la controversia constitucional 35/97.-Ayuntamiento del Municipio de San Luis Río Colorado, Sonora.-11 de junio de 1998.-Mayoría de ocho votos.-Ausente: Olga María del Carmen Sánchez Cordero.-Disidentes: Mariano Azuela Güitrón y Juan N. Silva Meza.-Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano.-Secretaria: Luz Cueto Martínez *El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el diecinueve de abril en curso, aprobó, con el número XX/1999, la tesis aislada que'antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial,-México, Distrito Federal, a veinte de abril de mil novecientos noventa y nueve."*

2. No se ponen en peligro ^sustituciones fundamentales del orden público mexicano.

3. No se afecta a la sociedad en una proporción mayor a los beneficios que se pueden obtener para el caso de que la suspensión sea concedida:

4. No se trata de un acto consumado; al respecto existe el siguiente criterio de la corte:

"Novena Época Instancia: Segunda Sala Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: XII, Julio de 2000 Tesis: 2a. LXVII/2000 Página: 573 Materia: Constitucional Tesis aislada.

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. NO PROCEDE EL OTORGAMIENTO DE LA SUSPENSIÓN EN CONTRA DE ACTOS CONSUMADOS.

Resulta improcedente otorgar la suspensión en una controversia constitucional en contra de actos consumados, porque equivaldría a darle a la medida cautelar efectos restitutorios que ni siquiera son propios de la sentencia de fondo, ya que por disposición expresa del artículo 105, penúltimo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (disposición que se reproduce en el numeral 45, segundo párrafo, de

la ley reglamentaria del precepto constitucional citado), la declaración de invalidez de las sentencias no tiene efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia. Por tanto, si la sentencia de fondo que se dicte en ese juicio constitucional no tiene efectos retroactivos, menos podría tenerlos la resolución que se pronuncie en el incidente cautelar, máxime que el objeto de éste es impedir la realización de ciertos actos, lo que lógicamente sólo puede evitarse cuando no se han materializado. *Recurso de reclamación 129/99, en el incidente de suspensión relativo a la controversia constitucional 4/99. Ayuntamiento del Municipio de Tultepec, Estado de México. 19 de mayo del año 2000. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón*

5. El auto por virtud del cual se conceda la suspensión no tendrá efectos restitutorios.

6. El acto que cuestionado a través de la controversia es de carácter positivo.

A falta de criterios específicos emitidos por el pleno de la corte, en lo que no vaya en contra de la naturaleza de la controversia constitucional, debe entenderse que son aplicables la jurisprudencia y tesis emitidas en amparo.

Procedimiento para solicitar la suspensión del acto

Forma de solicitarla e incidente de suspensión

La suspensión puede ser solicitada en la demanda; para lo cual deberá acompañarse las copias que sean necesarias a fin de que se integre el incidente y se corra traslado a las partes.

También es factible hacerlo en escrito por separado, que se acompañe a la demanda de controversia constitucional; también en este caso deberán acompañarse las copias para el traslado.

La suspensión se tramita por vía incidental; el incidente es de especial pronunciamiento, así lo dispone la ley (Artículo 12 de la *ley reglamentaria*); no podía ser de otra manera; están de por medio materias que, de seguir adelante, pudieran causar daños de imposible reparación. No tendría objeto concederla al dictar sentencia.

Se debe partir del supuesto de que una controversia ya ha sido admitida y que, por lo mismo, ya ha sido nombrado un ministro instructor.

Cuándo se debe solicitar la suspensión

De conformidad con la *ley*, la suspensión puede ser solicitada en cualquier tiempo hasta antes que se dicte la sentencia definitiva (Art. 16 de la *ley reglamentaria*) la fórmula, por general, requiere ser afinada:

Se puede solicitar junto con la demanda; ello significa, que la solicitud puede estar contenida en la demanda; en este supuesto se requiere se acompañe una copia de la demanda para integrar el incidente; o en un escrito que se acompañe a ella, para lo cual se requiere acompañar copias para los traslados.

También es factible formular la solicitud durante la secuela del procedimiento. En algunos casos, al presentar la demanda, pudiera no ser necesario solicitar la suspensión; ello no significa que ella ya no sea procedente; pudiera ser necesario hacerlo posteriormente.

Es la naturaleza del objeto de la controversia lo que finalmente lleva a determinar tanto la presentación de la demanda principal, como la presentación de la solicitud de suspensión. Frecuentemente es más importante la suspensión, que la propia demanda. Esta materia requiere entrar en ciertos detalles.

Entre la presentación de la demanda y la celebración de la audiencia pasan alrededor de tres meses; entre el momento en que concluye la instrucción y aquel en que se dicta sentencia, frecuentemente pasa más de un año; ello abre la posibilidad de que la suspensión sea solicitada aun después de concluida la instrucción.

No es necesario hacer alguna declaración de que se solicitará cuando se considere oportuno, para evitar la pérdida del derecho. El derecho a hacerlo sólo concluye cuando se dicta sentencia o resolución que ponga fin al proceso.

La fórmula contenida en el artículo 16, por cuanto a que prevé que la suspensión puede ser solicitada hasta antes de que se dicte sentencia definitiva es inexacta; en los casos en que prospere un recurso de reclamación contra un auto que admite una demanda lo que el pleno emite es una resolución, no una sentencia. Este supuesto no se considera en la *ley*

Quién puede solicitar la suspensión

¿Qué debe entenderse por petición de parte para los efectos del artículo 14 de la *ley reglamentaria*^

En principio, que ella debe ser formulada únicamente por quienes son partes en el proceso. Puesto que una controversia presupone un desacuerdo entre dos par

tes, respecto de un acto que es cuestionado, es de suponerse que el único que lo deberá hacer es el actor.

Ello, aparte de no tener la calidad de generalidad, no siempre será correcto y cierto. Pueden presentarse diversos supuestos que llevan, sino a una convicción contraria, a tener que admitir salvedades. Una autoridad, vistas las circunstancias de tiempo y lugar que sigan a la emisión de un acto, que tema las consecuencias de aplicarlo una vez que ha sido cuestionado a través de una controversia, por conveniencia política, podría considerar oportuno solicitar la suspensión en espera de una definición.

Atendiendo a las mismas circunstancias, en los actos de colaboración entre poderes, también podrá hacerlo uno de ellos. Otra posibilidad pudiera presentarse cuando en una autoridad, visto lo argumentado en una demanda de controversia, surjan sombras de duda respecto de la constitucionalidad de su acto y exista el peligro de que alguien adquiera derechos a su amparo.

La fracción IV del artículo 10o. de la *ley reglamentaria*, da el carácter de parte en las controversias constitucionales al procurador general de la República; por virtud de ello, él debe considerarse autorizado tanto para adherirse a la petición de suspensión que formule el actor, a solicitarla por sí, como a oponerse a que se conceda. También puede recurrir al auto que la niegue, la conceda o la modifique.

En los mismos términos debe entenderse la participación que se da a los terceros interesados; ellos son igualmente parte en una controversia (artículo 10o. fracción II de la *ley reglamentaria*).

Autoridad competente para conceder la suspensión

El ministro instructor

Es en la parte actora en quien recae la responsabilidad de solicitar la suspensión y la de aportar los elementos para fundar y justificar la necesidad de que sea concedida.

Ello no impide que el ministro instructor, por sí, recabe los elementos indispensables para fundarla y otorgarla. Se trata de una acción potestativa; en el artículo 14 de la /coexiste una remisión al artículo 35 para los efectos del ejercicio de ella; en éste se utiliza el término *podrá*. Esto ya ha sido declarado por la corte:

"*Novena Epoca Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: V, Febrero de 1997. Tesis: P./J. 15/97. Página: 509. Materia: Constitucional.*

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL MINISTRO INSTRUCTOR TIENE FACULTAD, PERO NO OBLIGACIÓN, DERECHAR PRUEBAS, PREVIAMENTE A LA DECISIÓN SOBRE LA SUSPENSIÓN. 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, en su parte relativa, establece que la suspensión se concederá con base en los elementos que sean proporcionados por las partes o recabados por el ministro instructor, en términos del artículo 35, en aquello que resulte aplicable, y este último precepto señala que, en todo tiempo, dicho ministro "podrá" decretar pruebas para mejor proveer, fijando al efecto fecha para su desahogo, y también "podrá" requerir a las partes para que proporcionen los informes o aclaraciones que estime necesarios para la mejor resolución del asunto. De lo anterior no se desprende que el ministro instructor, en una controversia constitucional, tenga la obligación, previamente a determinar sobre la medida suspensiva, de recabar pruebas de las partes, sino una facultad para hacerlo, que no tiene que ejercitar cuando, a su juicio, cuenta con los elementos necesarios para proveer lo relativo al respecto.

Controversia constitucional (reclamación en el incidente de suspensión) 51/96. Gabriel Hinojosa Rivero y Marcial Benigno Felipe Campos y Díez, en su carácter de Presidente Municipal y Síndico Municipal, respectivamente, en representación del Ayuntamiento de Puebla, del Estado de Puebla, contra el Congreso y el Gobernador del propio Estado. 7 de noviembre de 1996. Mayoría de nueve votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretario: Luis Ignacio Rosas González. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el diez de febrero en curso, aprobó, con el número 15/1997, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a diez de febrero de mil novecientos noventa y siete."

El ministro instructor, en la resolución que emite y por la que concede la suspensión (artículo 18), debe señalar con precisión los alcances y efectos de ella, quiénes están obligados a cumplirla, identificar los actos que se suspenden, el espacio, el tiempo en que deberá surtir sus efectos y los requisitos que deberán cumplirse para que se haga efectiva. En esta materia, es el criterio del instructor el que, en prime

ra instancia, se impone. De los términos del precepto, se desprende que el ministro instructor goza de un amplio campo de acción.

Revocabilidad de la resolución que concede la suspensión o de la que la niega

El auto que concede la suspensión puede ser modificado o revocado por el ministro instructor, cuando ocurra un hecho superveniente que lo motive; estará en posibilidad de hacerlo hasta en tanto no se dicte sentencia definitiva (artículo 17 de la *ley reglamentaria*), o se emita una resolución que ponga fin al proceso (artículo 20 de la *ley reglamentaria*). Como ya se ha dicho, este es un supuesto que no considera el artículo 17, pero que tiene existencia jurídica.

El que el ministro instructor pueda modificar el auto que concede la suspensión es una excepción al principio de que los jueces no pueden modificar sus propias determinaciones. Esto es admisible por cuanto a que se trata de un miembro componente del más alto tribunal y que, por serlo, no tiene superior. El ministro debe fundar su determinación. El auto que modifique o revoque puede ser impugnado a través del recurso de reclamación (Art. 51, fracción IV de la *ley reglamentaria*).

La revocación o modificación del auto que concede la suspensión la puede disponer el ministro instructor por sí, con base en los elementos que recabe; o también a solicitud de parte interesada (artículos 14 y 35 de la *ley reglamentaria*).

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DB LA SOLICITUD DE MODIFICACIÓN O REVOCACIÓN DE LA SUSPENSIÓN POR UN HECHO SUPERVENIENTE COMPETE CONOCER AL TRIBUNAL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN CUANDO ÉSTE, PREVIAMENTE; YA RESOLVIÓ SOBRE LA MEDIDA CAUTELAR SOLICITADA EN LA DEMANDA RELATIVA, A TRAVÉS DE UN RECURSO DE RECLAMACIÓN. De la interpretación teleológica del artículo 17 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se concluye que el espíritu de la norma es el establecer que si el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió sobre la medida cautelar solicitada en la demanda relativa, a través de un recurso de reclamación, es a este mismo órgano a quien le compete modi-

ficar o revocar sus propias determinaciones cuando se invoque un hecho superveniente, pues, es principio genera1 en nuestro sistema jurídico, que Jos órganos de primera instancia o los funcionarios judiciales instructores no pueden, respectivamente, modificar o revocar las determinaciones de los órganos superiores de segunda instancia o de los órganos colegiados a los que pertenecen, que son los que tienen competencia para emitir fallos definitivos tanto en los asuntos de fondo como en los recursos procedentes. Por tanto, acorde con esta interpretación y por un principio de seguridad jurídica, corresponde al Tribunal Pleno resolver la cuestión propuesta, por tratarse precisamente de una resolución que él mismo emitió, con la que resolvió en definitiva el recurso de reclamación respectivo y se pronunció sobre la procedencia de la suspensión solicitada, en contra de la cual se invoca un hecho superveniente. Solicitud de revocación por hecho superveniente en el incidente de suspensión relativo a la controversia constitucional 51/96. Gabriel Hinojosa Rivero y Marcial Benigno Felipe Campos y Diez, en su carácter de Presidente Municipal y Síndico, respectivamente, del Ayuntamiento del Municipio de Puebla, del Estado de Puebla, contra el Gobernador y el Congreso del propio Estado. 16 de junio de 1998. Unanimidad de diez votos (impedimento legal Mariano Azuela Güitrón). Ponente: Sergio Salvador Aguirre Azuano. Secretario: Roberto Lara Hernández.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el dieciséis de noviembre en curso, aprobó, con el número LXIX/1998, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a dieciséis de noviembre de mil novecientos noventa y ocho."

El ministro instructor, en ejercicio de esta función jurisdicción, cuando modifica el auto que concede la suspensión, puede, según las circunstancias, aumentar o disminuir las materias objeto del beneficio. No puede suprimirlas todas; se trataría de una revocación.

La ley no considera el caso de que el ministro instructor, por sí o a instancia de parte, revoque el auto que niega, en forma absoluta, la suspensión que se solicitó al presentar la demanda o durante la secuela del procedimiento y dicte otro en sustitución, por virtud del cual la conceda. Esto puede presentarse cuando la ley alude a la posibilidad de que el ministro instructor pueda *modificar o revocar el auto de suspensión por él mismo dictado, siempre que ocurra un hecho superveniente,* (artículo

17 de la *ley reglamentaria*). Cuando un ministro instructor, por elementos de convicción que se allega, por sí mismo, modifica el auto por el que negó la suspensión, será un auténtico juez supremo. Mucho más lo será cuando, por una interpretación amplia y generosa que haga del artículo 40 de la *ley reglamentaria*, amplíe la facultad que le confiere ese precepto y comprenda los casos en que, por ignorancia del actor, no medie solicitud de suspensión y la conceda por sí, en suplencia de la queja, en cualquier etapa del proceso.

Ya que la suspensión se tramita por vía incidental, se podría sostener que, en estricto derecho, la solicitud de suspensión no es parte de la demanda y que, por ello, no procede suplir la deficiencia en los términos del artículo 40 citado; ésta pudiera ser una interpretación correcta en un procedimiento formal estricto. Ello no va con la naturaleza de una controversia constitucional; en ella las partes, el pleno de la corte y los ministros, buscan que prevalezca la Constitución, se conserven intactas las instituciones, se neutralicen, temporal o definitivamente, los actos que son nocivos a los poderes y entes públicos, se mantenga firme el principio de distribución de competencias y evitar que los fuertes avasallen a los débiles.

En este contexto, cuando existe la posibilidad de incurrir en alguno de esos extremos, demanda y suspensión deben ser considerados como una sola cosa, aun en los casos en que la suspensión, por ignorancia o negligencia del actor, sólo esté formulada en forma implícita.

El de economía procesal es un principio aplicable en toda clase de procesos; mucho más lo es cuando está de por medio ahorrar tiempo a un cuerpo colegiado que tiene un cúmulo crecido de responsabilidades, como lo es el pleno. Para no distraerlo de sus funciones, debe entenderse que el ministro instructor, que se entiende que es un jurista altamente calificado, tiene competencia para concederla por sí en cualquier etapa del procedimiento. Esa es la interpretación que debe darse al artículo 14 de la *ley reglamentaria*, "*La suspensión se concederá con base en los elementos que sean proporcionados por las partes o recabados por el ministro instructor en términos del artículo 35, en aquello que resulte aplicable.*" Lo puede hacer por sí o a instancia de parte.

Mediante el recurso de reclamación, el pleno de la corte tiene competencia para revocar el auto que otorgue la suspensión, la niegue, modifique o revoque (Art. 51, fracción IV de la *ley reglamentaria*).

El pleno tiene competencia para conceder la suspensión, cuando ella haya sido negada; para negarla, cuando ha sido concedida; para restituirla a su estado original, cuando ha sido modificada; o para modificarla. Lo hace con vista a la propuesta que le presenta el ministro responsable de instruir el recurso (Artículo 17 de la *ley reglamentaria*).

La revocación o modificación del auto que concede o niega la suspensión pudiera tener implicaciones jurídicas serias; ellas pudieran ser parecidas a las que se presentan en los conflictos de leyes en el tiempo, sobre todo con relación a los derechos adquiridos y a las situaciones jurídicas creadas al amparo de la suspensión.

El auto del ministro instructor o la resolución del pleno, que hace las funciones asignadas a los artículos transitorios con que ordinariamente concluyen las leyes, debe determinar el destino de esas situaciones; en todo caso, no puede tener efectos retroactivos en perjuicio de persona alguna, en este supuesto no importa que se trate de un poder u órgano de autoridad. Ellos, en los procesos, también tienen derechos. Esto es dar carácter universal y genérico al derecho consagrado por el artículo 14 constitucional y llevarlo hasta sus últimas consecuencias. Aunque este supuesto no se considere expresamente, es aplicable lo dispuesto por el artículo 18 de la *ley reglamentaria*.

Requisitos para que se haga efectiva una suspensión

Contrariamente a lo que sucede en los juicios de amparo, la suspensión no implica para quien la solicita más carga que el tener que solicitarla y cumplir con las obligaciones que fije el ministro instructor. Hay razones para ello.

El legislador partió del supuesto de que una controversia constitucional es una instancia a la que sólo pueden recurrir poderes y autoridades, por lo mismo, son entes de naturaleza pública, ello implica:

Por tratarse de poderes, autoridades o entes de naturaleza pública se entiende que cuando demandan, lo hacen de buena fe;

Por la misma razón y por cuanto a que se trata de servidores públicos que han protestado guardar la Constitución y las leyes que de ella emanan, debe entenderse que cuando defienden su actuación lo hacen por cuanto a que consideran que ella está de acuerdo con esa protesta;

Se parte del supuesto de que la situación vigente hasta antes de la emisión del acto cuestionado, es el apegado a la ley.

Como consecuencia de lo anterior, cuando solicitan la suspensión, no es dable al ministro instructor exigir el otorgamiento de una fianza. Se está en el mismo supuesto de las instituciones que son de acreditada solvencia. Los requisitos a que alude la parte final del artículo 18 de la *ley*,; no pueden comprender el otorgamiento de una fianza. En los más de los casos no se contará con los elementos para determinarla.

El que se niegue la suspensión o el que se dicte sentencia que sobresea o que desestime los conceptos de invalidez, no implica una condena en costas.

Consecuencias del desacato a un auto que concede la suspensión

Una vez concedida la suspensión, si el demandado u otra autoridad viola, incumple por exceso o defecto la resolución por la que se concede la suspensión, lo que procede para enmendar la violación es interponer el recurso de queja. En efecto, la *7ey* dispone lo siguiente:

"Artículo 55. El recurso de queja es procedente: I. Contra la parte demandada o cualquier otra autoridad, por violación, exceso, o defecto en la ejecución del auto o resolución por el que se haya concedido la suspensión."

De conformidad con el artículo 57 de la *ley*, el ministro instructor se encarga de admitir el recurso y de requerir a la autoridad a la que se acusa de haber violado la suspensión a que, dentro de un plazo de quince días, deje sin efecto el acto impugnado.

Para el caso de que el demandado o la autoridad señalada como responsable del incumplimiento, tenga la convicción de haber respetado la suspensión, se le concede igual plazo para que rinda un informe y ofrezca pruebas, con un apercibimiento de multa.

Si el incumplimiento subsiste, en respeto del derecho de audiencia y defensa, se debe señalar fecha para la celebración de una audiencia de pruebas y alegatos; hecho lo anterior el ministro instructor debe elaborar el proyecto susceptible de ser presentado al pleno.

De demostrarse el incumplimiento de la resolución que concede la suspensión, el pleno, en su resolución, debe disponer lo necesario a fin de que el demandado o la autoridad responsable sean sancionados penalmente. Esto pudiera ser una realidad

cuando el responsable del incumplimiento sea un titular; no lo será cuando sea el Congreso de la Unión quien incumpla.

No puede pasarse por alto que cuando el incumplimiento es atribuible a un servidor público que goza de inmunidad, el ejercicio de la acción penal está sujeto a que se proceda en los términos del título cuarto de la Constitución y de lo que disponga la *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos*.

No existe un plazo para hacer valer el recurso de queja; mientras se dé el incumplimiento de la resolución que concede la suspensión por parte del demandado o de otra autoridad, se puede interponer hasta en tanto no se falle la controversia en lo principal (artículo 56 de la *ley*).

El acatamiento de una resolución que concede la suspensión más depende de la buena voluntad del demandado o de la autoridad que en su caso intervenga, que del imperio de la corte. No existen los elementos reales para imponer, con la debida oportunidad, en forma obligatoria las resoluciones; mucho menos los hay cuando se trata de titulares que gozan de inmunidad.

No es una exageración; cuando se incumple una suspensión el actor debe hacerlo saber al ministro instructor a través del recurso de queja; éste pudiera admitirlo en un plazo de 24 a 48 horas; admitido que sea, se debe conceder un plazo de quince días al demandado o a la autoridad para que rinda un informe; la autoridad puede rendir un informe en el sentido de que ha dado cumplimiento a la suspensión; éste se podrá acordar en un plazo de 24 horas; dentro de los diez días siguientes deberá celebrarse la audiencia de pruebas y alegatos. Para entonces habrá pasado más de un mes. Hecho lo anterior, el ministro instructor debe elaborar el proyecto de resolución relativo a la queja y es el pleno quien lo aprueba y rechaza. En esta etapa pudieran agotarse, cuando bien le vaya al actor, más de dos meses. Pasados tres meses, la suspensión pudiera ya no ser necesaria o haberse agotado el objeto de la controversia.

Como se ha dicho anteriormente, en el primer párrafo de este artículo 57, el legislador, por regular de manera común o uniforme el incumplimiento de una resolución que concede la suspensión y el de la sentencia que pone fin a una controversia, por no haber distinguido, dispone la procedencia de la suspensión aun en los casos de normas generales. Para no dar lugar a esta posibilidad debió haberse distinguido, de la misma forma que se hace en el segundo párrafo de este precepto.

Marco normativo que regula la suspensión y principios que ajustan su interpretación

En lo relativo a la suspensión la única ley aplicable es la *reglamentaria del artículo 105 constitucional*]; no hay ley supletoria; así lo ha resuelto la corte:

"Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: V, Febrero de 1997. Tesis: P./J. 14/97. Página: 579. Materia: Constitucional.

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. INTERES JURIDICO EN MATERIA SUSPENSIONAL, NO ES SUPLETORIO EL CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES. *En la materia propia del ámbito suspensivo, rigen las normas específicas de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, según se establece en la sección II (de la suspensión), del capítulo II (de los incidentes), del título II (de las controversias constitucionales). De las mismas se infiere que las disposiciones relacionadas con la materia de la suspensión del acto que hubiere motivado la controversia constitucional son específicas y, por tanto, resultan inaplicables los preceptos del Código Federal de Procedimientos Civiles, sobre todo en lo referente al tema del interés jurídico del actor para solicitar la medida suspensiva, que ni siquiera regula el ordenamiento adjetivo de referencia. Controversia constitucional (reclamación en el incidente de suspensión) 51/96. Gabriel Hinojosa Rivero y Marcial Benigno Felipe Campos y Diez, en su carácter de Presidente Municipal y Síndico Municipal, respectivamente, en representación del Ayuntamiento de Puebla, del Estado de Puebla, contra el Congreso y el Gobernador del propio Estado. 7 de noviembre de 1996. Mayoría de nueve votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretario: Luis Ignacio Rosas González. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el diez de febrero en curso, aprobó, con el número 14/1997, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a diez de febrero de mil novecientos noventa y siete."*

En esta materia tampoco no son aplicables las normas que aparecen en la propia Constitución y que regulan la materia de amparo:

"Novena Época Instancia: Segunda Sala Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo:

XII, **Septiembre de 2000** Tesis: 2a. CXVII/2000. Página: 588 Materia: Constitucional **Tesis aislada.** **SUSPENSIÓN. ES INAPLICABLE LO PRECEPTUADO EN LA FRACCIÓN DEL ARTÍCULO 107 DE LA CARTA MAGNA, TRATÁNDOSE DE CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES.** Los numerales 14, 17 y 18 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, tratándose de las controversias constitucionales, regulan detalladamente la suspensión del acto que las motiva; por tanto, al decidir sobre esa medida cautelar es impropio la aplicación analógica de la disposición contenida en la fracción X del artículo 107 de la Carta Magna, pues la misma únicamente regula la suspensión de los actos reclamados en el juicio de amparo y no en las controversias constitucionales.

Recurso de reclamación 55/2000-PL, en el incidente de suspensión relativo a la controversia constitucional 14/2000. Estado de Oaxaca. 23 de junio del año 2000. Cinco votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: María Estela Ferrer Mac Gregor Poisot."

Las normas que regulan la suspensión deben ser interpretadas en observancia de los siguientes principios:

Por estar de por medio poderes y entes públicos, en caso de duda, debe concederse la suspensión o por la alternativa de hacerla operante;

El intérprete de las normas que regulan la suspensión más, debe estar anuente a distinguir que a juzgar de manera uniforme todos los casos;

En el caso de que el ministro instructor no haya determinado los términos y condiciones de la suspensión, debe entenderse que es amplia.

Ya que está de por medio la concesión de un derecho, el de la concesión de la suspensión, el término norma general debe entenderse en un sentido restringido y técnico; debe estar referido a lo que en estricto derecho es formalmente una norma general.

Aunque la corte se ha pronunciado respecto de la no procedencia de la suspensión en el caso de un presupuesto de egresos, lo cierto es que la cosa no es tan simple. Se impone hacer salvedades. No es admisible la suspensión cuando está de por medio una norma que dispone la provisión de fondos a un poder o a una entidad pública.

Procederá la suspensión contra una norma del presupuesto que niegue fondos a un poder o a una entidad pública. En este caso, por virtud de la suspensión, deberá corresponderle la provisión señalada en el ejercicio fiscal último.

La suspensión en la acción de constitucionalidad

Por disposición expresa de la ley ella es impropio en los casos de acciones de inconstitucionalidad (Art. 64 p. 3). La razón es que se trata de una ley, ésta es general y abstracta. De concederse, por estar de por medio autoridades, debería tener efectos generales, esto podría perjudicar a la sociedad o al interés público. Es de interés público que las leyes tengan plena vigencia.

La ley se da para regular una situación que lo amerita. No aplicarla sería dejar vacíos legislativos. Este argumento no es válido cuando la ley o la norma cuestionada sólo reforma o sustituye una ya existente; en este caso la suspensión no provocaría un vacío legislativo, simplemente suspendería la entrada en vigencia de una ley, lo que permitiría se siguiera aplicando la ley o norma reformada.

No se concede la suspensión, además, por cuanto a que, por seguridad jurídica, toda ley tiene a su favor la presunción de ser constitucional.

En estos casos el interés público regulado en la norma, que está relacionado con los más, prevalece sobre el interés público, vinculado a los menos, en el caso una parte de un cuerpo colegiado.

El negar en términos absolutos la suspensión en los casos de acciones de inconstitucionalidad podría llevar a tener que afrontar riesgos graves:

Un Estado podría, como ha sucedido, pudiera celebrar un tratado o convenio con una potencia extranjera; también podría expedir un código penal para toda la República, en detrimento de la facultad que para hacerlo se confiere al Congreso de la Unión (artículo 73, fracción XXI constitucional). Dado los terminantes términos del artículo 64 de la ley, para el caso de que el procurador general de la República recurriera a la acción para cuestionarla, éste no podría solicitar la suspensión para una invasión y violación tan grave.

En este precepto el legislador no incurrió en el error que cometió en el artículo 14 de aludir a normas generales.