



UNIVERSIDAD PANAMERICANA
FACULTAD DE DERECHO
CON RVOE DE LA SEP NÚM. 2003040, DE FECHA 24/01/2003

**“LA SUSPENSIÓN DE NORMAS
GENERALES EN CONTROVERSIAS
CONSTITUCIONALES. EL CASO
MEXICANO.”**

TESIS QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
MAESTRO EN DERECHO PROCESAL
CONSTITUCIONAL

PRESENTA EL

LIC. URIEL ISAÍ URENDA OLMEDO

DIRECTOR DE TESIS
DR. JOSÉ ALFONSO HERRERA GARCÍA

CIUDAD DE MÉXICO, 2026

A mis padres y hermanas, con amor.

A mi novia con cariño.

Al Doctor Alfonso Herrera García, por
su amable guía y comentarios.

Al Maestro Erik Mauricio Sánchez
Medina por su guía constante.

ABREVIATURAS Y REFERENCIAS

A efecto de una mejor comprensión y practicidad en la lectura, se inserta un glosario con las abreviaturas utilizadas a lo largo de la presente tesis.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	CPEUM, Constitución Federal, Norma Suprema, Constitución, Ley Fundamental.
Diario Oficial de la Federación.	DOF
DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reforma del Poder Judicial.	Decreto en materia de reforma del Poder Judicial
Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	Ley Reglamentaria
Poder Judicial de la Federación.	PJF
Suprema Corte de Justicia de la Nación.	SCJN, Suprema Corte, Máximo Tribunal

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	5
Capítulo I.....	10
I.- LAS MEDIDAS CAUTELARES.....	10
A. CARACTERÍSTICAS DE LAS MEDIDAS CAUTELARES.	17
B. TIPOS DE MEDIDAS CAUTELARES	22
C. LA SUSPENSIÓN DEL ACTO O NORMA.	27
Capítulo II.....	30
II. - LA CONTROVERSI A CONSTITUCIONAL.....	30
A. NATURALEZA JURÍDICA DE LA CONTROVERSI A CONSTITUCIONAL.	34
B. EFECTOS Y ALCANCES DE LAS SENTENCIAS EN LA CONTROVERSI A CONSTITUCIONAL	40
C. DIFERENCIAS CON LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD.	44

Capítulo III.....	51
III. LA SUSPENSIÓN EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL	51
A. ANÁLISIS DE LOS CASOS DE LA JURISPRUDENCIA DE LA SCJN RESPECTO A LA PROCEDENCIA DE LA SUSPENSIÓN DE NORMAS.....	52
1. ANTECEDENTES EN ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD	52
2. ANTECEDENTES EN CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL	61
B. ANÁLISIS DE CASOS EN TRIBUNALES CONSTITUCIONALES DE OTRAS JURISDICCIONES.....	67
ALEMANIA.....	71
ESPAÑA	96
C. CONSIDERACIÓN COMPARATIVA SOBRE LA SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES, ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD Y AMPARO CONTRA LEYES.....	104
D. CONSECUENCIAS DE LA REFORMA JUDICIAL DE 2024, SOBRE LA SUSPENSIÓN DE NORMAS, APLICABLE A LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.....	106
Capítulo IV	111
IV. LEGITIMIDAD JUDICIAL.	111
A. LEGITIMACIÓN DE LOS MINISTROS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA DETERMINAR MEDIDAS CAUTELARES, INCLUIDA LA SUSPENSIÓN.	111
B. EL PROCESO DE SELECCIÓN DE JUECES CONSTITUCIONALES Y SU LEGITIMACIÓN DEMOCRÁTICA.....	122
Capítulo V	126
V. LA REFORMA CONSTITUCIONAL AL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN DE 2024.....	126
A. PROCESO DE REFORMA CONSTITUCIONAL	126
B. REFORMAS A LA LEY DE AMPARO	142
C. REFORMAS A LA LEY REGLAMENTARIA.....	152
D. SENTENCIA DICTADA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: 164/2024 Y SUS ACUMULADAS 165/2024, 166/2024, 167/2024 Y 170/2024.....	154
VI. CONCLUSIONES.....	158
VII. OBRAS CONSULTADAS.....	161

INTRODUCCIÓN

Las medidas cautelares son un aspecto fundamental de cualquier proceso constitucional, su existencia y razón de ser, es la preservación de la materia del juicio y evitar la vulneración de los derechos humanos que puedan encontrarse comprometidos.

Por otra parte, las normas generales emitidas por el Poder Legislativo de un Estado, gozan de una presunción de constitucionalidad y orden público, que impide su inaplicación sin que medie una providencia precautoria como la suspensión, dictada por una autoridad jurisdiccional competente y siempre que se acrediten los supuestos de procedencia.

En México, existen diversos medios de control constitucional diseñados para la salvaguarda de derechos humanos, la división de poderes, la preservación del Estado democrático y la defensa de las esferas competenciales de los órganos del Estado, entre otros tópicos.

La controversia constitucional, se encuentra prevista en el artículo 105 de la CPEUM, y será la Suprema Corte, la que conocerá de las referidas controversias que, sobre la constitucionalidad de las normas generales, actos u omisiones, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre diversos poderes y órganos del Estado mexicano.

Desde su origen, la Ley Reglamentaria publicada en el DOF, el 11 de mayo de 1995, establece en su artículo 14, la prohibición expresa de que la suspensión no podrá otorgarse en aquellos casos en que una controversia constitucional se hubiere planteado respecto de normas generales.

Adicionalmente, el 15 de septiembre del 2024, se publicó en el DOF, el Decreto de reforma del Poder Judicial, por medio del cual se adiciona a la parte final del artículo 105, la misma prohibición en los siguientes términos: "...Tratándose de controversias constitucionales o de acciones de inconstitucionalidad planteadas respecto de normas generales, en ningún caso su admisión dará lugar a la suspensión de la norma cuestionada."

Por su parte, el artículo Décimo Primero del referido decreto estableció que para su interpretación y aplicación, los órganos del Estado y toda autoridad jurisdiccional deberán atenerse a su literalidad y no habrá lugar a interpretaciones análogas o extensivas que pretendan inaplicar, suspender, modificar o hacer nugatorios sus términos o su vigencia, ya sea de manera total o parcial.

En ese sentido, si bien es cierto, el marco legal y constitucional actual en México, prohíbe expresamente que con la admisión de la demanda de controversia constitucional o acción de inconstitucionalidad, se dé lugar a una suspensión de la norma cuestionada, no se elimina la posibilidad de que existan normas generales que puedan atentar en contra de derechos humanos, así como de esferas competenciales entre órganos del Estado y de la división de poderes, o que puedan generar afectaciones de manera irreparable, y que tengan como resultado dejar sin efectos la procedencia de los medios de control previstos por la CPEUM.

Dicha situación normativa y fáctica genera diversas interrogantes:

¿El Poder Legislativo es infalible en la emisión de normas que no afecten derechos humanos y esferas competenciales previstas en la CPEUM?;

¿Es correcta la improcedencia de medidas cautelares como la suspensión, en los supuestos de controversias constitucionales planteadas por normas generales, aún en los casos en los que pueda existir una apariencia del buen derecho y el peligro en la demora?;

¿Es preferible la inexistencia de suspensión de una norma general sin excepción, o resultaría benéfico que existan jueces constitucionales con la legitimación suficiente para emitir ese tipo de determinaciones?;

¿La exigencia irrestricta de suspender la aplicación de una norma general materia de una controversia constitucional, resulta más favorable a la sociedad?;

¿Establecer una prohibición irrestricta, puede poner en peligro a la sociedad mexicana?;

¿Si en la actualidad ya se prevé a nivel constitucional la existencia de impartidores de justicia con legitimación social a través del voto directo, es factible facultarlos para otorgar dichas suspensiones en casos excepcionales, que por su relevancia lo ameriten?;

¿Es deseable que los procesos constitucionales cuenten con una medida cautelar de suspensión?;

El objeto de la tesis consiste en el estudio en la normatividad mexicana de la medida cautelar de suspensión de normas generales en controversias constitucionales, utilizando para ello la metodología propia de una investigación teórica preminentemente por análisis-síntesis.

“La suspensión de normas generales en controversias constitucionales. El caso mexicano”, es un trabajo de investigación que surge de la duda genuina respecto de la prevalencia de la facultad de nuestro Tribunal Constitucional, para salvaguardar la Constitución como órgano contra mayoritario.

Consideramos, que el tópico que se aborda en este trabajo es una cuestión que sigue pendiente de definirse de manera clara en la doctrina constitucional.

Se trata en todo momento de realizar un análisis desde el enfoque jurídico- y procesal constitucional. A pesar de ser un tema con alto contenido político en la actualidad, se considera que no se debe dejar de lado, precisamente el análisis doctrinal jurídico.

Lo anterior, pues es conocido que los órganos creadores de normas, puede incurrir en fallas en la emisión de las leyes, la mayoría de las veces, sin premeditación, es precisamente el error humano el que se debe mitigar o neutralizar frente a las posibles afectaciones a los derechos humanos.

En esa orden, en los casos particulares en los que la legislación, puede afectar los derechos humanos de los gobernados, cobra relevancia el objeto de las suspensiones, y aspectos como la apariencia del buen derecho, el peligro en la demora y la no afectación a la sociedad.

Resulta claro que la utilización de dicha facultad de suspensión también requiere de responsabilidad tanto por los órganos que promuevan como por los Ministros que la concedan, no obstante, la propuesta de este trabajo se enfoca en el juicio de controversia constitucional, en los cuales es muy difícil considerar que se pueda convertir en un medio por el cual los entes políticos involucrados en el proceso legislativo lo utilicen como instrumento para obtener por la vía judicial lo que no se logra en la vía política, entorpeciendo la eficacia de la norma, pues los órganos facultados para su presentación no cuentan con facultades de legislar, lo que refuerza la consideración de su pertinencia.

Por otra parte, es ampliamente conocido que los Tribunales Constitucionales alrededor del mundo, rigen su actuar con una prudente autolimitación, por ello, se busca dar un mayor panorama estudiando breves antecedentes emitidos en específico sobre suspensión en otras jurisdicciones.

En el caso de México, tomando en consideración que con la reforma en materia judicial, se dotó de legitimidad democrática directa a los Ministros integrantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como Tribunal Constitucional, se propone contar con un modelo mixto, en el que se matice la prohibición constitucional en controversias constitucionales, con un modelo en el que dada la trascendencia de la decisión se otorgue a nuestro tribunal Constitucional en Pleno, la facultad de otorgar la suspensión de la norma reclamada, con un plazo limitado de tiempo para su vigencia y con posibilidad de revisión y confirmación de la medida, estableciendo la excepcionalidad para su otorgamiento y únicamente en casos que lo ameriten, hasta en tanto de resuelva el fondo del asunto. Todo lo anterior, a la luz de la necesidad de contar con una revisión de la regularidad constitucional de las normas, que resulte efectiva.

No pasa desapercibido a este estudio, que el tema tiene repercusiones políticas. Sin embargo, no debe olvidarse que la Suprema Corte como Tribunal Constitucional no debe ser un órgano político, sus decisiones únicamente se deben fundamentar en la Constitución. En este sentido, la Corte no debe tener en cuenta cuestiones de naturaleza política en sus decisiones.

Como fue señalado por algún Tribunal Constitucional, “la tutela judicial no es tal sin medidas cautelares que aseguren el efectivo cumplimiento de la resolución definitiva que recaiga en el proceso”.¹

Por ello, y toda vez que la limitación del poder estatal es una característica del Estado constitucional democrático, se considera recomendable modificar el marco constitucional y normativo para establecer la posibilidad de emitir una medida cautelar en las controversias constitucionales en las que se impugne una norma general, claro, con los matices correctos para evitar un mal uso de dicha posibilidad.

¹ Tribunal Constitucional Español, Sentencia 14/1992, de 10 de febrero de 1992, visible en el siguiente enlace del Boletín Oficial del Estado: <https://www.boe.es/boe/dias/1992/03/03/pdfs/T00029-00042.pdf>

Capítulo I

I.- LAS MEDIDAS CAUTELARES.

En ese capítulo se expondrá brevemente lo correspondiente a las medidas cautelares o providencias precautorias. No se pretende profundizar en un tema tan extenso del Derecho Procesal (del cual muchos autores ya se han ocupado), no obstante se presentan breves esbozos de dicha figura jurídica y se intenta otorgar el contexto necesario para centrar el tema de investigación de este estudio.

El Diccionario de la Lengua Española, de la Real Academia Española, define etimológicamente, la palabra “cautela” de conformidad con su significado del latín *cautēla*, *der. de cautus 'cauto'*, que significa precaución y reserva con que se procede. En ese sentido, “cautelar” se define como *prevenir, precaver*. Por otra parte, la definición que se da a la palabra “medida”, es la de *disposición o prevención*.²

En ese contexto, se entendería que las medidas cautelares son disposiciones que tienen por objeto prevenir o proceder con precaución en una situación que pueda causar una afectación.

Adicionalmente, el diccionario en cita, define a las medidas cautelares como las que *se adoptan para preservar el bien litigioso o para prevenir en favor del actor la eficacia final de la sentencia*.

El significado etimológico descubre mucho del significado que se da al término jurídico, en el que se entiende a las medidas cautelares o providencias precautorias como figuras jurídicas que salvaguardan los derechos de las partes o las situaciones existentes, hasta en tanto se resuelva el juicio o proceso respectivo, por la autoridad competente.

² Real Academia Española: “Diccionario de la lengua española”, 23.^a ed., [versión 23.8 en línea]. <https://dle.rae.es> [Fecha de la consulta 28 de enero del 2025].

Los maestros Héctor Fix Zamudio y José Ovalle Favela en el Diccionario Jurídico Mexicano, señalan lo siguiente:

“... Calificadas también como ‘providencias’ o ‘medidas precautorias’, son los instrumentos que puede decretar el juzgador, a solicitud de las partes o de oficio, para conservar la materia del litigio, así como para evitar un grave e irreparable daño a las mismas partes o a la sociedad, con motivo de la tramitación de un proceso.”³

En ese tenor, el ilustre Maestro Eduardo Pallares Portillo, en su diccionario de derecho procesal civil, señalaba, citando a Francesco Carnelutti, que el término medida cautelar significa: “el acto mediante el cual el oficio (juez) dispone el arreglo provisional del litigio, o lo que es igual, las resoluciones que pronuncia el juez en el proceso cautelar, (que corresponde a la que nosotros llamamos interdictos y providencias precautorias) y que tienen por objeto crear un estado jurídico provisional (embargo precautorio, arraigo, posesión), que dure hasta que se efectúe el proceso jurisdiccional o el ejecutivo.”⁴

Por su parte, respecto a las providencias precautorias señala que: “Son medidas preventivas de seguridad que se conceden al acreedor para que pueda hacer valer en juicio sus derechos. Los autores modernos las analizan con el nombre de acciones preventivas o de cautela.”⁵

Como podemos observar, si bien dicho concepto se ha desarrollado de manera más extensa en el ámbito del Derecho Civil, no es una medida exclusiva de dicha materia, sino por el contrario, la necesidad de contar con medidas que

³ Fix-Zamudio, Héctor y Ovalle, José, *Diccionario Jurídico Mexicano*, 3a. ed., México, Editorial Porrúa -Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2022, Tomo III, p.2927.

⁴ Pallares, Eduardo, *Diccionario de Derecho Procesal Civil*, México, Editorial Porrúa, 1952, p. 422.

⁵ *Ibidem*, p. 423.

garanticen la viabilidad de las sentencias y una correcta impartición de justicia exigen a otros campos del derecho desarrollar y aplicar dichas medidas.

La necesidad de otorgar respuestas rápidas a cuestiones jurídicas complejas que garanticen una correcta impartición de justicia resulta una necesidad imperante en todo sistema jurídico. En esa línea de reflexión, el Ministro en retiro José Ramón Cossío menciona respecto a lo señalado por Calamandrei:

“Las providencias cautelares representan una conciliación entre las dos exigencias, frecuentemente opuestas, de la justicia: la de celeridad y la de ponderación; entre hacer las cosas pronto pero mal, y hacerlas bien pero tarde, las providencias cautelares tienden, ante todo, a hacerlas pronto, dejando que el problema de bien y mal, esto es, de la justicia intrínseca de la providencia, se resuelva más tarde, con la necesaria ponderación, en las reposadas formas del proceso ordinario. Permiten de este modo al proceso ordinario funcionar con calma, en cuanto aseguran preventivamente los medios idóneos para hacer que la providencia pueda tener, al ser dictada, la misma eficacia y el mismo rendimiento práctico que tendría si se hubiera dictado inmediatamente.”⁶

En ese sentido, las medidas cautelares son instrumentos que otorga el derecho procesal para tratar de conciliar la prontitud con que debe actuar el órgano decisorio, con la necesidad de emitir una sentencia bien estructurada y robusta, que tenga por fin una correcta impartición de justicia.

Sobre el tema, se ha señalado que: “el verdadero obstáculo para la administración de justicia es el tiempo, todo procedimiento instado tiene como característica el largo lapso que debe pasar antes de obtener una sentencia, ese periodo puede ser crucial para la obtención del derecho reclamado. En el mundo jurídico se dice: justicia lenta no es justicia, esa premisa es cierta, el justiciable busca

⁶ Cossío Díaz, José Ramón, *La Controversia Constitucional*, México, Editorial Porrúa, 2008, p. 347, como se citó en Introducción al estudio sistemático de las providencias cautelares, S. Sentis Melendo trad., Buenos Aires, Editorial Bibliográfica Argentina, 1945, pp. 43-44.

en los procedimientos la satisfacción inmediata de sus intereses, prolongarla puede causar más daño del inicial.”⁷

Las medidas cautelares o providencias precautorias buscan armonizar la eficacia con la eficiencia, es decir, son instrumentos que otorgan al juzgador, por una parte la velocidad necesaria para salvaguardar a las partes y las situaciones del proceso, para dar margen a la elaboración de una sentencia que resulte eficiente para atender la problemática planteada.

El derecho procesal constitucional, no es ajeno a la necesidad de contar con medidas de este tipo, y por supuesto, a llevar a cabo su aplicación. Por el contrario, en la actualidad es una de las materias que más utiliza este tipo de medidas para salvaguardar, no sólo los derechos de quien acude al proceso constitucional, sino, en muchos casos, de toda la sociedad.

El Dr. Alfredo Gozaíni, en su Tratado de Derecho Procesal Constitucional señala que en la materia constitucional: “una tutela [...] cautelar sólo persigue proteger la resolución definitiva que se pueda dictar, cuando con el tiempo pueda frustrarse la tutela, sin que ello implique que quien obtenga la medida tenga razón en el fondo.”⁸

Asimismo, nos hace ver que “hoy los roles de jueces y tribunales son diferentes pues tienen un deber implícito en la función que es ‘hacer justicia’, más allá de las pretensiones interesadas de las partes, aunque sin quebrar las garantías que a éstos se debe preservar.”⁹

⁷ Rubio Chávez, Benjamín, *Suspensión del acto reclamado. Una nueva forma de pensarlo*, México, Ubijus Editorial, 2022, p. 18.

⁸ Gozaíni, Osvaldo Alfredo, *Tratado de Derecho Procesal Constitucional*, México, Editorial Porrúa, 2011, Tomo I, p. 76.

⁹ *Ibidem*, p. 77.

Continúa el Maestro Gozaíni, señalando que: “La tutela preventiva de carácter procesal, distinto a la ‘cautela material’ que ensaya respuestas anticipadas ante el riesgo inminente; cuenta con apoyos constitucionales que se explanan desde las garantías implícitas contenidas en las cartas con el derecho de propiedad, los derechos implícitos, la protección del medio ambiente, del usuario y consumidor, o a la regla general del derecho al debido proceso.”¹⁰

Es importante analizar dicha aseveración, pues en la materia procesal constitucional, las medidas cautelares no sólo encuentran sustento en las normas de carácter procesal que regulan los juicios constitucionales, sino que cuentan con apoyos constitucionales directos que se nutren desde los propios derechos y garantías consagrados en nuestras normas fundamentales.

En esa tesitura, como lo señalan los Maestros Fix-Zamudio y Ovalle, estas medidas son uno de los aspectos esenciales del proceso, que las hace indispensables para evitar que se haga inútil la sentencia de fondo, y, por el contrario, lograr que tenga eficacia práctica. Sobre este punto, es interesante destacar que realizan una crítica al ordenamiento procesal mexicano, al señalar que: “no toma en cuenta, en términos generales, los avances que la doctrina nacional y extranjera ha alcanzado en el estudio de estos instrumentos ni tampoco los adelantos compatibles con el ordenamiento mexicano, de la legislación y la jurisprudencia de otros países.”¹¹

El Poder Judicial de la Federación mexicano, ha condensado diversos criterios doctrinales en su jurisprudencia y ha definido que las medidas cautelares son los instrumentos que puede decretar la autoridad judicial, a solicitud de las partes —o en algunos casos de oficio—, para conservar la materia del litigio, así como para evitar un grave e irreparable daño a las partes o a la sociedad, con motivo de la tramitación de un proceso.

¹⁰ *Ibidem*, p. 79.

¹¹ Fix-Zamudio, Héctor y Ovalle, José, *op. cit.*, p. 2927.

Las medidas cautelares son instrumentos esenciales que salvaguardan el derecho fundamental de acceso a la justicia, esto es, a obtener una resolución fundada jurídicamente, normalmente sobre el fondo de la cuestión que, en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, haya planteado ante los órganos jurisdiccionales, como se aprecia de la transcripción de la siguiente jurisprudencia de la Undécima Época:¹²

MEDIDAS CAUTELARES O PROVIDENCIAS PRECAUTORIAS. CONSTITUYEN INSTRUMENTOS ESENCIALES QUE SALVAGUARDAN EL DERECHO FUNDAMENTAL DE ACCESO A LA JUSTICIA, A FIN DE QUE ÉSTA SEA PLENA Y EFECTIVA. [...] *las medidas cautelares, calificadas también como providencias precautorias, son los instrumentos que puede decretar la autoridad judicial, a solicitud de las partes –o en algunos casos de oficio–, para conservar la materia del litigio, así como para evitar un grave e irreparable daño a las partes o a la sociedad, con motivo de la tramitación de un proceso, es decir, se decretan para evitar que se haga inútil la sentencia de fondo y que ésta tenga eficacia práctica. Dichas medidas pueden solicitarse en cualquier tiempo mientras no se dicte sentencia o resolución ejecutoria, incluso, previamente a la instauración del juicio. Ahora bien, la naturaleza de toda providencia cautelar es asegurar un derecho subjetivo y prevenir un efecto, que reviste particularidades que exigen que se colmen determinados requisitos necesarios para estar en condiciones de obsequiarlas. [...] De esa forma, las medidas cautelares son instrumentos esenciales que salvaguardan el derecho fundamental de acceso a la justicia, a fin de que ésta sea plena y efectiva, pues la tutela judicial efectiva es el derecho fundamental que toda persona tiene a la prestación jurisdiccional; esto es, a obtener una resolución fundada jurídicamente, normalmente sobre el fondo de la cuestión que, en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, haya planteado ante los órganos jurisdiccionales. En ese contexto, las medidas cautelares pueden considerarse no sólo una herramienta que hace efectivos y eficientes los derechos que consagran el debido proceso, sino también un*

¹² A partir del 1 de mayo de 2021 se integra la Undécima Época del Semanario Judicial de la Federación.

medio que asegura la eficacia de los recursos y la ejecución plena y salvaguarda de los derechos de los particulares. De esa forma, se entiende que las medidas cautelares, dada su finalidad, constituyen las herramientas que permiten que la materia del litigio se conserve y pueda ser efectiva una sentencia o resolución de la controversia o el procedimiento, o bien, que a través de tales providencias precautorias se evite, mientras dura el juicio en lo principal o el procedimiento respectivo, que se cause un grave daño a una de las partes o al interés social. (Undécima Época, **Jurisprudencia** emitida por los Tribunales Colegiados de Circuito, visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 16, Agosto de 2022, Tomo IV, página 4258, Tesis: I.11o.C. J/11 C (11a.), Registro digital: 2025156).

Énfasis añadido.

De los criterios expuestos, se coligue que las medidas cautelares o providencias precautorias resultan en herramientas que posibilitan salvaguardar el derecho a una tutela judicial efectiva, que permiten resolver procesos de una manera más eficaz, en aras de llegar al fin último que es la justicia.

Por otra parte, resulta interesante analizar lo que menciona el Dr. Alfredo Gozaíni, respecto a los principios generales de las medidas cautelares, quien nos recuerda que: “en la enseñanza dogmática se repite que el proceso cautelar es un procedimiento especial destinado a verificar la existencia de un derecho aparentemente bueno (verosimilitud) que, junto al peligro de postergar la decisión urgente (*periculum in mora*), admite el progreso de una precautoria específica. Así como que el riesgo de la parte contraria, que no es atendida para tomar esa rápida decisión, se cubre con la contracautela (fianza) que debe prestar el beneficiado.”¹³

¹³ Gozaíni, Osvaldo Alfredo, “Principios Generales de las Medidas Cautelares”, *Cuadernos de Divulgación de la Justicia Electoral*, México, Tribunal Electoral del poder Judicial de la Federación – Instituto de Investigaciones jurídicas UNAM, 2014, p. 18.

A. CARACTERISTICAS DE LAS MEDIDAS CAUTELARES.

La doctrina procesal, señala determinadas características intrínsecas de las medidas cautelares, al respecto diversos autores convergen en las siguientes:

- **Es una medida provisional.** Es decir, tiene vigencia hasta en tanto se dicte una sentencia definitiva.
- **Es variable.** Es decir, cada caso es particular en cuanto a la viabilidad de su otorgamiento y las circunstancias pueden modificarse obligando al juzgador, tanto a su otorgamiento, como a culminar sus efectos.
- **Es una medida de urgencia.** Lo explica la necesidad de proceder con inmediatez para salvaguardar los derechos o situaciones que se sometan a conocimiento del juzgador, siempre en aras de garantizar la materia del litigio.
- **Se considera como instrumental,** al ser una herramienta propia de los procesos jurisdiccionales.

Sobre el particular, podemos observar diversas obras de los autores instruidos en la materia, en los que se recogen los criterios y características que se atribuyen a las medidas cautelares, como lo refiere Juan Francisco Pérez Gálvez:

“Tal y como lo ha señalado la doctrina autorizada, se pueden enumerar los siguientes caracteres que se asignan a las medidas cautelares:

Jurisdiccionalidad. Tienen carácter jurisdiccional y no administrativo, pues se toman en el proceso con una finalidad aseguradora de sus fines. [...]

Perentoriedad. Se justifican para evitar que se cause un daño irreparable al resultado del proceso, por lo que su razón de ser es el *periculum in mora*.

Provisionalidad. Sólo perviven en tanto se dicta la sentencia que resuelve definitivamente el proceso y se procede a su ejecución.

Instrumentalidad. Son instrumentos del proceso, que es a su vez un instrumento para la aplicación del ordenamiento jurídico y la tutela de los derechos e intereses legítimos. [...].

Discrecionalidad. La apreciación que se hace tiene este carácter, valorando las circunstancias que aconsejan o no su adopción. Debe desenvolverse dentro de los límites impuestos por la ley y por la equidad en la ponderación de los intereses afectados.

Justificación. La medida cautelar requiere una prueba o justificación del derecho o interés que se hace valer en el proceso y a cuya acreditación se tiene, una apariencia de buen derecho o *fumus boni iuris*.

Sumariedad. Se adoptan en un procedimiento acelerado con medios de alegación y prueba limitados.

Caducidad. Caducan cuando es necesaria su ratificación y ésta no se produce.

Variabilidad. Se adoptan *rebus sic standibus*, por lo que pueden ser modificadas en cuanto se modifiquen las circunstancias que presidieron su adopción o se conozcan otras nuevas.

Indemnidad. Si el proceso no puede convertirse en daño para quien hace valer su derecho, tampoco puede la medida cautelar originar un perjuicio injusto al demandado [...].¹⁴

Por su parte, el Dr. Camilo Constantino Rivera, señala las siguientes características:

“a) Instrumentalidad. Constituye el rasgo más importante del derecho procesal. El proceso no tiene un fin en sí mismo, su objetivo es servir de medio para la actuación de la ley o derecho sustantivo. De la misma forma, la medida cautelar está siempre subordinada a un fallo definitivo, incluso cuando procede al

¹⁴ Pérez Gálvez, Juan Francisco, *Las Medidas Cautelares en la Jurisdicción Contencioso-Administrativa en España*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2013, pp. 501-503.

proceso cautelado, siempre que existe en función del fallo definitivo.

b) Provisionalidad. Las medidas cautelares son provisorias porque subsisten mientras duran las circunstancias que las determinaron. Solicitada y otorgada la medida cautelar antes de iniciarse el proceso definitivo o en el transcurso de éste, debe caducar con la sentencia definitiva que actúe el derecho motivo de aquélla. [...]

c) Flexibilidad. También se conoce como mutabilidad, y consiste en el hecho de que las medidas cautelares pueden ser variadas a pedido del demandante o titular de la medida, o sustituidas a solicitud del afectado. [...]

d) Contingencia. Las medidas cautelares cumplen con una función asegurativa; sin embargo, es posible que dichas medidas cumplan con creces su objetivo, circunstancia que se ve confirmada cuando se ampara la pretensión cautelada y tramitada en el proceso principal. [...].”¹⁵

Como podemos observar, diversos autores coinciden en los siguientes elementos: la provisionalidad, que es una facultad predominantemente jurisdiccional, en que es un instrumento del proceso, que deben ser medidas flexibles y dictadas en procedimientos sumarios, por su carácter urgente. Sobre todo, los autores convergen en que **dichas medidas precautorias tienen como fin último el de asegurar la efectividad de la sentencia.**

Nos dice el Doctor Miguel Alejandro López Olvera que las características que el distingue en las medidas cautelares, son las siguientes:

“2. Características de las medidas cautelares

A. Instrumentalidad

La instrumentalidad se refiere a que las medidas cautelares son únicamente concebibles en virtud de la interposición de una demanda en materia administrativa, (aunque resulta aplicable a

¹⁵ Constantino Rivera, Camilo, *El proceso cautelar en el proceso penal acusatorio mexicano*, México, Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla- Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2009, pp. 266-268.

otras materias), demanda que dará lugar al proceso y al hecho de que lo que se persigue es el mantenimiento de la situación inicial; es decir, las medidas cautelares son instrumentales o subsidiarias, puesto que nacen en previsión y a la espera de una decisión final y definitiva. [...]

B. Provisionalidad

La provisionalidad hace referencia al carácter no definitivo de las medidas cautelares, pues éstas desaparecen, perdiendo toda su eficacia, cuando faltan los presupuestos que originaron su adopción, y en todo caso cuando finaliza el proceso principal. La nota de la provisionalidad se entiende bien si se conecta con la finalidad de las medidas cautelares; [...].

C. Urgencia.

Lo característico de las medidas cautelares, considera Carmen Chinchilla Marín, es que han de adoptarse con urgencia, inmediatamente, especialmente en el ámbito administrativo, donde los actos de la administración pública son inmediatamente eficaces y, por tanto, de inmediato obligado cumplimiento.

Las situaciones que dan lugar a una medida cautelar siempre llevan inherente un cierto riesgo de sufrir un menoscabo en el patrimonio, derechos, etcétera, en quien la solicita, lo que, obviamente, justifica la medida cautelar. [...].

D. Variabilidad.

La variabilidad se refiere al hecho de que según las exigencias de cada caso particular, la medida debe ser valorada. Así la medida cautelar está sujeta, aún antes de que se dicte la providencia principal, a modificaciones que corresponden a una posterior variación de las circunstancias, [...]

Con lo anterior se quiere indicar que la permanencia o modificación de la medida cautelar está siempre condicionada al mantenimiento de los presupuestos que justificaron su adopción. [...].

E. Homogeneidad

Las medidas cautelares que anticipen, en parte o provisionalmente, efectos de la sentencia, responden a la función de asegurar la efectividad de esta última, que supone

algo más que asegurar la ejecución, dado que implica también proteger aquella frente a riesgos que impidan que sus efectos se desarrollen en condiciones de plena utilidad para el que sea reconocido como titular del derecho. [...].”¹⁶

Por otra parte, Rubén Hernández Valle, refiere que el proceso cautelar se caracteriza por las siguientes notas esenciales: provisionalidad, variabilidad, instrumentalidad y funcionalidad. Veámoslas con mayor detalle:

“a) sus efectos son provisorios, es decir, permanecen hasta que se dicte el fallo definitivo;

b) puede ser modificado en la medida en que el cambio de circunstancias así lo aconsejare;

c) está subordinado a la expedición de la resolución final, o sea que opera como un instrumento para evitar el peligro que pueda generar el retraso en el dictado de la sentencia. El proceso cautelar no es un fin en sí mismo, y

d) la medida cautelar debe adaptarse perfectamente a la naturaleza del derecho que se protege. Por ello, las medidas cautelares no pueden ser taxativas en los procesos constitucionales, sino que más bien deben ser *numerus apertus* [Locución latina que significa ‘número abierto’ o ‘lista abierta’, y que expresa que una determinada relación, catálogo o lista no se acaba en su propia exposición, sino que es susceptible de aceptar o incluir nuevos elementos] a fin de que cumplan la función de tutela efectiva en el caso concreto.”¹⁷

En fin, el análisis de las características de una figura procesal tan importante puede ser objeto de una investigación y análisis exclusivo, sin que el objeto del presente estudio lo sea, sin embargo, consideramos que el contexto esbozado resulta de utilidad para la comprensión del tema que se plantea en la presente investigación.

¹⁶ López Olvera, Miguel Alejandro, “Las Medidas cautelares en el Juicio de Amparo”, *La Ciencia del Derecho Procesal Constitucional, Homenaje mexicano a Héctor Fix-Zamudio en sus 50 años como investigador del derecho*, México, Editorial Porrúa - Instituto de investigaciones Jurídicas UNAM, 2009, Tomo III, pp. 413-417.

¹⁷ Hernández Valle, Rubén, *Derecho Procesal Constitucional y Derecho Convencional*, México, Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, 2021, pp. 243-244.

B. TIPOS DE MEDIDAS CAUTELARES

Existen diversos tipos de medidas cautelares o providencias precautorias en el sistema jurídico mexicano, dependiendo la materia de la que se hable, las normas prevén determinadas medidas para asegurar la eficacia de las sentencias y la preservación de los derechos del justiciable.

El Doctor Osvaldo Gozaíni nos explica lo siguiente:

“Las decisiones cautelares tienen modelos particulares, según traten de:

- 1) Obtener decisiones provisionales que aseguren la eficacia del fallo dirimente cuando éste sea dictado.
- 2) Resguardar el objeto que provoca la discusión entre las partes para evitar que se pierda o destruya por el paso del tiempo.
- 3) Resolver un peligro inmediato haciendo cesar los efectos o manteniendo el statu quo, según corresponda.

Como se ve, éstos son los clásicos ejemplos que tienen los ordenamientos procesales de cualquier lugar, que en la actualidad evolucionan permitiendo el anticipo provisional y que no sólo es de conservación o aseguramiento porque se extiende a todo aquello destinado a dotar de seguridades inmediatas, con lo cual lo provisorio se torna autónomo en eficacia y distante de las soluciones finales que puede tener el proceso principal.”¹⁸

Sobre el mismo tema, el Dr. Camilo Constantino cita en su obra al procesalista alemán James Goldshmidt, quien clasifica en cuatro especies a las medidas precautorias:

- “a) El embargo preventivo que tiende al aseguramiento de la ejecución forzosa de créditos en metálico o susceptible de ser reducidos a metálico, que hace nacer un derecho de garantía pignoratícia, pero no con fines de pago inmediato, sino de

¹⁸ Gozaíni, *Principios Generales de las Medidas Cautelares ...*, cit., p. 18.

aseguramiento, pudiendo convertirse, en embargo definitivo susceptible de ejecución.

b) Las medidas provisionales que tienden a asegurar la ejecución futura de cualquier exhibición o devolución de cosas, como la cesión de inmuebles, constitución de hipoteca, entrega de menor.

c) Medidas provisionales protectoras de la paz, mediante la regulación provisional de una situación de hecho, que de no regularse tendría consecuencias irreparables, como es el caso de posesión, protección de bienes interdictos, uso de servidumbres, retención separación provisional de los cónyuges en divorcio.

d) Las medidas provisionales que tienden a satisfacer necesidades primarias, mediante una condena provisional a prestaciones periódicas o por una sola vez, y comprende los casos de alimentos, litis-expendas, gastos de atención médica.”

¹⁹

Ahora bien, para la materia procesal constitucional Rubén Hernández Valle, nos señala que desde *Carnelutti*, las medidas cautelares se suelen dividir en *inhibitorias, restitutorias y anticipatorias*. Esta clasificación es de gran utilidad para los procesos constitucionales, especialmente la tercera categoría. Al respecto, nos brinda las siguientes descripciones:

“2.5.1. Inhibitorias

El proceso cautelar inhibitorio se configura cuando el juez impide el cambio probable de la situación; [...].

2.5.2. Restitutorias

El proceso cautelar restitutorio es aquel en el que el juez elimina el cambio ya ocurrido a una situación, disponiendo su restitución. [...].

2.5.3. Anticipatorias

Esta tercera modalidad del proceso cautelar se produce cuando el juez anticipa el cambio probable o posible de la situación. Esta

¹⁹ Constantino Rivera, Camilo, *op. cit.*, p. 273.

tercera categoría es bastante utilizada en los procesos constitucionales [...] en la praxis los tribunales constitucionales privilegian la tutela de aquellos derechos fundamentales sobre los principios procesales [...]. Para ello, echan mano de las medidas cautelares anticipatorias, que son atípicas, lo que les permite operar con gran flexibilidad.

sin embargo, debe quedar claro que los principios constitucionales de razonabilidad y de proporcionalidad constituyen los límites a los que queda sometida la actividad del juez constitucional a la hora de dictar medidas precautorias de carácter anticipatorio.”²⁰

En la jurisdicción nacional, el Diccionario Jurídico Mexicano nos señala que “en materia civil, mercantil y laboral, las disposiciones respectivas regulan dos medidas precautorias o cautelares: el arraigo del demandado y el secuestro de bienes, y el CFPC (Código Federal de Procedimientos Civiles) agrega las medidas asegurativas. [...], asimismo, nos dicen los Doctores Fix-Zamudio y Ovalle Favela que en el proceso penal se han establecido dos providencias cautelares esenciales: la prisión preventiva, por una parte, y la libertad provisional, por la otra, puesto que la duración de la primera depende de la procedencia de la última. Recientemente se ha agregado un instrumento adicional en el periodo de investigación ante el MP, que puede solicitar el arraigo del inculpado [...].”²¹

Por supuesto, los Maestros Héctor Fix-Zamudio y José Ovalle Favela señalan con mayor importancia a la suspensión de los actos reclamados, y nos dicen:

“...Las medidas precautorias de mayor trascendencia en el ordenamiento procesal mexicano son las que se agrupan dentro del concepto de la suspensión de los actos reclamados [...].”²²

Dicha medida cautelar será abordada con mayor detalle más adelante.

²⁰ Hernández Valle, Rubén. *op. cit.*, pp. 248-250.

²¹ Fix-Zamudio y Ovalle Favela, *op. cit.* p. 2928.

²² *Ídem.*

En la legislación nacional, resulta relevante para este estudio diversos ordenamientos que prevén medidas cautelares, al efecto, se citan como ejemplo los siguientes:

❖ **Código Federal de Procedimientos Civiles.**²³

“ARTICULO 384.- Antes de iniciarse el juicio, o durante su desarrollo, **pueden decretarse todas las medidas necesarias para mantener la situación de hecho existente.** Estas medidas se decretarán sin audiencia de la contraparte, y no admitirán recurso alguno. La resolución que niegue la medida es apelable.

ARTICULO 387.- En todo caso en que la mantención de las cosas en el estado que guarden pueda causar daño o perjuicio a persona distinta de la que solicite la medida, se exigirá, previamente, garantía bastante para asegurar su pago, a juicio del tribunal que la decreta.

ARTICULO 389.- Dentro del juicio o antes de iniciarse éste, **pueden decretarse, a solicitud de parte, las siguientes medidas precautorias: I.- Embargo de bienes suficientes para garantizar el resultado del juicio, II.- Depósito o aseguramiento de las cosas, libros, documentos o papeles sobre qué verse el pleito.**”

Énfasis añadido.

Por su parte la Ley Reglamentaria, señala:²⁴

“ARTICULO 14. Tratándose de las controversias constitucionales, la ministra o el ministro instructor, de oficio o a petición de parte, podrá conceder la suspensión del acto que las motivare, hasta antes de que se dicte la sentencia definitiva. La suspensión se concederá con base en los elementos que sean proporcionados por las partes o recabados por la ministra o el

²³ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de febrero de 1943. Código Abrogado, en un plazo que no exceda del 1o. de abril de 2027, por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de junio del 2023.

²⁴ Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de mayo de 1995, cuya última reforma fue publicada en el DOF, el 3 de abril del 2025.

ministro instructor en términos del artículo 35, en aquello que resulte aplicable.

Tratándose de controversias constitucionales planteadas respecto de normas generales, en ningún caso su admisión dará lugar a la suspensión de la norma cuestionada.”

Énfasis añadido.

La Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,²⁵ señala:

“Artículo 128. Con excepción de los casos en que proceda de oficio, la suspensión se tramitará a petición de la persona quejosa en todas las materias, **salvo aquellas previstas en el último párrafo de este artículo.**

Para ello, el órgano jurisdiccional, cuando la naturaleza del acto lo permita, deberá realizar de forma expresa y justificada un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y del interés social, a fin de verificar que concurren los requisitos siguientes:

I. Que exista el acto reclamado, se tenga certeza de su inminente realización u opere una presunción razonable sobre su existencia.

II. Deberá acreditarse, aunque sea de manera indiciaria, el interés suspensivo de la persona promovente, entendido como la existencia de un principio de agravio derivado del acto reclamado, que permita inferir que su ejecución afectará a la persona quejosa.

III. Que, al ponderar los efectos de la suspensión frente al interés social, y a disposiciones de orden público, el órgano jurisdiccional advierta que su concesión no causa un daño significativo a la colectividad, ni priva a la sociedad de beneficios que ordinariamente le corresponden.

IV. Que, del análisis preliminar de los argumentos y elementos aportados, se desprenda la apariencia del buen derecho, sin que ello implique prejuzgar sobre el fondo del asunto.

²⁵ Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de abril de 2013, cuya última reforma fue publicada en el DOF, el 16 de octubre del 2025.

La suspensión se tramitará en incidente por separado y por duplicado.

Asimismo, **no serán objeto de suspensión las órdenes o medidas de protección dictadas en términos de la legislación aplicable por alguna autoridad administrativa o jurisdiccional para salvaguardar la seguridad o integridad de una persona y la ejecución de una técnica de investigación o medida cautelar concedida por autoridad judicial.**

Las normas generales, actos u omisiones de las autoridades a que refieren los párrafos decimoquinto y decimoséptimo del artículo 28 de la Constitución Federal, no serán objeto de suspensión. Solamente en los casos en que la autoridad a que refiere el párrafo decimoquinto del artículo 28 de la Constitución Federal imponga multas o la desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones, éstas se ejecutarán hasta que se resuelva el juicio de amparo que, en su caso, se promueva.

Énfasis añadido.

En ese sentido, existen diversos tipos de medias cautelares, no obstante, una de las más importantes y que es materia del presente estudio, es la suspensión del acto reclamado.

C. LA SUSPENSIÓN DEL ACTO O NORMA.

La suspensión en su significado etimológico se entiende como detener o diferir por algún tiempo una acción u obra,²⁶ la suspensión en los procesos jurisdiccionales, participa de las medidas cautelares.

El Doctor Benjamín Rubio nos dice:

“La suspensión es una medida provisional e instrumental en todas sus vertientes o tipos, sin embargo, hay actos que por su

²⁶ Real Academia Española: “Diccionario de la lengua española”, 23.^a ed., [versión 23.8 en línea]. <https://dle.rae.es>, [Fecha de la consulta 4 de febrero del 2025].

relevancia en cuanto a sus consecuencias es urgente establecer la medida de aseguramiento, conservación o de satisfacción.”²⁷

El Ministro en retiro Cossío Díaz, refiere lo siguiente:

“La suspensión es considerada una medida o providencia cautelar que puede decretar el juzgador “para conservar la materia del litigio, así como para evitar un grave e irreparable daño a las mismas partes o a la sociedad, con motivo de la tramitación de un proceso”. Su función jurídica general consiste en ser un medio instrumental (en relación con el fondo del asunto) para impedir que se produzcan o continúen produciéndose los efectos de las normas o actos impugnados en un proceso, para de esa manera lograr que durante el tiempo en que tarde en resolverse el conflicto sometido a los tribunales lleguen a consumarse los actos o los efectos de las normas impugnadas. [...]”²⁸

No debemos perder de vista que dependiendo del proceso jurisdiccional del que se trate, es posible que suspenda tanto actos como normas generales.

Por su parte, la autora Ydalia Pérez Fernández, señala que la suspensión, tiene como efecto lo que denomina una “justicia provisional”, pues señala:

“... se puede hablar de una “justicia provisional” en el momento en que se autoriza proteger la integridad o conservación del bien jurídico en cuestión, para evitar distorsiones o incumplimientos en las ejecuciones de las resoluciones que culminan con el proceso o procedimiento principal.”²⁹

La propia jurisprudencia emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, retoma las consideraciones de los maestros Héctor Fix-Zamudio y

²⁷ Rubio Chávez Benjamín, *op. cit.*, p. 23.

²⁸ Cossío, “La Controversia Constitucional”, *cit.*, pp. 347-348.

²⁹ Pérez Fernández Ceja, Ydalia, “Comentarios sobre la suspensión en la controversia constitucional”, *Revista Mexicana de Justicia*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2009, Número 13, p.157.

José Ovalle Favela, ya expuestas, al señalar en la tesis de jurisprudencia P./J. 27/2008, diversas características distintivas de las medidas cautelares:

“SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. NATURALEZA Y FINES. La suspensión en controversias constitucionales, aunque con características muy particulares, participa de la naturaleza de las medidas cautelares, por lo que en primer lugar **tiene como fin preservar la materia del juicio, asegurando provisionalmente el bien jurídico de que se trate para que la sentencia que, en su caso, declare el derecho de la parte actora, pueda ejecutarse eficaz e íntegramente y, en segundo, tiende a prevenir el daño trascendente que pudiera ocasionarse a las partes y a la sociedad en general en tanto se resuelve el juicio principal**, vinculando a las autoridades contra las que se concede a cumplirla, en aras de proteger el bien jurídico de que se trate y sujetándolas a un régimen de responsabilidades cuando no la acaten. Cabe destacar que por lo que respecta a este régimen, la controversia constitucional se instituyó como un medio de defensa entre poderes y órganos de poder, que tiene entre otros fines el bienestar de la persona que se encuentra bajo el imperio de aquéllos, lo que da un carácter particular al régimen de responsabilidades de quienes incumplen con la suspensión decretada, pues no es el interés individual el que se protege con dicha medida cautelar, sino el de la sociedad, como se reconoce en el artículo 15 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.” (Novena Época, **Jurisprudencia** emitida por el Pleno de la SCJN, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXVII, Marzo de 2008, página 1472, Tesis: P./J. 27/2008, Número de Registro digital: 170007).

Énfasis añadido.

Por lo que hace a los procesos constitucionales, en específico a la controversia constitucional, que es el juicio que se abordará en este estudio, el Ministro en Retiro Cossío nos dice:

“Tratándose de las controversias y con las puntualizaciones que luego habremos de hacer, la función de la suspensión se corresponde con la acabada de mencionar, ya que como lo ha señalado la Primera Sala: “en primer lugar, tiene como objeto primordial preservar la materia del juicio, asegurando

provisionalmente la situación jurídica, el derecho o el interés de que se trate, para que la sentencia, que, en su caso, declare el derecho del actor, pueda ser ejecutada eficaz e íntegramente, y en segundo lugar, tiende a prevenir un daño trascendente que pudiera ocasionarse a las partes, en tanto se resuelva el juicio principal”. Con base en lo anterior, es importante destacar que la suspensión debe otorgarse por regla general y negarse excepcionalmente, ‘pues de otra forma, dicha medida cautelar se haría nugatoria, lo que desnaturalizaría por completo la suspensión de este medio de control constitucional, privándola de eficacia’”³⁰

De lo expuesto, se desprende que **la suspensión es la medida cautelar por excelencia en los juicios constitucionales**, pues al tener como fin preservar la materia del juicio (para que la sentencia pueda ejecutarse eficaz e íntegramente), y tener como efecto el de previene el daño que pudiera ocasionarse a las partes y a la propia sociedad, resulta la jurídica procesal con mayor beneficio para los efectos señalados y por ende, para la procuración de justicia.

En ese sentido, al ser una herramienta que el derecho procesal prevé para salvaguardar derechos previo a un análisis de fondo del litigio, se considera que el derecho procesal mexicano debe observar y desarrollar su estudio de una manera preponderante, pues muchos de los asunto sometidos ante las autoridades jurisdiccionales, por sus características, pueden depender únicamente de la determinación que se dicte en la suspensión como medida cautelar.

Capítulo II

II. - LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.

En el presente capítulo se analiza el proceso jurisdiccional relativo a la denominada controversia constitucional, juicio en cuyas medidas cautelares se fija el objeto de estudio de la presente investigación.

³⁰ Cossío, *La Controversia Constitucional ... cit.*, p. 348.

Al respecto, es importante para este estudio precisar que el Pleno de nuestro Tribunal Constitucional ha sentado jurisprudencia en el sentido de que el objeto de las controversias constitucionales no se agota en dirimir afectaciones a las esferas de competencia de las entidades, poderes y órganos a que se refiere la fracción I del artículo 105, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por ello, ese Máximo Tribunal ha establecido que a través de la controversia constitucional es posible dirimir cuestiones que impliquen diversas afectaciones a la Constitución Federal, aun y cuando no se aleguen exclusivamente afectaciones a las esferas de competencia de dichos entes.³¹

En esta misma tesitura, la SCJN ha referido que el orden constitucional tiene una naturaleza total “en cuanto tiende a establecer y proteger todo el sistema de un Estado de derecho, su defensa debe ser también integral, independientemente de que pueda tratarse de la parte orgánica o la dogmática de la Norma Suprema, dado que no es posible parcializar este importante control”.³²

En ese sentido, la Suprema Corte mexicana ha señalado que los mecanismos jurisdiccionales para el control de la regularidad constitucional, como la controversia constitucional, deben a su vez velar por “**el bienestar de la persona humana sujeta al imperio de los entes u órganos de poder**”.³³

³¹ **CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. MEDIANTE ESTA ACCIÓN LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN TIENE FACULTADES PARA DIRIMIR CUESTIONES QUE IMPLIQUEN VIOLACIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, AUNQUE NO SE ALEGUE LA INVASIÓN DE ESFERAS DE COMPETENCIA DE LA ENTIDAD O PODER QUE LA PROMUEVE.** (Época: Novena Época, Instancia: Pleno de la SCJN Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIV, septiembre de 2001, Tesis: P./J. 112/2001, Página: 881, Registro: 188857).

³² **CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL CONTROL DE LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL A CARGO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, AUTORIZA EL EXAMEN DE TODO TIPO DE VIOLACIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.** (Época: Novena Época, Instancia: Pleno de la SCJN, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo X, septiembre de 1999, Tesis: P./J. 98/99, Página: 703, Registro: 19325).

³³ **CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA FINALIDAD DEL CONTROL DE LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL A CARGO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN INCLUYE TAMBIÉN DE MANERA RELEVANTE EL BIENESTAR DE LA PERSONA HUMANA**

Lo expuesto conlleva a identificar que, si bien el objeto principal de protección de la controversia constitucional son las esferas de competencia que la Constitución Federal fija para las entidades, poderes y órganos legitimados para este medio de control, dicho objeto no se agota a esta única cuestión, ya que esta vía de control constitucional, a su vez, debe proteger la regularidad constitucional de manera integral.

En este orden de ideas, es claro que el análisis de regularidad constitucional también debe tomar en cuenta como parámetro a los derechos humanos involucrados en las mismas.

A este respecto, de acuerdo con nuestro Máximo Tribunal, los “derechos humanos, adquieren un papel o rol preponderante dentro de nuestro ordenamiento jurídico, al convertirse en parte integrante del parámetro de control de regularidad conforme al cual se estudia la validez del resto de las normas jurídicas que conforman el ordenamiento jurídico mexicano”.³⁴

Asimismo, conviene destacar que si bien las controversias constitucionales se instituyeron como un medio de defensa entre poderes y órganos de poder, su sentido final es lograr **el bienestar de la persona humana sobre la que recae la norma al estar bajo tutela del órgano público que sufre la afectación de sus atribuciones constitucionales**.³⁵

SUJETA AL IMPERIO DE LOS ENTES U ÓRGANOS DE PODER. (Novena Época, Instancia: Pleno de la SCJN, Tipo de Tesis: **Jurisprudencia**, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, X, septiembre de 1999, Tesis: P./J. 101/99, Página: 708, Registro: 193257).

³⁴ Contradicción de Tesis 293/2011, Acuerdo del Tribunal Pleno de la SCJN, correspondiente al día 3 de septiembre de 2013.

³⁵ **CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA FINALIDAD DEL CONTROL DE LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL A CARGO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN INCLUYE TAMBIÉN DE MANERA RELEVANTE EL BIENESTAR DE LA PERSONA HUMANA SUJETA AL IMPERIO DE LOS ENTES U ÓRGANOS DE PODER.** (Novena Época, **Jurisprudencia** emitida por el Pleno de la SCJN, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo X, septiembre de 1999, Tesis: P./J. 101/99, página 708, registro 193257).

En México, dicha cuestión se elevó a rango constitucional, como se desprende del contenido del decreto de reforma constitucional publicado en el DOF el 11 de marzo de 2021, en el cual se estableció expresamente la posibilidad de plantear la violación de derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales a través de la controversia constitucional,³⁶ siendo que por mayoría o igualdad de razón, sea posible plantear violación a los derechos humanos contenidos en la propia Constitución.

Como antecedentes históricos podemos señalar lo plasmado en el Diccionario Jurídico Mexicano, por Don Héctor Fix Zamudio y Don Héctor Fix Fierro, que refieren lo siguiente:

“La citada fracción primera del artículo 105 constitucional se encuentra inspirada en el artículo tercero, sección segunda, fracción primera y segunda de la Constitución federal de los Estados Unidos de 1787, precepto que también ha sido recogido en sus aspectos generales por los restantes países latinoamericanos que han conservado la estructura federal Argentina, Brasil y Venezuela, ya que esta institución está dirigida, esencialmente a preservar los límites que la constitución establece entre las facultades de los organismos centrales y los de carácter local. El antecedente inmediato del artículo 105 de constitución se encuentra en el artículo 98 de la Constitución de 5 de febrero de 1857, de acuerdo con el cual correspondía a la suprema corte de justicia, desde la primera instancia del conocimiento de las controversias que se necesiten de un estado con otro y de aquellas en la que la unión fuera parte.

Durante la vigencia de dicha constitución se solicitaron algunas controversias entre los estados y la Federación, así por ejemplo en 1869, el Estado de Veracruz promovió un amparo contra el gobierno federal, con motivo de la expedición por el presidente Juárez, en uso de facultades extraordinarios de una ley de

³⁶ **ARTÍCULO 105 DE LA CPEUM:**

[...]

En las controversias previstas en esta fracción únicamente podrán hacerse valer violaciones a esta Constitución, así como a los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.

plagiarios y salteadores de caminos, la cual establecía la pena de muerte para estos delincuentes, con tal motivo hubo opiniones en el sentido de qué este conflicto y otros similares debían resolverse conforme a las facultades que el artículo 98 concedió la suprema corte Sin embargo, no aparece que durante ese periodo se haya dilucidado con claridad del alcance de Tales. Facultades.

[...]

Las controversias constitucionales no son reglamentaron expresamente sino hasta 1995, si bien la corte estableció diversos criterios que fueron precisados algunos de sus aspectos como los de la procedencia de las partes legitimadas, para plantearles a falta de una reglamentación específica del procedimiento. La suprema corte aplicó el código Federal de procedimientos civiles.

[...]

Los datos disponibles señalan que se promovieron 63, controversias constitucionales entre 1917 y 1994, en su mayor parte en los periodos 1917-1936 y 1990-1994, mientras que de 1948 a 1989 no se registró ninguna controversia. Ello parece ser un efecto del predominio del presidencialismo que privilegió el uso de canales políticos para el procesamiento de los conflictos de tipo constitucional.”³⁷

A. NATURALEZA JURÍDICA DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.

Sobre la naturaleza de la controversia constitucional, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el libro editado bajo el título *¿Qué son las controversias constitucionales?*, cita a la Magistrada María Amparo Hernández Chong Cuy, expresando lo siguiente:

“... La controversia constitucional puede ser considerada desde dos puntos de vista: en primer lugar, como un medio de protección del sistema federal de gobierno, destinado a mantener la efectividad de las normas constitucionales que dan atribuciones específicas a los órganos originarios del Estado; y,

³⁷ Fix-Zamudio Héctor y Fix-Fierro Héctor, *Diccionario Jurídico Mexicano*, 3a. ed., México, Editorial Porrúa -Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2022, Tomo I, p.2927.

por otro, como uno de los mecanismos contemplados por el derecho procesal constitucional, cuyo fin radica en salvaguardar las disposiciones constitucionales contra actos, normas generales o tratados internacionales que pretendan suprimir el orden previsto por la Norma Suprema.”³⁸

En esa tesitura el Doctor Elisur Arteaga Nava, señala que a través de la controversia constitucional se tiene como finalidad última la defensa de la propia Constitución, independientemente de las cuestiones derivadas de la responsabilidad de los servidores públicos que intervengan en los hechos materia de la *litis*, sobre el tema establece:

“Por virtud de la controversia, la suprema corte de justicia de la nación asume las funciones de defender la constitución, definir su sentido e impedir que los órganos de autoridad de los entes previstos por ella, rebasen su campo de acción e invadan el que ha sido asignado a otros.

Aunque en ella hay un actor y un demandado, la acción se endereza directamente contra el actor; se persigue se declare su nulidad a través del expediente de invocar, fundar y probar causales de invalidez.

La controversia no busca sancionar a los autores de las violaciones e invasiones; esa es función que corresponde al gran jurado y a las autoridades previstas en la ley federal de responsabilidades de los servidores públicos ...”³⁹

Por su parte, el Ministro en retiro Cossío Díaz menciona que la controversia constitucional a pesar de ser un juicio en toda regla, en el prevalecen dos condiciones: el carácter concreto, desde la perspectiva de las particulares

³⁸ Suprema Corte de Justicia de la Nación, “¿Qué son las controversias constitucionales?”, Ciudad de México, 2001, Cita a Hernández Chong Cuy, María Amparo, *La defensa jurisdiccional del municipio y la controversia constitucional*, México, Universidad Panamericana (sede Guadalajara), 1998, p. 56.

³⁹ Arteaga Nava, Elisur, *La Controversia Constitucional, la Acción de Inconstitucionalidad y la facultad investigadora de la corte, el caso tabasco y otros*, 3a. Edición, México, Universidad Autónoma Metropolitana - Grupo Editorial Montealto, 1997, p. 3.

posiciones de las partes en la contienda, y el carácter subjetivo, debido a la apreciación de la SCJN, señalando:

“... se trata de un juicio con verdadera contienda, en donde las partes debaten sus posiciones jurídicas a efecto de salvaguardar su esfera de competencias. Por lo mismo, se está ante una situación en la que prevalecen dos condiciones: el carácter concreto, en tanto el control de regularidad se realiza desde la perspectiva de las particulares posiciones de las partes en la contienda, y el carácter subjetivo, debido a que la apreciación que la Suprema Corte haga de los argumentos primordiales será a la luz de las argumentaciones que las partes quisieron formular.”⁴⁰

De igual importancia es lo señalado por el Dr. Alfonso Herrera en cuanto a las Controversias Constitucionales:

“En México, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resuelve en exclusiva instancia los procesos jurisdiccionales que se ventilan con motivo de controversias constitucionales. Esta atribución perfila a la Suprema Corte como un tribunal de conflictos constitucionales entre instituciones del Estado.

Una primera observación crítica que debe formularse a este instituto es el de su *nomen iuris*. En rigor todos los procesos constitucionales son “controversias constitucionales”. Sin embargo, en el contexto del ordenamiento jurídico mexicano saluda a controversias constitucionales cuando se hace específica referencia a procesos mediante los cuales se realiza la defensa jurisdiccional de la estructura, organización y funciones que la Constitución impone a determinados poderes y órganos públicos.

El texto original que la Constitución mexicana de 1917 dio al art. 105 establecía lo siguiente: ‘Corresponde sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conocer las controversias que se susciten entre dos o más Estados, entre los poderes de un mismo Estado sobre la constitucional de sus actos y de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados, así como de aquellas en que la Federación fuese parte’. Desde entonces el artículo 105 ha sufrido cinco reformas (si bien la cuarta afectó

⁴⁰ Cossío, *La controversia constitucional ... cit.*, p. 171.

únicamente a la regulación de la acción de inconstitucionalidad instituida desde 1994 en la fracción II del mismo precepto).

La primera reforma, de 25 de octubre de 1977, adicionó en la parte final del art. 105, que las controversias en que la Federación fuese parte, serían sólo aquellas cuyos casos estableciera la ley. Posteriormente en el Marco de la reforma política del distrito federal de 25 de octubre de 1993, se agregó la legitimación de este distrito para participar en la presentación de controversias en contra de otro estado y entre órganos de gobierno del mismo distrito federal. La tercera reforma, de 31 de diciembre de 1994, ha sido la más ambiciosa de las que han incidido en este artículo constitucional: prácticamente reestructuró el precepto a ampliarse los supuestos de procedencia con la legitimación procesal de los municipios. La quinta y última reforma tuvo verificativo el 8 de diciembre de 2005, que prácticamente estableció como *political question* a los conflictos de límites entre entidades federativas, al haber excluido esta materia del elenco de las dirimibles en vía de controversia.”⁴¹

Posterior a la publicación del libro citado inmediatamente, se llevaron a cabo otras cuatro reformas a dicha porción normativa, mismas que fueron publicadas en el DOF, en las siguientes fechas: 29 de enero de 2016, 11 de marzo de 2021, 15 de septiembre de 2024 y 20 de diciembre de 2024.

Ahora bien, nuestro marco constitucional establece en el artículo 105, fracción I, que la Suprema Corte conocerá, en los términos que señale la Ley Reglamentaria, de los siguientes asuntos:

“I. De las controversias constitucionales que, sobre la constitucionalidad de las normas generales, actos u omisiones, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

- a) La Federación y una entidad federativa;
- b) La Federación y un municipio;

⁴¹ Herrera García, Alfonso, *Elementos de Jurisdicción constitucional (nacional, comparada y supranacional)*, México, Editorial Porrúa, 2016, pp. 421 - 422.

- c) El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente;
- d) Una entidad federativa y otra;
- e) Se deroga.
- f) Se deroga.
- g) Dos municipios de diversos Estados;
- h) Dos Poderes de una misma entidad federativa;
- i) Un Estado y uno de sus Municipios;
- j) Una Entidad Federativa y un Municipio de otra o una demarcación territorial de la Ciudad de México;
- k) Dos órganos constitucionales autónomos de una entidad federativa, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo o el Poder Legislativo de esa entidad federativa, y
- l) Dos órganos constitucionales autónomos federales, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo de la Unión o el Congreso de la Unión.

[...]

Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos seis votos.”

Asimismo, en los párrafos finales de dicha disposición constitucional se establece que:

“La declaración de invalidez de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.

En caso de incumplimiento de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo se aplicarán, en lo conducente, los procedimientos establecidos en los dos primeros párrafos de la fracción XVI del artículo 107 de esta Constitución.

Tratándose de controversias constitucionales o de acciones de inconstitucionalidad planteadas respecto de normas generales, en ningún caso su admisión dará lugar a la suspensión de la norma cuestionada.

Son improcedentes las controversias constitucionales o acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto controvertir las adiciones o reformas a esta Constitución.”

Énfasis añadido.

Por su parte, Ley Reglamentaria, señala en su artículo 10, que tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

- I.** Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia;
- II.** Como demandada o demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general, pronunciado el acto o incurrido en la omisión que sea objeto de la controversia;
- III.** Como tercero o terceros interesados, las entidades, poderes u órganos a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que sin tener el carácter de actores o demandados, pudieran resultar afectados por la sentencia que llegare a dictarse, y
- IV.** La persona titular de la Fiscalía General de la República.”

Del artículo transcrito, se desprenden las siguientes consideraciones de relevancia para este estudio, a saber:

- La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones de la Ley Reglamentaria, las controversias constitucionales en las que se hagan valer violaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sobre la constitucionalidad de las normas generales, actos u omisiones, con excepción de las que se refieran a la materia electoral.
- Los entes legitimados para la promoción de un juicio de controversia constitucional son los establecidos en los incisos a) a l) transcritos previamente.

- Las resoluciones de la corte sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos seis votos. [Esto con la nueva integración del Pleno de la SCJN, que se conformará por 9 Ministros].
- Tratándose de controversias constitucionales o de acciones de inconstitucionalidad planteadas respecto de normas generales, en ningún caso su admisión dará lugar a la suspensión de la norma cuestionada. [Esta porción normativa resulta de gran relevancia para nuestro estudio, pues se prevé a nivel constitucional la imposibilidad de manera general y estricta, el otorgamiento de la suspensión].
- Son improcedentes las controversias constitucionales o acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto controvertir las adiciones o reformas a la Constitución Federal.

Con los datos citados, se contiene un bosquejo del juicio constitucional relacionado con este estudio, que más adelante se retomará en el análisis propio de sus medidas cautelares.

B. EFECTOS Y ALCANCES DE LAS SENTENCIAS EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL

La Ley Reglamentaria en su capítulo VI, establece las disposiciones aplicables a las sentencias en las controversias constitucionales, refiriendo lo siguiente:

“ARTICULO 39. Al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación corregirá los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y examinará en su conjunto los razonamientos de las partes a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada.

ARTICULO 40. En todos los casos la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá suplir la deficiencia de la demanda, contestación, alegatos o agravios.

ARTICULO 41. Las sentencias deberán contener:

I. La fijación breve y precisa de las normas generales, actos u omisiones objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados;

II. Los preceptos que la fundamenten;

III. Las consideraciones que sustenten su sentido, así como los preceptos que en su caso se estimaren violados;

IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales, actos u omisiones respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada;

V. Los puntos resolutivos que decreten el sobreseimiento, o declaren la validez o invalidez de las normas generales, actos u omisiones impugnados y, en su caso, la absolución o condena respectivas, fijando el término para el cumplimiento de las actuaciones que se señalen, y

VI. En su caso, el término en el que la parte condenada deba realizar una actuación.

ARTICULO 42. Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de las entidades federativas, de los Municipios o de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México impugnadas por la Federación; de los Municipios o de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México impugnadas por las entidades federativas, o en los casos a que se refieren los incisos c), h), k) y l) de la fracción I del artículo 105 constitucional, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiere sido aprobada por una mayoría de por lo menos seis votos.

En aquellas controversias respecto de normas generales en que no se alcance la votación mencionada en el párrafo anterior, el

Pleno de la Suprema Corte de Justicia declarará desestimadas dichas controversias. En estos casos no será aplicable lo dispuesto en el artículo siguiente.

En todos los demás casos las resoluciones tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia.

ARTICULO 43. Las razones que justifiquen las decisiones de las sentencias aprobadas por cuando menos seis votos, serán obligatorias para todas las autoridades jurisdiccionales de la federación y de las entidades federativas. Las cuestiones de hecho o de derecho que no sean necesarias para justificar la decisión no serán obligatorias.

La Suprema Corte no estará obligada a seguir sus propios precedentes. Sin embargo, para que pueda apartarse de ellos deberá proporcionar argumentos suficientes que justifiquen el cambio de criterio.

La Suprema Corte estará vinculada por sus precedentes en los términos antes descritos, incluso cuando éstos se hayan emitido con una integración de Ministras y Ministros distinta.

ARTICULO 44. Dictada la sentencia, la persona titular de la Presidencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenará notificarla a las partes, y mandará publicarla de manera íntegra en el Semanario Judicial de la Federación, conjuntamente con los votos particulares que se formulen.

Cuando en la sentencia se declare la invalidez de normas generales, la persona titular de la Presidencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenará, además, su inserción en el Diario Oficial de la Federación y en el órgano oficial en que tales normas se hubieren publicado.

ARTICULO 45. Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.

La constitución, en el caso de las controversias, atribuye a las sentencias que dicte el pleno de la corte efectos generales; en esa virtud, para reducir el número de cuestionamientos de los

que debe conocer y con el objeto de preservar el principio de seguridad jurídica, que pudiera ser cuestionado en forma reiterada si se permitiera a los particulares el tener acceso a esa vía de defensa, sólo se permite recurrir a ella a ciertos entes, poderes y órganos expresamente determinados; se trata de una defensa con efectos generales de acceso restringido.”⁴²

Énfasis añadido.

Nuevamente, se procede a puntualizar los aspectos que se consideran relevantes para este estudio, a saber:

- La Corte examinará en su conjunto los razonamientos de las partes a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada.
- La sentencia que se pronuncie, deberá contener sus alcances y efectos fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales, actos u omisiones respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda.
- Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- La Suprema Corte no estará obligada a seguir sus propios precedentes. Sin embargo, para que pueda apartarse de ellos deberá proporcionar argumentos suficientes que justifiquen el cambio de criterio.
- Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas,

⁴² Arteaga Nava, Elisur, *op. cit.*, p.3.

dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiere sido aprobada por una mayoría de por lo menos seis votos.

- En aquellas controversias respecto de normas generales en que no se alcance la votación mencionada en el párrafo anterior, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia declarará desestimadas dichas controversias.
- En los demás casos en los que no se resuelva respecto de normas generales, las resoluciones tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia.

C. DIFERENCIAS CON LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD.

Resulta apropiado para este estudio, esbozar las diferencias respecto de medios de control como la acción de inconstitucionalidad, para remarcar la factibilidad de la procedencia de la suspensión de normas que se propone.

En ese sentido, en cuanto a sus características, desde hace 25 años el Pleno de la Suprema Corte, mediante jurisprudencia señaló las siguientes:⁴³

Controversia Constitucional	Acción de Inconstitucionalidad
En la controversia constitucional, instaurada para garantizar el principio de división de poderes, se plantea una invasión de las esferas competenciales establecidas en la Constitución.	En la acción de inconstitucionalidad se alega una contradicción entre la norma impugnada y una de la propia Ley Fundamental.

⁴³ Novena Época, **Jurisprudencia** emitida por el Pleno de la SCJN, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XII, Agosto de 2000, página 965, Tesis: P./J. 71/2000, Registro digital: 191381.

[No obstante, como fue señalado anteriormente, actualmente también es posible analizar violaciones a derechos humanos].	
La controversia constitucional sólo puede ser planteada por la Federación, los Estados, los Municipios y la Ciudad de México. [Actualmente, la legitimación se amplió a los órganos constitucionales autónomos de la Federación o de una entidad federativa, así como el Poder Legislativo].	La acción de inconstitucionalidad puede ser promovida por el procurador general de la República [Ahora Fiscal General], los partidos políticos y el treinta y tres por ciento, cuando menos, de los integrantes del órgano legislativo que haya expedido la norma. [Actualmente, también tienen legitimación El Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, en contra de normas generales de carácter federal y de las entidades federativas; y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales]
Tratándose de la controversia constitucional, el promovente plantea la existencia de un agravio en su perjuicio. [Actualmente también es posible plantear afectaciones a derechos humanos]	En la acción de inconstitucionalidad se eleva una solicitud para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación realice un análisis abstracto de la constitucionalidad de la norma.
Respecto de la controversia constitucional, se realiza todo un proceso (demanda, contestación de demanda, pruebas, alegatos y sentencia).	En la acción de inconstitucionalidad se ventila un procedimiento.
En cuanto a las normas generales, en la controversia constitucional no pueden impugnarse normas en materia electoral.	En la acción de inconstitucionalidad pueden combatirse cualquier tipo de normas, incluidas las electorales.

Por lo que hace a los actos cuya inconstitucionalidad puede plantearse, en la controversia constitucional pueden impugnarse normas generales y actos.	La acción de inconstitucionalidad sólo procede por lo que respecta a normas generales.
Los efectos de la sentencia dictada en la controversia constitucional tratándose de normas generales, consistirán en declarar la invalidez de la norma con efectos generales siempre que se trate de disposiciones de los Estados o de los Municipios impugnados por la Federación, de los Municipios impugnados por los Estados, o bien, en conflictos de órganos de atribución y siempre que cuando menos haya sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos de los Ministros de la Suprema Corte. [Actualmente, también pueden tener efectos generales las controversias planteadas en contra de normas generales por los Órganos Autónomos Constitucionales, asimismo, se modificó la mayoría de votos requerida, al pasar de 8 a 6 votos con una integración de 9 Ministros en Pleno].	En la acción de inconstitucionalidad la sentencia tendrá efectos generales siempre y cuando ésta fuere aprobada por lo menos por ocho Ministros. [Actualmente, se modificó la mayoría de votos requerida, al pasar de 8 a 6 votos con una integración de 9 Ministros en Pleno].

En esa tesitura, si bien es cierto, las notas distintivas se desprenden de un criterio jurisprudencial publicado en agosto de 2000, lo cierto es que salvo las actualizaciones destacadas en el propio cuadro, los elementos distintivos persisten.

Por otra parte, en el estudio de las notas distintivas de la controversia constitucional, el Ministro en retiro Cossío Díaz, señala que a su consideración, lo sostenido por la Suprema Corte, en cuanto a la actualización del análisis de tipo “concreto” o “abstracto”, propicia ambigüedades, pues la distinción entre las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad, no se puede definir de manera simple y genérica, sobre dicho tema reflexiona:

“¿A qué se alude cuando se dice que en las controversias se realiza un control de tipo concreto y en las acciones de tipo abstracto? Lo sostenido por la Suprema Corte propicia ambigüedades. En algunos casos, la Corte parece sostener que la diferencia abstracto/concreto descansa en la forma de realización del análisis de regularidad, tanto al fallar controversias constitucionales como acciones de inconstitucionalidad. Es decir, que de estar frente a un análisis de naturaleza abstracta, no habría que llevar a cabo el estudio de las cuestiones particulares o propias del caso en cuestión, pues bastaría confrontar la norma cuestionada contra la Constitución (por ejemplo en las controversias y siempre en las acciones), para desde ahí emitir su determinación de validez o invalidez; por el contrario, que de estar ante una modalidad concreta, habría que apreciar la constitucionalidad a partir de los elementos probatorios y demás constancias que obraran agregadas al expediente. En otros casos, sin embargo, la Corte ha considerado que la diferencia abstracto/concreto alude a un problema de legitimación, i.e., a la posibilidad de que la parte promovente se vea o no afectada por la norma que impugna (controversias) o que sólo actúe a partir de una condición abstracta “en beneficio” de la Constitución. Desde esta segunda posibilidad, podría decirse que la condición concreta aludiría al hecho de que la parte actora (o la demandada en su reconvención) sufrieran un perjuicio o afectación en su esfera de atribuciones y buscaran remediarla mediante la invalidación de cierta norma (general o individual), mientras que la modalidad abstracta vendría a significar la ausencia de un perjuicio y su consiguiente actuación por mero “interés” en la supremacía constitucional.”⁴⁴

En dicho análisis de las características de la controversia constitucional también señala el Doctor Cossío que la diferencia entre las acciones de inconstitucionalidad y las controversias constitucionales se presentaría, siempre como condición de análisis, y refiere:

“Atendiendo sólo a las cuestiones derivadas del carácter general de la norma, pocas diferencias habría entre ese tipo de controversias y las acciones. Sin embargo y volviendo sobre lo anterior, la diferencia entre ellas se presentaría, siempre como

⁴⁴ Cossío, “La Controversia Constitucional”, Op cit., pp. 167 -168.

condición de análisis, en que en las controversias la Corte tendría que atender a las condiciones de afectación que la norma general pudiera generar respecto de las partes en disputa (especialmente la actora). Es decir, tratar el problema como un conflicto competencial con especial enfoque en la afectación que puede generarse mientras que en las acciones el enfoque sería también de carácter competencial, pero sin alusión alguna a las condiciones de afectación que pudiera darse.

[...]

Todo lo anterior, conduce a relacionar cargas procesales y condiciones de análisis en las controversias, la actora tendrá que demostrar la forma de realización de un perjuicio o afectación en su contra, adicionalmente a la demostración de invalidez de la norma general o individual, cuestionada en las acciones por el contrario, la carga procesal únicamente debe referirse a la demostración de la invalidez de la norma, pero en ningún caso desarrollar el problema de la afectación que pueda llegar a producirse. Desde esa perspectiva, volvemos a insistir, la diferenciación concreto abstracto, determina las condiciones del análisis que debe llevar a cabo el tribunal constitucional, a partir de las exposiciones, llevada a cabo por las partes.

Una vez precisado cómo habrá de darse en general, el acercamiento analítico de la corte debemos volver a las relaciones entre la dualidad concreto abstracto. Objetivo subjetivo. Seguido la segunda dualidad se relaciona con la primera, en tanto que mientras en el control abstracto no se plantea un agravio, ni se alude a la afectación de una específica esfera, competencial. [...]

Por el contrario, en los casos en los que sí, se realiza una forma específica de afectación, el planteamiento hecho por las partes termina teniendo un carácter propio, en tanto relacionado con la propia situación subjetiva frente al orden jurídico. De este modo, podemos decir que la dualidad apuntada viene a reconstruirse en otra distinta, abstracto, objetiva, concreta, subjetiva, en la medida en que la forma de análisis llevado a cabo por el órgano necesariamente tiene que ver con los planteamientos exigidos a las partes en el conflicto. Y seguido la primera evidentemente, correspondería a las acciones de inconstitucionalidad y la segunda a las controversias. Las diferenciaciones apuntadas vendrían a contener a nuestro juicio, las verdaderas diferencias entre ambos procesos y no una serie de notas accidentales

acerca de su de sus modos de tramitación, materia o efectos particulares.”⁴⁵

En el Diccionario Jurídico Mexicano, los Doctores Héctor Fix-Zamudio y Héctor Fix-Fierro, definen a las controversias constitucionales, de la siguiente manera:

“Son las controversias de carácter jurídico, que, como consecuencia de la estructura federal y de la división de poderes en el Estado mexicano, pueden surgir entre diferentes órdenes normativos, entre órganos, que pertenezcan a órdenes distintos, así como entre órganos que forman parte del mismo orden, las que pueden ser planteadas en forma directa entre la suprema corte judicial de la nación, de acuerdo con la fracción primera del artículo 105 de la Constitución.

Las controversias constitucionales constituyen una de las garantías constitucionales del ordenamiento jurídico mexicano, es decir de los instrumentos destinados específicamente a reparar las violaciones al orden constitucional y a promover la evolución y adaptación de las disposiciones de la de la Constitución a la realidad social.”⁴⁶

Mientras que de la Acción de inconstitucionalidad, el Doctor Héctor Fix Fierro, señala lo siguiente:

“Es un medio de impugnación establecido por la fracción segunda del artículo 105 de la Constitución para plantear directamente ante la SCJN, la posible contradicción entre una norma de carácter general, ya sea una ley federal o local o un tratado internacional y la propia constitución. Las Constituciones de la mayoría de los estados de la República han incorporado este instrumento de control constitucional. La acción de inconstitucionalidad forma Parte de las garantías constitucionales, es decir de los instrumentos jurídicos de naturaleza, esencialmente procesal que tienen por objeto la reparación del orden constitucional, cuando ha sido violado o

⁴⁵ Cossío, *La Controversia Constitucional...* cit., p. 169.

⁴⁶ Fix-Zamudio Héctor y Fix-Fierro Héctor, *Diccionario Jurídico Mexicano...* cit., p.2927.

desconocido, así como la evolución y adaptación de las normas de la realidad social. [...].”⁴⁷

De lo expuesto, se desprenden diversas notas características de los medios de control constitucional, **lo que implica necesariamente una visión diferenciada en cuanto a los efectos que pudiera tener una medida cautelar en cada uno de ellos.**

Por una parte, si bien es ampliamente reconocido que las normas emitidas por los órganos legislativos, gozan de una presunción de validez, las controversias constitucionales, en el caso de México tienen una característica clave, y es que el estudio de constitucionalidad, aún en los casos de un estudio de normas generales, se realiza a la luz de posibles afectaciones específicas en el marco de las esferas competenciales de los órganos del Estado mexicano, pero también de las posibles afectaciones de derechos humanos que se encuentren implicadas, a diferencia de las acciones de inconstitucionalidad, en la que es un análisis netamente abstracto.

Lo anterior, guarda relevancia, pues los efectos que pudieran actualizarse con la concesión de una medida cautelar como la suspensión, en uno y en otro caso, son distintos, por un lado, en la controversia constitucional tendría efectos directos en cuanto al ente del Estado que la solicite, y en su caso las personas cuya protección de derechos inmediata se puede salvaguardar, y por otra parte, en la acción de inconstitucionalidad, tendría efectos generales cuya suspensión resulta, una cuestión más delicada, por el campo de ampliado de inaplicación de la norma.

Es decir, si bien es cierto en ambos medios de control constitucional, la suspensión de normas tiene un impacto, el impacto que pueda tener en la controversia constitucional, es acotado, respecto del que pudiera tener la acción de inconstitucionalidad.

⁴⁷ Fix-Fierro Héctor, *Diccionario Jurídico Mexicano... cit.*, p. 46.

Capítulo III

III. LA SUSPENSIÓN EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL

Desde la sentencia *Marbury contra Madison* en 1803, la Corte Suprema de los Estados Unidos, estableció el principio de revisión judicial (*judicial review*), permitiendo a la Corte declarar leyes inconstitucionales, tradición que la doctrina constitucional mexicana retomó.

Al respecto, si bien el presente capítulo se enfoca en las medidas cautelares, en específico, la suspensión en la controversia constitucional, conviene recordar la opinión de la Suprema Corte Norteamericana en ese caso celebre, expuesta por su Presidente John Marshall, que es del tenor siguiente:

“¿Si una ley de la legislatura, repugnante a la constitución, es nula, puede ella, no obstante su invalidez compeler a las cortes y obligarlas a darle efectividad?

O, en otras palabras, aunque no sea ley, ¿Constituye una norma con la misma efectividad que si fuera ley? Esto sería para echar abajo en la práctica lo que se ha establecido en teoría; y parecería a primera vista un absurdo demasiado grande para insistir en él. Sin embargo, deberá recibir una consideración más atenta.

Constituye enfáticamente un deber del poder judicial y es de su competencia, decir lo que la ley es.”⁴⁸

Se considera que el control de constitucionalidad de las leyes, para ser pleno, debe permitir ejercer con plenitud las atribuciones de los Tribunales Constitucionales, aun cuando se trate del dictado de las medidas cautelares.

⁴⁸ *Marbury V. Madison, crangh's report -, trad. de Enrique Santiago Petracchi*, vol. I, p. 49, <https://www.derecho.uba.ar/publicaciones/lye/revistas/25/marbury-v-madison.pdf>

Actualmente, aún persisten en muchas legislaciones del mundo y en la doctrina constitucional, planteamientos, inquietudes y posturas divergentes en torno al tema que nos ocupa, es decir, si un Tribunal Constitucional puede o no suspender una norma general con efectos *erga omnes*, emitida por un poder legislativo plenamente constituido y con plenas facultades para expresar la voluntad popular a través de las leyes que expida.

El doctor Fernando Simón Yarza de la Universidad de Navarra, señala:

“Se trata, ciertamente, de un poder formidable, que solo en manos de un tribunal constitucional consciente de su elevada misión, y bajo el escrutinio, a su vez, de una comunidad jurídica rigurosa en la construcción y aplicación de cánones de control, es capaz de cumplir su importante función de garantía sin convertirse en un peligroso instrumento de abuso.”⁴⁹

A. ANÁLISIS DE LOS CASOS DE LA JURISPRUDENCIA DE LA SCJN RESPECTO A LA PROCEDENCIA DE LA SUSPENSIÓN DE NORMAS.

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha resuelto diversos asuntos relacionados con la suspensión de normas generales tanto en acción de inconstitucionalidad como en controversia constitucional, sobre el particular se destacan los siguientes.

1. ANTECEDENTES EN ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD

En primer término, si bien, las acciones de inconstitucionalidad no son el juicio analizado en este trabajo de investigación, lo cierto es que sirve de referencia y para analizar los matices distintivos con la controversia constitucional.

⁴⁹ Yarza, F., Simón, “Suspensión de la ley y recurso de inconstitucionalidad”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, número 129, España, 2023, pp. 79-115, <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.129.03>

En ese sentido, resulta relevante citar lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 105/2018 y su acumulada 108/2018, promovidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como por integrantes del Senado de la República, respectivamente.

Dicho proceso constitucional, resulta de especial interés para nuestro estudio, pues en dicho expediente se cuenta con un precedente de concesión de suspensión de normas generales en acción de inconstitucionalidad, **pese a que la ley reglamentaria prohibía expresamente su concesión.**

Sobre el particular, conviene mencionar que el Ministro Instructor en dichos procesos, fue el entonces Ministro Alberto Pérez Dayan, quien mediante acuerdo de 7 de diciembre de 2018, determinó:

“Por otra parte, en el capítulo correspondiente de la demanda, los diversos Senadores promoventes solicitan la suspensión de los efectos y/o consecuencias de las normas cuya constitucionalidad se reclama, en los siguientes términos:

[...]

Se solicita a sus Señorías el otorgamiento de la suspensión **para que los efectos y consecuencias de las normas cuya invalidez se demanda no puedan parar perjuicio en los diversos ámbitos y sujetos regulados.** Esto, bajo la consideración de que la vigencia plena de las normas impugnadas conllevaría consecuencias materiales perniciosas de muy difícil o inclusive imposible reparación.

[...]

... la suspensión constituye un instrumento provisional cuyo propósito es impedir que se ejecuten los actos impugnados o que se produzcan o continúen realizando sus efectos hasta en tanto se dicta sentencia en el expediente principal, a efecto de preservar la materia del juicio y evitar se causen daños y perjuicios irreparables a las partes o a la sociedad, siempre que la naturaleza del acto lo permita y, en su caso, no se actualice alguna de las prohibiciones que prevé el numeral 15 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por otra parte, el último párrafo del artículo 64 de la Ley de la materia, establece que la admisión de una acción de inconstitucionalidad no dará lugar a la suspensión de la norma cuestionada. Sin embargo, la observancia a esa disposición no debe ser irrestricta o indiscriminada, particularmente en casos como el que ahora se analiza, donde resulta posible que de aplicarse el ordenamiento combatido, se podrían vulnerar de manera irreparable, derechos fundamentales. En efecto, el artículo 1 de la Constitución Federal en sus párrafos segundo y tercero establecen respectivamente, que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esa Constitución y con los tratados internacionales de la materia, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia: y que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Por tanto, se estima que la interpretación constitucionalmente válida que debe darse al último párrafo del artículo 64 de la Ley de la materia, lleva a sostener como excepción, que en aquellos casos en que la controversia se hubiere planteado respecto de normas generales que impliquen o puedan implicar la transgresión irreversible de algún derecho humano sí es factible conceder la suspensión, más en casos en que de obligarse a cumplir el mandato de ley, el daño se vuelve irreparable o el propio juicio quede sin materia por ser, precisamente, ese el tema a decidir en el fondo...

Énfasis añadido.

Dicha determinación, fue confirmada de manera colegiada por la Segunda Sala de la SCJN, en los recursos de reclamación en acción de inconstitucionalidad 91/2018, 92/2018 y 95/2018, en los cuales, se resolvió en términos generales los siguiente:

“En el caso de las acciones de inconstitucionalidad, el artículo 64 párrafo tercero de la Ley Reglamentaria establece que “la admisión de una acción de inconstitucionalidad no dará lugar a la suspensión de la norma cuestionada”. Esto es, en principio no

es procedente otorgar la suspensión en el caso de las acciones de inconstitucionalidad; sin embargo, es importante considerar que **ese precepto tuvo su origen en la Ley Reglamentaria que se publicó en el Diario Oficial de la Federación de once de mayo de mil novecientos noventa y cinco, la cual entró en vigor treinta días después de su publicación, es decir, esa disposición entró en vigor antes de la reforma constitucional en materia de derechos humanos** que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el diez de junio de dos mil once.

[...]

De lo anterior se desprende que **las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la Constitución y con los tratados internacionales de la materia, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia** y que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

En este sentido, considerando lo dispuesto en el artículo 1o. constitucional, la interpretación que debe darse al artículo 64 párrafo tercero de la Ley Reglamentaria lleva a sostener que **en aquellos casos en que la controversia se hubiera planteado respecto de normas generales que impliquen o puedan implicar la transgresión irreversible de algún derecho humano, si es factible conceder la suspensión.**

Esto es, en concordancia con la reforma constitucional en materia de derechos humanos, **es viable que únicamente cuando se controviertan normas generales que impliquen o puedan implicar la transgresión definitiva de derechos fundamentales sea procedente conceder la suspensión solicitada.**

Como en principio la concesión de la suspensión no es procedente en el caso de las acciones de inconstitucionalidad, esta figura no se encuentra regulada en el Título III correspondiente, por lo que de acuerdo con el artículo 59 de la Ley Reglamentaria son aplicables las disposiciones relativas a las controversias constitucionales.

Ahora bien, conviene recordar que este Alto Tribunal se ha pronunciado sobre la naturaleza y los fines de la suspensión en

las controversias constitucionales, señalando que aunque tiene características muy particulares, participa de la naturaleza de las medidas cautelares, por lo que en primer lugar tiene como fin preservar la materia del juicio, asegurando provisionalmente el bien jurídico de que se trate para que la sentencia que, en su caso, declare el derecho de la parte actora, pueda ejecutarse eficaz e íntegramente y, en segundo lugar, tiende a prevenir el daño trascendente que pudiera ocasionarse a las partes y a la sociedad en general, en tanto se resuelve el juicio principal, vinculando a las autoridades contra las que se concede a cumplirla, en aras de proteger el bien jurídico de que se trate y sujetándolas a un régimen de responsabilidades cuando no la acaten. [...]"

Énfasis añadido.

La decisión transcrita y que se replica en los 3 recursos citados previamente, fue determinada por 3 votos de los Ministros que integraban en ese momento la Segunda Sala de la SCJN. Es importante destacar que posteriormente el criterio fue modificado por la propia Sala pero con una integración diversa.

Sobre el tema de cambio de criterio, conviene recordar la acción de inconstitucionalidad 52/2019 y su acumulada 54/2019, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y por diversos integrantes de la Cámara de Senadoras en contra de las reformas a la ley de remuneraciones publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de abril de 2019.

En dicho expediente, nuevamente se solicitó la suspensión de la norma general, y en esta ocasión, la medida cautelar fue negada por la Ministra Instructora Yazmín Esquivel Mossa.

Contra dicha determinación nuevamente se promovió recurso de reclamación en acción de inconstitucionalidad que se registró con el expediente 97/2019, cuyo Ministro Instructor fue José Fernando Franco González Salas, en dicha resolución se determinó, en lo que interesa, lo siguiente:

“Dada la relevancia que las acciones de inconstitucionalidad y las controversias constitucionales tienen para la salvaguarda del Estado de derecho en nuestro país –sea la protección de la supremacía constitucional o la definición de los diversos principios tutelados, como el federalismo o la división de poderes–, no sería admisible que la “delegación” a favor del instructor llegara al extremo de facultarlo para decidir unilateral y definitivamente sobre los aspectos que sean trascendentales para el desarrollo del medio de control.

[...]

En primer lugar, conforme a lo señalado expresamente en el artículo 64, párrafo tercero, de la ley reglamentaria **la admisión de una acción de inconstitucionalidad “no dará lugar a la suspensión de la norma cuestionada”.**

Es cierto que en los recursos de reclamación 91/2018-CA, 92/2018-CA y 95/2018-CA, esta Segunda Sala determinó que debía confirmarse la suspensión otorgada en la Acción de Inconstitucionalidad 105/2018 y su acumulada 108/2018, y que en esos asuntos se fijó un criterio de interpretación del artículo 64 de la Ley Reglamentaria que podría llevar a declarar fundados los agravios que se plantean en este asunto.

Sin embargo, una nueva reflexión sobre el origen y alcances de la acción de inconstitucionalidad, lleva a establecer un criterio de interpretación distinto que busca contener las facultades de esta Suprema Corte a lo expresamente señalado en el artículo 64 de la ley reglamentaria, en el sentido de que la admisión de una acción de inconstitucionalidad no dará lugar a la suspensión de la norma cuestionada.

[...]

Ante ese contexto de incertidumbre, la lógica y política instaurada en nuestro modelo constitucional es que se estimen o presupongan válidas las normas generales, a pesar de que con su entrada en vigor se pudieran afectar valores constitucionalmente protegidos, distintos a la libertad personal. **Sin embargo, esa deferencia legislativa se derrota erga omnes únicamente cuando una mayoría calificada de ministros estima que la norma es contraria a nuestro texto constitucional.** Esto quiere decir, por un lado, que la certeza de las decisiones o reglas que se han comunicado a la sociedad se

mantengan firmes y obligatorias de manera general, hasta en tanto el tribunal constitucional determine lo contrario.

Esta conclusión en modo alguno implica que los órganos legislativos no puedan generar algún tipo de afectación al momento de emitir normas. Precisamente, ante la posibilidad de que existan tales afectaciones, nuestro texto constitucional prevé mecanismos para su protección. Sin embargo, lo que sí implica es que, a pesar de las posibles afectaciones a derechos humanos u otros valores constitucionales que pudieran presentarse, nuestro Constituyente tomó la decisión política-constitucional de que las determinaciones parlamentarias se respeten y mantengan firmes hasta en tanto una mayoría calificada de los miembros del Tribunal Constitucional decreta lo contrario. Lo anterior, sin perjuicio de que aquellos que resientan una afectación por la emisión de la norma en cuestión puedan de forma individual hacer valer sus derechos a través del juicio de amparo, que sí prevé efectos restitutorios.

En estricta relación con lo hasta aquí dicho, se desprende que la Ley Reglamentaria establece la imposibilidad de que en los medios de control en estudio se suspenda la aplicación de las normas como medida precautoria. Esto es así porque **el numeral 64, párrafo tercero, de la Ley Reglamentaria dispone que este Alto Tribunal no puede ordenar la suspensión de una norma general, al seguir la línea constitucional de respetar el equilibrio de poderes previsto en nuestro texto supremo a fin de respetar la presunción de validez de leyes. Esto quiere decir que la prohibición de suspender de manera general las normas que se impugnen busca evitar que éstas pierdan su atributo de obligatoriedad, hasta en tanto el Tribunal Constitucional las analice y, en su caso, resuelva que son inválidas, por lo que considerar lo contrario se llegaría a la ineludible conclusión de que la Corte estaría facultada para suspender cualquier norma general que se impugne en una acción de inconstitucionalidad, con efectos igualmente generales, y en todos los casos que se nos solicite, lo cual no es así, dado que en la ley no se establece de manera expresa tal atribución, sin que la gravedad o no en la vulneración de algún derecho humano sea un elemento que pueda incidir en esa determinación, en el entendido de que en nuestro ordenamiento existen medios de defensa con los cuales se puede lograr ese objetivo, como es el juicio de amparo.**

Énfasis añadido.

En resumen, la Segunda Sala de la SCJN, en su nueva reflexión consideró que:

i. Por la relevancia que las acciones de inconstitucionalidad y las controversias constitucionales, no debe dejarse en manos de un solo Ministro instructor decidir unilateral y definitivamente sobre los aspectos que sean trascendentales para el desarrollo del medio de control.

ii. Si bien los órganos legislativos pueden generar algún tipo de afectación a derechos humanos u otros valores constitucionales al momento de emitir normas, nuestro Constituyente tomó la decisión política-constitucional de que las determinaciones parlamentarias se respeten y mantengan firmes hasta en tanto una mayoría calificada de los miembros del Tribunal Constitucional decreta lo contrario.

iii. Toda vez que en la ley (y a partir de la reforma de 15 de septiembre de 2024, también en la Constitución) no se establece de manera expresa la atribución de suspender normas generales, la gravedad o no en la vulneración de algún derecho humano no puede ser un elemento que pueda incidir en esa determinación, en el entendido de que en nuestro ordenamiento existen medios de defensa con los cuales se puede lograr ese objetivo, como es el juicio de amparo.

En ese orden de ideas, resulta apropiado señalar que la disposición legal y ahora constitucional que prohíbe la suspensión de normas generales en las acciones de inconstitucionalidad o controversias constitucionales, ha sido criticada por diversos doctos en el tema, e incluso legislaciones de otros Estados ya reconocen su procedencia. Al respecto, es ejemplificativa la postura del Dr. José María Soberanes, quien opina:

“Esta decisión fue cuestionada por Héctor Fix-Fierro, quien consideró que debía permitir su concesión si en la apreciación de la Suprema Corte existían circunstancias que hicieran

necesaria esta medida. En el mismo sentido, Joaquín Brage estimó necesaria una reforma constitucional para admitir la suspensión, y con ello, evitar graves daños irreparables, tomando en cuenta que la acción no puede tener efectos ex tunc.

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

Coincidimos con esta postura, pues permite al juzgador tomar una decisión atendiendo a todas las circunstancias, y admite que se pondere el principio de presunción de constitucionalidad de las leyes con otros principios y valores constitucionales que pueden tener mayor peso en un caso concreto.”⁵⁰

Ahora bien, los antecedentes que se han descrito, si bien, se refieren a la acción de inconstitucionalidad, que es un medio de control diverso al que se estudia en este documento (controversia constitucional), lo cierto es que resultan de valioso apoyo, precisamente para diferenciar la naturaleza y efectos de las medidas cautelares en ambos procesos.

No obstante lo anterior, consideramos que no debe pasar desapercibido que mientras en la acción de inconstitucionalidad nos enfrentamos a potenciales efectos *erga omnes*, en la controversia constitucional, dadas sus notas distintivas y la naturaleza del análisis de constitucionalidad que en dichos juicios se establece, los efectos de la suspensión respecto de aplicación de las normas reclamadas, no necesariamente son generales, por el contrario, en la mayoría de los casos los efectos pueden únicamente circunscribirse al órgano del Estado que la solicite y en su caso, a salvaguardar los derechos humanos de las personas que pudieran verse

⁵⁰ Soberanes Díez, José María, “La suspensión de las normas generales en las acciones de inconstitucionalidad”, *Cuestiones constitucionales*, no. 42, México, 2020, <https://doi.org/10.22201/ijj.24484881e.2020.42.14348>

directamente afectadas, hasta en tanto el Pleno de nuestro Máximo Tribunal confirme o invalide la ley reclamada.

2. ANTECEDENTES EN CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha señalado con mayor amplitud, por obvias razones, que la ley reglamentaria no excluye la posibilidad de su concesión por actos diversos a normas generales, criterios de suspensión en controversias constitucionales.

En el estudio que nos ocupa, **se pone especial énfasis en suspensiones otorgadas en controversia constitucional respecto de normas generales.** Ahora bien, respecto de los antecedentes de suspensión señalados, propios de las controversias constitucionales, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha resuelto diversos expedientes en los que se otorgó la medida cautelar.

Es importante destacar, que todos los antecedentes, son previos a la reforma constitucional del 2024 y en algunos casos, se trató de matizar su concesión al señalar, por ejemplo, que la norma suspendida no contaba con elementos de generalidad.

En esa tesitura, es de suma utilidad lo señalado por el Ministro Javier Laynez Potisek, al otorgar la suspensión en la controversia constitucional 261/2023, promovida por el Instituto Nacional Electoral, en la que refiere de manera sintética los antecedentes que se han emitido en la materia, y que resultan de utilidad a al presente estudio, señalando:

“En otras palabras, con fundamento en el referido artículo 1º., de la Constitución Federal, es factible, cuando se controviertan normas generales que impliquen o que puedan implicar la transgresión de derechos fundamentales, conceder la suspensión solicitada, porque **de acuerdo con los criterios de este Alto Tribunal, la medida no sólo es cautelar, sino**

también tutelar para prevenir el daño trascendente que se pueda ocasionar no sólo a las partes, sino a la sociedad en general.

Así ha sido sostenido por la Segunda Sala al resolver los recursos de reclamación **145/2021-CA, 12/2022-CA, 18/2022-CA, 44/2022-CA, así como el 32/2016**, del cual derivó la tesis de rubro: **“SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SU CONCESIÓN EN FORMA EXCEPCIONAL EN AQUELLOS CASOS EN QUE LA CONTROVERSIA SE HUBIERE PLANTEADO RESPECTO DE NORMAS GENERALES QUE IMPLIQUEN O PUEDAN IMPLICAR LA TRANSGRECIÓN DE ALGÚN DERECHO HUMANO. (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 14, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).”**

Énfasis añadido.

Procederemos en este estudio con el análisis del recurso de reclamación en controversia constitucional 32/2016-CA, que dio origen a la tesis señalada previamente.

Sobre dicho caso, como antecedente se debe mencionar que en 2016, el Tribunal Superior de Justicia y el Consejo de la Judicatura Federal, del Tribunal de lo Contencioso Administrativo y del Tribunal Electoral, todos de la Ciudad de México, promovieron controversia constitucional en contra de la discusión aprobación expedición, promulgación y publicación de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de cuentas de la Ciudad de México, publicada en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el 6 de mayo de 2016.

Específicamente, se reclamó la invalidez respecto de la fracción XIII, del artículo 121, de dicha norma. La demanda quedó registrada con el número de expediente 62/2016; y se designó como instructor del procedimiento al Ministro José Ramón Cossío Díaz, quien negó la suspensión solicitada.

En contra de dicha determinación, se promovió el recurso de reclamación ya referido, el cual fue resuelto en sesión de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el 26 de octubre del 2016, resolviendo por mayoría de tres votos de los Ministros Eduardo Medina Mora, Margarita Beatriz Luna Ramos y el Presidente Alberto Pérez Dayán (ponente), para conceder la suspensión, bajo las siguientes consideraciones:

“... en el caso particular, se encuentra en conflicto el respeto al derecho humano de la protección a los datos personales, que se ve incidido con la norma general acabada de transcribir, misma que prescinde del consentimiento de los involucrados para hacer pública su información personal; ante tales condiciones, esta Segunda Sala estima que para resolver lo relativo a la suspensión solicitada, **se debe tomar en cuenta como circunstancias y características particulares de toda controversia constitucional, que en ella se encuentre en riesgo la vulneración a un derecho humano.**

[...]

Ante ese panorama jurídico, es dable afirmar que la protección de datos personales constituye un derecho humano reconocido por la norma fundamental y en esa medida es obligación de toda autoridad velar por su protección.

Ahora, es cierto que para la concesión de la suspensión en la controversia constitucional, el último párrafo del artículo 14 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es expreso en señalar que no podrá otorgarse en aquellos casos en que la controversia se hubiere planteado respecto de normas generales; incluso esta Segunda Sala se ha pronunciado al respecto y establecido que esa prohibición tiene como finalidad que no se paralice el despliegue de los efectos de la norma, que se traducen en su fuerza obligatoria

Sin embargo, **la observancia de tal disposición no debe ser irrestricta o indiscriminada, pues en casos como el que ahora se analiza, donde resulta latente que de aplicarse la norma secundaria, se podría vulnerar el derecho humano** de protección de los datos personales al exigir a los sujetos obligados que publiquen en los sistemas habilitados para ello las declaraciones patrimoniales, de intereses y fiscales, sin

otorgarles la oportunidad de decidir si ese es su deseo, conforme lo dispone la Constitución Federal.

Por tanto, se estima que **la interpretación más favorable que debe darse al último párrafo del artículo 14 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme al texto de la propia norma fundamental, lleva a sostener como excepción que en aquellos casos en que la controversia se hubiere planteado respecto de normas generales que impliquen o puedan implicar la transgresión de algún derecho humano, sí es factible conceder la suspensión, más en casos en que de obligarse a cumplir el mandato de ley, el propio juicio quede sin materia por ser, precisamente, ese el tema a decidir en el fondo, de manera tal que, de divulgarse la información, ningún sentido tendría ya obtener un fallo favorable pues la violación alegada se habría consumado...**"

Énfasis añadido.

Consideraciones similares se han utilizado en los demás precedentes de la Segunda Sala al resolver los recursos de reclamación **145/2021-CA, 12/2022-CA, 18/2022-CA, 44/2022-CA.**

Por otra parte, se han emitido por la Primera Sala de la SCJN, determinaciones similares, a manera de ejemplo se cita lo resuelto en los recursos de reclamación **17/2019-CA** (derivado de la acción de inconstitucionalidad 115/2018 y sus acumuladas 116/2018, 117/2018, 119/2018 y 120/2018). y **71/2021-CA** (derivado de la controversia constitucional 76/2021), en los que se estableció que **cuando la norma general impugnada, en acción de inconstitucionalidad o controversia constitucional, implique la afectación irreversible de algún derecho humano, debe concederse la suspensión para evitar un daño irreparable.**

Es importante señalar que el criterio para otorgar la suspensión de las normas generales que han abordado en la Suprema Corte, no se ha logrado alcanzar con unanimidad, ejemplo de ello, es el voto particular emitido por el

Ministro Javier Laynez Potisek en el recurso de reclamación 32/2016, en el que manifestó su preocupación por dicha situación expresando:

“En mi opinión, el segundo párrafo del artículo 14 de la Ley Reglamentaria **es expreso y categórico cuando prohíbe conceder la suspensión en la controversia constitucional si se solicita respecto de normas generales**. Estimo que **dicha disposición es absoluta y no admite modulación alguna**, ni tampoco es posible realizar una interpretación en los términos realizados en la sentencia, ya que no sólo nos estaríamos pronunciando sobre la inconstitucionalidad del citado artículo 14 para el caso concreto, sino además estaríamos dejando de lado dos aspectos que me parecen fundamentales:

a) La naturaleza y el ámbito de tutela de la controversia constitucional.

b) La finalidad de prohibir la concesión de la suspensión en este tipo de asuntos respecto de normas generales.

[...]

Estimo respetuosamente, que en su caso, dicho ejercicio interpretativo, **no correspondía a la Sala llevarlo a cabo, sino al Tribunal Pleno**, pues los efectos materiales que produce la interpretación propuesta, a mi juicio, es la inconstitucionalidad de facto del citado artículo 14.

Otro motivo que me lleva a no concordar con la interpretación propuesta, es que con ella se desnaturaliza por completo a la controversia constitucional. **Estimo que una norma que regula una institución procesal (suspensión) en un medio de control constitucional que está reservado exclusivamente para dirimir conflictos por invasión de esferas competenciales de entes de gobierno, no puede interpretarse a la luz de un principio pro homine** o bajo una visión de apariencia del buen derecho —sin decirlo expresamente—, pues ésta no es la vía para dirimir ni para pronunciarse sobre los derechos fundamentales de las personas físicas, pues **la controversia no tiene como finalidad legitimar a los entes públicos para que acudan en representación de sus servidores públicos a defender sus derechos humanos, como se sustenta en la sentencia. Pues en tal supuesto, deberían ser los propios particulares destinatarios de la**

norma quienes acudan al Juicio de Amparo en defensa de sus derechos. [...]

Ahora, en este mismo sentido, considero que la finalidad de prohibir la concesión de la suspensión en controversia constitucional respecto de normas generales parte, en primer lugar, del principio de presunción de constitucionalidad de las leyes y, en segundo evitar que la norma pierda sus atributos de obligatoriedad y validez. De hecho, cuando se impugna una norma general con motivo de su acto de aplicación, lo que puede paralizarse es precisamente éste, pero ello de ninguna forma implica la suspensión del contenido de la norma, tal y como se sostiene en el auto recurrido, pues ésta seguirá vigente sin perder sus atributos hasta que el Tribunal Pleno, en su caso, declare su invalidez.

[...]

Asimismo, en mi opinión, se sienta un precedente inadecuado, pues en adelante, en todos los casos que se impugnen normas generales con motivo de su publicación, se tendría que proveer sobre la suspensión, incluso, de manera oficiosa, si existiera un indicio de que la norma en cuestión pudiera afectar cualquier derecho humano, lo cual, reitero, no es propio de una controversia constitucional.”

Énfasis añadido.

Los motivos de disenso, no sólo del Ministro Laynez, sino de Ministros como Luis González Alcántara Carrancá, Ana Margarita Ríos Farjat, entre otros, enriquecen la discusión del tema y son consistentes con la cuestión democrática y con una visión de autocontención de un Tribunal Constitucional.

Ahora bien, de los criterios que emitió la SCJN, previos a la reforma constitucional publicada el 15 de septiembre del 2024, se desprende que en los últimos años se había logrado alcanzar cierta regularidad en el sentido de que la interpretación más favorable que debía darse al último párrafo del artículo 14 de la Ley Reglamentaria, conforme al texto de la propia CPEUM, era la de sostener como excepción que en aquellos casos en que la controversia se hubiere planteado respecto de normas generales que impliquen o puedan implicar la transgresión de

algún derecho humano, sí es factible conceder la suspensión, más en casos en que de obligarse a cumplir el mandato de ley, el propio juicio quede sin materia por ser, precisamente, ese el tema a decidir en el fondo.

No obstante, se reitera, dichas determinaciones no alcanzaron el carácter de obligatoriedad.

B. ANÁLISIS DE CASOS EN TRIBUNALES CONSTITUCIONALES DE OTRAS JURISDICCIONES.

En este apartado, se pretende llevar a cabo un breve ejercicio comparativo, respecto de otras jurisdicciones constitucionales, y los criterios sostenidos por sus tribunales constitucionales.

Sobre este tema en particular, en la doctrina constitucional de muchas latitudes se comparten inquietudes similares.

Una de dichas inquietudes es la correspondiente a la necesidad de posibilitar la suspensión de las normas generales por parte de los Tribunales Constitucionales cuando estas pueden afectar de manera directa derechos humanos.

Dicha cuestión no es menor, pues nos movemos en la frontera entre las decisiones necesariamente jurídicas y las decisiones políticas que pueda tener un órgano legislativo.

En Latinoamérica, por ejemplo, los doctores David Cruz y Juan Ospina de la Universidad de los Andes en Colombia, realizaron un artículo sumamente interesante respecto de la suspensión de normas en el control abstracto de constitucionalidad, en su país en comparación a Eslovenia, y expresan la misma preocupación respecto a lo que señala como “*La elusión de control constitucional*”, por los órganos del propio Estado, con determinaciones legislativas que pueden ser

contrarias incluso a los derechos humanos, lo que para ellos representa uno de los desafíos contemporáneos del derecho constitucional.

Sobre el tema, señalan:

“... analizamos dos decisiones judiciales del Tribunal Constitucional de Eslovenia en donde suspenden provisionalmente normas que son objeto de control abstracto de constitucionalidad. **El interés por estas decisiones proviene del contexto colombiano, pues la Corte Constitucional no cuenta con un mecanismo de suspensión provisional por lo que muchas normas que son claramente inconstitucionales, por ejemplo debido al incumplimiento del procedimiento legislativo de aprobación, siguen teniendo efectos, en muchos casos peligrosos e irremediables, hasta que son formalmente declaradas inconstitucionales.**

[...]

El caso esloveno: la suspensión provisional en control abstracto de constitucionalidad para evitar daños irreparables.

En dos decisiones del año 2019 (U-I-214/19-17 del 12 de noviembre de 2019 y U-I-246/19-11 del 24 de noviembre de 2019), el Tribunal Constitucional Esloveno suspendió provisionalmente la aplicación de la Ley de investigación parlamentaria y el Reglamento de investigación parlamentaria hasta que decidiera sobre su constitucionalidad. Estas decisiones se derivaron de peticiones que hicieran el Fiscal General de la Nación, la Fiscalía Suprema del Estado y la Corte Suprema de Justicia, en el primer caso, y del Consejo Judicial de la República, en el segundo, en las que se plantea que las normas objeto de control de constitucionalidad en abstracto omiten presuntamente mecanismos necesarios y adecuados para prevenir que se realicen investigaciones parlamentarias (políticas) que puedan afectar la autonomía e independencia de los fiscales estatales, del Ministerio Público y de los jueces.

[...]

La suspensión de la legislación que permitía la investigación parlamentaria se justificó en dos argumentos importantes e interdependientes. Por un lado, las posibles consecuencias

dañinas o nocivas que tienen un carácter “irreparable” para el principio de separación de poderes en términos de autonomía e independencia de los fiscales estatales y de los jueces, así como del Ministerio público. **Por otro lado, también se evaluó el impacto de la suspensión en el hecho de que esta no implica una afectación considerable al funcionamiento del Estado.** Por el contrario, el efecto práctico de la suspensión es que se pospongan las investigaciones que se iban a desarrollar a través de este marco normativo. Estos dos argumentos implícitamente sugieren un ejercicio de ponderación que sustenta la suspensión. [...]

En esa medida, la decisión considera que actuar con deferencia ante las leyes demandadas podría producir mayores efectos negativos, incluso irreparables, sobre la independencia judicial que la suspensión provisional. [...] Así, aplicando la ley de funcionamiento del Tribunal, Leyes 64/07 y 109/12 denominada ZUstS, se suspendió la aplicación de la ley por “dar lugar a consecuencias adversas correctivas difíciles”. Dicha ley en su artículo 39.1 establece que **“Hasta una decisión final, el Tribunal Constitucional podrá suspender total o parcialmente la implementación de una ley, otro reglamento o acto general dictado para el ejercicio de la autoridad pública si pudieran resultar difíciles de remediar las consecuencias perjudiciales de su implementación”** (traducción nuestra). En palabras del Tribunal, su decisión “sopesa las consecuencias adversas de la aplicación de una norma potencialmente inconstitucional y las consecuencias adversas que se derivarían si las disposiciones impugnadas no se aplicaran, sin embargo, en una sentencia constitucional, podrían demostrar no ser incompatibles con la Constitución” (traducción nuestra). En esa medida, la consecuencia de la suspensión es el aplazamiento de la aplicación de la norma y no significa un prejuzgamiento dada su vocación preventiva.”⁵¹

Respecto el caso concreto de Colombia, prosiguen con su análisis:

“Este sería un asunto menor si ello no significara que mientras la Corte adopta una decisión de control abstracto, que puede tomar al menos un año, la norma seguirá produciendo efectos. En este caso, la norma le será útil a sus interesados para inaplicar la ley

⁵¹ Cruz David y Ospina Juan, “Un análisis comparado sobre la suspensión provisional de normas objeto de control abstracto de constitucionalidad: entre la deferencia y la intervención”, *Revista Derecho del Estado*, Colombia, 2022, <https://blogrevistaderechoestado.uexnado.edu.co/2022/01/14/un-analisis-comparado-sobre-la-suspension-provisional-de-normas-objeto-de-control-abstracto-de-constitucionalidad-entre-la-deferencia-y-la-intervencion/>

de garantías durante la época electoral del primer semestre de 2022 y la decisión de la Corte llegará tarde, cuando ya se hayan consumado los efectos inconstitucionales de la ley, produciéndose un fenómeno de elusión material por el paso del tiempo.

[...]

Una suspensión provisional de la norma en el control constitucional abstracto por parte de la Corte podría impedir que sus efectos negativos impacten el ordenamiento jurídico, por ejemplo para prevenir la corrupción en época electoral, mientras se resuelve el asunto de fondo. La inconstitucionalidad de la norma, que puede ser más clara o aparente en ciertos casos que en otros, no debería obtener una actitud deferente. Así, la intervención para suspender la norma presuntamente inconstitucional podría conducir a una protección del ordenamiento jurídico, especialmente ante efectos irremediables e inconstitucionales, tal como sucede en el caso de Eslovenia. Al mismo tiempo, la suspensión también puede intensificar las normales tensiones entre la Corte Constitucional y el Congreso.

[...]

En el caso colombiano, la inexistencia de la suspensión provisional de las normas presuntamente inconstitucionales en el control abstracto de constitucionalidad a cargo de la Corte Constitucional (siendo viable en las acciones de nulidad por inconstitucionalidad de competencia del Consejo de Estado) opera como una deferencia del poder judicial frente al legislativo, que produce una extensión de efectos inconstitucionales hasta tanto exista una decisión judicial de fondo, e informalmente como una elusión de control constitucional. De esta manera, la separación de poderes en el caso colombiano se interpreta bajo comprensiones formalistas sobre el proceso y la decisión final en donde no se valoran los efectos negativos de la norma durante su vigencia y la forma en que pueden afectar el buen funcionamiento institucional.

[...]

En la caja de herramientas del derecho constitucional, la experiencia de Eslovenia es relevante para analizar nuestro modelo constitucional. Hoy puede ser la reforma de una ley

estatutaria en materia electoral, mañana en materia de justicia o de derechos humanos. **La elusión de control constitucional es uno de los desafíos contemporáneos del derecho constitucional, especialmente con ocasión de la pandemia, dada la justificación de “necesidad” y “utilidad” de ciertas decisiones legislativas y normativas.”**⁵²

Énfasis añadido.

Resulta de importancia lo que señalan los Doctores Cruz y Espina, respecto a que la inexistencia de una posibilidad de suspender normas por parte de un Tribunal Constitucional puede propiciar que las resoluciones de los tribunales lleguen *tarde, cuando ya se hayan consumado los efectos inconstitucionales de la ley, produciéndose un fenómeno de elusión material por el paso del tiempo.*

Con la experiencia de Colombiana y Eslovenia como antesala para nuestro estudio, procedemos al análisis de las legislaciones y precedentes de dos países Europeos cuya doctrina constitucional consideramos apropiado para el estudio que nos ocupa.

Al respecto, se eligieron como referencia para este estudio, España por la cierta proximidad que tiene con nuestra doctrina y ordenamientos jurídicos, así como Alemania, pero en este caso, por la diferencia con nuestros ordenamientos jurídico, pues su norma fundamental sí prevé la suspensión de normas generales que es materia nuestra investigación.

ALEMANIA

Sobre la República Federal de Alemania (*Bundesrepublik Deutschland*), comenzaremos con el análisis del marco constitucional y legal que faculta al Tribunal Constitucional Federal alemán (*Bundesverfassungsgericht*), a suspender normas de carácter general.

⁵² *Ídem.*

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland Ley Fundamental de la República Federal de Alemania	
Precepto original	Traducción propia
Art 93 (1) Das Bundesverfassungsgericht ist ein allen übrigen Verfassungsorganen gegenüber selbständiger und unabhängiger Gerichtshof des Bundes. [...] (5) Ein Bundesgesetz regelt die Verfassung und das Verfahren des Bundesverfassungsgerichts. Es kann für Verfassungsbeschwerden die vorherige Erschöpfung des Rechtsweges zur Voraussetzung machen und ein besonderes Annahmeverfahren vorsehen.	Artículo 93 (1) El Tribunal Constitucional Federal es un tribunal autónomo e independiente de la Federación con respecto a todos los demás órganos constitucionales. [...] (5) Una ley federal regulará la Constitución y el procedimiento del Tribunal Constitucional Federal. Puede hacer del agotamiento previo de los recursos legales un requisito previo para los recursos constitucionales y establecer un procedimiento especial de aceptación.
Art 94 (1) Das Bundesverfassungsgericht entscheidet: 1. über die Auslegung dieses Grundgesetzes aus Anlass von Streitigkeiten über den Umfang der Rechte und Pflichten eines obersten Bundesorgans oder anderer Beteiligter, die durch dieses Grundgesetz oder in der Geschäftsordnung eines obersten Bundesorgans mit eigenen Rechten ausgestattet sind; 2. bei Meinungsverschiedenheiten oder Zweifeln über die förmliche und sachliche Vereinbarkeit von Bundesrecht oder Landesrecht mit diesem Grundgesetz oder die Vereinbarkeit von Landesrecht mit sonstigem	Artículo 94 (1) El Tribunal Constitucional Federal decidirá: 1. sobre la interpretación de la presente Ley Fundamental en caso de litigios sobre el alcance de los derechos y deberes de un órgano federal supremo o de otras partes interesadas que estén dotadas de sus propios derechos por la presente Ley Fundamental o por el reglamento de un órgano federal supremo; 2. en caso de divergencias de opinión o dudas sobre la compatibilidad formal y sustantiva de la ley federal o de la ley de los Länder con la presente Ley Fundamental o sobre la compatibilidad de la ley de los Länder con otras

Bundesrecht auf Antrag der Bundesregierung, einer Landesregierung oder eines Viertels der Mitglieder des Bundestages; [...] 4a. über Verfassungsbeschwerden, die von jedermann mit der Behauptung erhoben werden können, durch die öffentliche Gewalt in einem seiner Grundrechte oder in einem seiner in Artikel 20 Absatz 4, 33, 38, 101, 103 und 104 enthaltenen Rechte verletzt zu sein; [...] (4) Die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts binden die Verfassungsorgane des Bundes und der Länder sowie alle Gerichte und Behörden. Ein Bundesgesetz bestimmt, in welchen Fällen seine Entscheidungen Gesetzeskraft haben.	leyes federales, a petición del Gobierno Federal, de un Gobierno de los Länder o de una cuarta parte de los miembros del Bundestag; [...] 4a. sobre los recursos de inconstitucionalidad que pueda interponer cualquier persona en los que se alegue que las autoridades públicas han infringido uno de sus derechos fundamentales o uno de sus derechos consagrados en los artículos 20.4 y 33, 38, 101, 103 y 104; [...] 4. Las decisiones del Tribunal Constitucional Federal serán vinculantes para los órganos constitucionales de la Federación y los Länder, así como para todos los tribunales y autoridades. Una ley federal determina en qué casos sus decisiones tienen fuerza de ley.
Art 97 (1) Die Richter sind unabhängig und nur dem Gesetze unterworfen. [...]	Artículo 97 (1) Los jueces serán independientes y estarán sujetos únicamente a la ley. [...]
Art 100 (1) Hält ein Gericht ein Gesetz, auf dessen Gültigkeit es bei der Entscheidung ankommt, für verfassungswidrig, so ist das Verfahren auszusetzen und, wenn es sich um die Verletzung der Verfassung eines Landes handelt, die Entscheidung des für Verfassungsstreitigkeiten zuständigen	Artículo 100 (1) <u>Si un tribunal considera que una ley cuya validez es relevante para la decisión es inconstitucional, se suspenderá el procedimiento y, en caso de violación de la Constitución de un Land, se obtendrá la decisión del tribunal del Land que tenga jurisdicción para conocer de las</u>

<i>Gerichtes des Landes, wenn es sich um die Verletzung dieses Grundgesetzes handelt, die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes einzuholen. Dies gilt auch, wenn es sich um die Verletzung dieses Grundgesetzes durch Landesrecht oder um die Unvereinbarkeit eines Landesgesetzes mit einem Bundesgesetze handelt...</i>	<u>controversias constitucionales y, en el caso de violación de la presente Ley Fundamental, la decisión del Tribunal Constitucional Federal.</u> Esto también se aplicará si se trata de una violación de la presente Ley Fundamental por parte de la legislación de los Länder o de la incompatibilidad de una ley de los Länder con una ley federal...
--	---

Énfasis añadido.

Por otra parte el marco legal determinado en la Ley del Tribunal Constitucional (*Bundesverfassungsgerichtsgesetz* - BVerfGG), en lo que interesa, es el siguiente:

Ley del Tribunal Constitucional Federal (Bundesverfassungsgerichtsgesetz - BVerfGG)⁵³	
Precepto original	Traducción propia
§ 32	§ 32
(1) <i>Das Bundesverfassungsgericht kann im Streitfall einen Zustand durch einstweilige Anordnung vorläufig regeln, wenn dies zur Abwehr schwerer Nachteile, zur Verhinderung drohender Gewalt oder aus einem anderen wichtigen Grund zum gemeinen Wohl dringend geboten ist.</i> (2) <i>Die einstweilige Anordnung kann ohne mündliche Verhandlung ergehen. Bei besonderer Dringlichkeit kann das Bundesverfassungsgericht davon absehen, den am Verfahren zur Hauptsache Beteiligten,</i>	(1) <i>En caso de litigio, el Tribunal Constitucional Federal puede regular provisionalmente una situación mediante una medida cautelar si es urgentemente necesario para evitar graves desventajas, para prevenir una violencia inminente o por otra razón importante para el bien común.</i> (2) <i>La medida cautelar podrá dictarse sin audiencia oral. En casos de especial urgencia, el Tribunal Constitucional Federal podrá abstenerse de dar a las partes en el procedimiento sobre el fondo, a las personas</i>

⁵³ Ley del Tribunal Constitucional Federal en su versión publicada el 11 de agosto de 1993 (Gaceta Federal I p. 1473), que fue modificada por última vez por el artículo 1 de la Ley de 20 de diciembre de 2024 (Gaceta Federal 2024 I n.º 440)

zum Beitritt Berechtigten oder Äußerungsberechtigten Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben.	con derecho a intervenir o a las personas con derecho a formular observaciones la oportunidad de formular observaciones.
(3) Wird die einstweilige Anordnung durch Beschuß erlassen oder abgelehnt, so kann Widerspruch erhoben werden. Das gilt nicht für den Beschwerdeführer im Verfahren der Verfassungsbeschwerde. Über den Widerspruch entscheidet das Bundesverfassungsgericht nach mündlicher Verhandlung. Diese muß binnen zwei Wochen nach dem Eingang der Begründung des Widerspruchs stattfinden.	(3) Si la medida cautelar se emite o se rechaza por orden, se puede presentar una objeción. Esto no se aplica al demandante en el procedimiento de la demanda constitucional. El Tribunal Constitucional Federal decidirá sobre la objeción después de una audiencia oral. Esto debe tener lugar dentro de las dos semanas posteriores a la recepción de los motivos de la objeción.
(4) Der Widerspruch gegen die einstweilige Anordnung hat keine aufschiebende Wirkung. Das Bundesverfassungsgericht kann die Vollziehung der einstweiligen Anordnung aussetzen.	(4) La objeción a la medida cautelar no tendrá efecto suspensivo. El Tribunal Constitucional Federal puede suspender la ejecución de la medida cautelar.
(5) Das Bundesverfassungsgericht kann die Entscheidung über die einstweilige Anordnung oder über den Widerspruch ohne Begründung bekanntgeben. In diesem Fall ist die Begründung den Beteiligten gesondert zu übermitteln.	(5) El Tribunal Constitucional Federal puede anunciar la decisión sobre la medida cautelar o sobre la objeción sin dar razones. En este caso, la exposición de motivos deberá enviarse por separado a las partes.
(6) Die einstweilige Anordnung tritt nach sechs Monaten außer Kraft. Sie kann mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der Stimmen wiederholt werden.	(6) La medida cautelar expirará a los seis meses. Se puede repetir con una mayoría de dos tercios de los votos.
(7) Ist ein Senat nicht beschlußfähig, so kann die einstweilige Anordnung bei besonderer Dringlichkeit erlassen werden, wenn mindestens drei Richter anwesend sind und der	(7) Si un Senado no tiene quórum, la medida cautelar puede emitirse en caso de especial urgencia si están presentes al menos tres jueces y la orden se dicta por unanimidad.

<i>Beschluß einstimmig gefaßt wird. Sie tritt nach einem Monat außer Kraft. Wird sie durch den Senat bestätigt, so tritt sie sechs Monate nach ihrem Erlaß außer Kraft.</i>	<i>Caduca a los diez meses. Si es confirmada por el Senado, dejará de estar en vigor seis meses después de su aprobación.</i>
§ 33	§ 33
<i>(1) Das Bundesverfassungsgericht kann sein Verfahren bis zur Erledigung eines bei einem anderen Gericht anhängigen Verfahrens aussetzen, wenn für seine Entscheidung die Feststellungen oder die Entscheidung dieses anderen Gerichts von Bedeutung sein können.</i>	<i>(1) El Tribunal Constitucional Federal podrá suspender sus procedimientos hasta la conclusión de los procedimientos pendientes ante otro tribunal si las conclusiones o la decisión de ese otro tribunal pueden ser importantes para su decisión.</i>
<i>(2) Das Bundesverfassungsgericht kann seiner Entscheidung die tatsächlichen Feststellungen eines rechtskräftigen Urteils zugrunde legen, das in einem Verfahren ergangen ist, in dem die Wahrheit von Amts wegen zu erforschen ist.</i>	<i>(2) El Tribunal Constitucional Federal puede basar su decisión en las conclusiones fácticas de una sentencia definitiva dictada en un proceso en el que la verdad deba investigarse de oficio.</i>

El propio Tribunal Constitucional Federal Alemán en su página oficial, explica lo siguiente:

“Una medida cautelar es una disposición provisional destinada a garantizar que la decisión posterior de la Corte Constitucional Federal en el procedimiento principal sea efectiva y pueda ejecutarse. Tiene por objeto evitar situaciones que ya no pueden ser revertidas.

Para dictar una medida cautelar, no es necesario que se haya iniciado el procedimiento principal. Basta con que pueda presentarse posteriormente un recurso sobre el fondo y que la solicitud no sea inadmisibile desde el principio, ni manifiestamente infundada. Estos procedimientos aislados de medidas cautelares se identifican con la abreviatura “BvQ”; en todos los demás casos, una solicitud de medidas cautelares tiene la misma referencia de expediente que la solicitud en el procedimiento principal. En los asuntos pendientes, la Corte también puede dictar de oficio una medida cautelar.

Según el § 32 de la Ley de la Corte Constitucional Federal, para dictar una medida cautelar se requiere que ésta sea urgente para evitar graves inconvenientes, prevenir la violencia inminente o por otra razón importante para el bien común. Por lo tanto, el criterio de revisión es diferente que en los procedimientos sobre el fondo. **El factor decisivo no es la probabilidad de éxito en el procedimiento principal, sino una ponderación de las consecuencias: Se ponderan las consecuencias que se producirían si no se concediera una medida cautelar, pero el procedimiento principal tuviera éxito, frente a las desventajas que surgirían si se concediera la medida cautelar, pero el procedimiento principal no tuviera éxito. La situación sólo es diferente si el procedimiento sobre el fondo es inadmisibile desde el principio o es manifiestamente infundado; en este caso, la adopción de una medida cautelar está descartada desde el principio.**

[...]

En general, la Corte **puede dictar una medida cautelar que ordene provisionalmente cualquier cosa que se requiera con urgencia.** Esto significa que una solicitud de medida cautelar no puede tener por objeto la reparación solicitada en el procedimiento principal. **Sin embargo, esto es posible en casos excepcionales si, de otro modo, la protección jurídica posiblemente llegaría demasiado tarde y al solicitante no se le puede conceder suficiente protección jurídica de ningún otro modo.**

Las medidas cautelares **dejan de surtir efecto a los seis meses, pero pueden renovarse.** Las solicitudes de medidas cautelares finalizan una vez que se haya adoptado una decisión sobre el fondo. En el caso de los recursos de amparo, esto también se aplica si la Corte Constitucional Federal desestima el recurso mediante una decisión sin motivación.”⁵⁴

Una vez analizado el marco constitucional y legal, consideramos sumamente enriquecedora la reflexión del doctor español Simón Yarza, quien magistralmente

⁵⁴ Información disponible en la página oficial del Tribunal Constitucional Federal Alemán: https://www.bundesverfassungsgericht.de/ES/PaginaPrincipal/LaCorteConstitucionalFederal/TiposDeProcedimiento/MedidasCautelares/medidascautelares_artikel.html?nn=69382

señala las características de la suspensión que puede dictar el Tribunal de Karlsruhe,⁵⁵ destacando las siguientes notas distintivas:

“... el Tribunal Constitucional Federal **no es, en absoluto, ajeno a la grave injerencia en el proceso político que comporta la suspensión cautelar de la ley.** Dicho lo cual, ello no le lleva a excluirla de plano, dado que 1) la esfera de discrecionalidad del legislador no puede pesar más que la vinculación del legislador al orden constitucional, ya que no existe discrecionalidad legítima al margen de dicho orden, y 2) **la suspensión cautelar de la ley puede resultar necesaria para evitar perjuicios graves, asegurando con ello, además, los mayores efectos retroactivos posibles de una eventual declaración de inconstitucionalidad** —lo cual responde, en definitiva, a la pretensión de la justicia constitucional de restablecer plenamente el estado de cosas conforme a la Constitución—. No obstante lo señalado, la fuerte presunción de constitucionalidad de las leyes, unida a la trascendencia política que posee su suspensión, obliga a sujetar semejante decisión a un parámetro de control particularmente riguroso. El Tribunal de Karlsruhe lo ha reiterado en formulaciones muy similares a la que se transcribe a continuación:

Si una solicitud de medida cautelar persigue la suspensión de la ejecución de una ley, se aplican parámetros especialmente estrictos. **El Tribunal Constitucional Federal sólo puede hacer uso de su facultad de suspender la ejecución de una ley o de impedir provisionalmente la entrada en vigor de una ley con la máxima contención, porque ello constituye una intromisión considerable en la competencia original del poder legislativo.** Si las razones que hablan en favor de una disposición provisional deben, por regla general, ser ya tan graves que hagan indispensable el dictado de una medida cautelar, deben, además, tener un peso especial en tal caso. A este respecto, resulta de importancia decisiva que los perjuicios sean irreversibles, o sólo muy difíciles de revisar, para permitir que prevalezca el interés en la suspensión. [...]

El dictado de una medida cautelar contra una ley parlamentaria constituye una intromisión considerable en la libertad del legislador para formular su ley [...]. En el contexto de una revisión abstracta de una ley, no se aplican requisitos inferiores.

⁵⁵ Denominación del Tribunal Constitucional Federal Alemán, por la ciudad alemana en la que tiene su sede.

Aunque el artículo 93.1.2 de la Ley Fundamental y el art. 76.1 de la Ley del Tribunal Constitucional Federal definan estrechamente el círculo de solicitantes y, por lo tanto, limiten la posibilidad de una suspensión de una ley desde el principio, el recurso ante el Tribunal Constitucional Federal **no debe convertirse en un medio por el cual las partes que han sido derrotadas en el procedimiento legislativo pueden retrasar la entrada en vigor de la ley o su eficacia.**

Unos «parámetros especialmente estrictos» (*besonders strenge Maßstäbe*), el empleo de la facultad «con la máxima moderación» (*mit größter Zurückhaltung*) e incluso el carácter «indispensable» (*unabdingbar*) de la medida son los criterios que el Tribunal invoca para proceder a la suspensión cautelar de la aplicación de la ley. Asimismo, pone cuidado en precaver frente a la solicitud de esta medida cautelar con la simple intención política de compensar la derrota parlamentaria impidiendo o retrasando la eficacia de la ley. En fin, el Tribunal subraya que la consideración de la suspensión no es menos restrictiva en el recurso de inconstitucionalidad abstracto que en el recurso de amparo contra leyes —una posibilidad reconocida en el ordenamiento alemán, de manera excepcional, cuando el demandante es afectado directa e inmediatamente por la ley, sin necesidad de actos de ejecución...”⁵⁶

Énfasis añadido.

De las reflexiones transcritas, se quiere realizar un especial énfasis al tema de que justamente para que la medida suspensiva tenga una legitimidad que le de mayor fortaleza y obligue intrínsecamente a su cumplimiento, se debe ejercer la facultad con la mayor autocontención del tribunal y por ningún motivo debe convertirse en un medio de “revancha política”.

Lo anterior, se considera de suma importancia, pues la decisión judicial que se tome, debe procurarse, desde nuestra perspectiva y en la medida de lo posible, ser dictada de manera ajena a las injerencias políticas ni utilizarse como medio para propósitos de dicha naturaleza.

⁵⁶ Simón Yarza, F., *Suspensión de la ley y recurso de inconstitucionalidad...* cit.

Una vez dicho lo anterior, procederemos con una breve exposición de criterios del Tribunal Constitucional Federal Alemán.

Al respecto, la jurisprudencia de dicho Tribunal, ha dejado como marco de referencia los siguientes elementos:

- En el caso alemán, se deben aplicar **normas especialmente estrictas cuando se solicita la suspensión de una ley** (véase BVerfGE 140, 99; jurisprudencia reiterada).⁵⁷
- El Tribunal Constitucional Federal Alemán, debe ejercer la **máxima moderación en el uso de su facultad** para suspender provisionalmente una ley, o suspender la entrada en vigor de una ley, ya que dicha acción constituye una injerencia significativa en las competencias inherentes del legislador (véase más recientemente BVerfGE 157, 332; jurisprudencia reiterada).⁵⁸
- En general, las razones a favor de la medida cautelar solicitada deben tener tal peso que hagan indispensable la emisión de la medida cautelar.
- Asimismo, en los casos en que se solicita la suspensión de una ley, **las razones subyacentes deben tener un peso aún mayor; su alcance y severidad deben superar claramente las desventajas que surgirían si la ley se suspendiera provisionalmente pero luego resultara ser**

⁵⁷ Sentencia BVerfGE 140, 99-114, Orden de 26 de agosto de 2015, referencia de archivo 2 BvF 1/15, título de la decisión: Suspensión de una disposición legal por medio de una orden judicial preliminar; Ley del Censo de 2011, enlace para su consulta: https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2015/08/fs20150826_2_bvf000115.html

⁵⁸ Sentencia BVerfGE 157, 332–394, correspondiente al Beschluss (auto) del 15 de abril de 2021, expediente 2 BvR 547/21, enlace para su consulta: https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2021/04/rs20210415_2_bvr054721.html

constitucional (cf. BVerfGE 122, 342; con más referencias; jurisprudencia establecida).⁵⁹

A este respecto, es un factor decisivo si las desventajas son irreversibles o al menos muy difíciles de revertir, ya que el interés en la suspensión podría tener prioridad.

- Al sopesar las consecuencias, **el Tribunal debe tener en cuenta las consecuencias para todos los afectados por la ley, y no solo las consecuencias para las partes en el juicio.** Si las desventajas de las diferentes consecuencias que se derivan en cada escenario son más o menos igualmente importantes, el Tribunal Constitucional Federal no puede suspender la ley impugnada antes de que se haya determinado si la ley es compatible con la Ley Fundamental.

Así, el Tribunal Constitucional Federal solo suspende provisionalmente una ley de conformidad con el artículo 32 de la BVerfGG si prevalecen claramente los motivos para dictar la medida cautelar (véase la resolución ya citada, BVerfGE 157, 394; jurisprudencia reiterada).

En atención a lo expuesto, a continuación se citan algunos ejemplos de resolución en las que el Tribunal Constitucional Federal Alemán, analizó la petición de medidas cautelares para suspender normas generales.

- **Resolución BVerfGE 140, 99.**⁶⁰

⁵⁹ Sentencia BVerfGE 122, 342; enlace para su consulta: https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2009/02/rs20090217_1_bvr249208.html

⁶⁰ BVerfG, Orden del Segundo Senado de 26 de agosto de 2015 - 2 BvF 1/15 -, párrafos 1-28, https://www.bverfg.de/e/fs20150826_2bvf000115

- ❖ Nombre del caso: *Zensusgesetz* 2011 (Ley del Censo 2011) – suspensión provisional del § (signo de párrafo) 19 ZensG 2011.
- ❖ Fecha: 26 de agosto de 2015
- ❖ Número de expediente: **2 BvF 1/15**.

El caso se origina en un procedimiento de control abstracto de normas promovido por el *Land Berlin* ante el Tribunal Constitucional Federal Alemán. Berlín alegaba que la aplicación del § 19 del *Zensusgesetz* 2011 (Ley del Censo 2011) vulneraba la distribución constitucional de competencias y recursos financieros entre la Federación y los *Länder*.

El § 19 ZensG 2011 establecía reglas sobre el uso de los datos censales para fines estadísticos y financieros, incluyendo la asignación de fondos federales a los *Länder*. Berlín consideró que su aplicación le causaría graves perjuicios financieros irreversibles.

El Tribunal dictó una medida cautelar (*einstweilige Anordnung*) y suspendió provisionalmente la aplicación del § 19 del *Zensusgesetz* 2011 por un máximo de seis meses, o hasta que se resolviera el proceso principal, por los siguientes motivos:

Gravedad del perjuicio: El Tribunal señaló que si se permitía la aplicación de la norma impugnada antes de una decisión final, podría causarse un perjuicio financiero irreversible al *Land Berlin*, afectando la distribución de recursos.

Interés general y estatal: La suspensión era necesaria para proteger los intereses constitucionales de los *Länder*, sin afectar de forma desproporcionada el funcionamiento del Estado federal.

Equilibrio de intereses: Aunque existía un interés público en aplicar el § 19, este se consideraba menos urgente que evitar los posibles daños al equilibrio federal.

La referida resolución muestra cómo el *Bundesverfassungsgericht* puede intervenir para proteger el federalismo y evitar desequilibrios financieros entre la Federación y los Länder y resalta el uso de medidas cautelares en procedimientos de control abstracto para evitar efectos irreparables mientras se resuelve el fondo del asunto.

Al respecto, se transcribe la parte de interés para este estudio (traducción propia):

**“TRIBUNAL CONSTITUCIONAL FEDERAL
- 2 BvF 1/15 -**

[...]

decidido el 26 de agosto de 2015:

El artículo 19 de la Ley del Censo Registral de 2011 (Ley del Censo de 2011), de 8 de julio de 2009 (Gaceta de Leyes Federales I, página 1781), queda suspendido hasta que se dicte la resolución del litigio principal, por un período máximo de seis meses.

[...]

La solicitud de medidas cautelares es admisible y está bien fundada.

1. De conformidad con el artículo 32.1 de la Ley del Tribunal Constitucional Federal, el Tribunal Constitucional Federal puede, en caso de litigio, regular provisionalmente una situación mediante un requerimiento judicial preliminar si es urgente para evitar desventajas graves, prevenir la violencia inminente o por otra razón importante para el bien común.

[...] Si el resultado del litigio principal es incierto, el Tribunal Constitucional Federal debe, en el marco de una ponderación de

las consecuencias, ponderar los inconvenientes que se derivarían de que no se dictara un requerimiento preventivo pero se estimara el recurso en el litigio principal y los inconvenientes que se derivarían si se dictara el requerimiento preventivo solicitado pero se desestimara el recurso en el litigio principal

[...]

Debido a las consecuencias de gran alcance que desencadena un requerimiento judicial preliminar en los procedimientos constitucionales, se aplica un estándar estricto a la evaluación de los requisitos del artículo 32.1 de la Ley del Tribunal Constitucional Federal [...]. **Si se suspende la aplicación de una ley, este obstáculo aumenta aún más [...].** Ello se debe a que el Tribunal Constitucional Federal sólo **puede ejercer su facultad de suspender la ejecución de una ley con la mayor moderación, ya que ello constituye una injerencia considerable en la competencia originaria del legislador** [...]. **Si la aplicación de una ley se suspende mediante una medida cautelar, la ley impugnada se suspende en general y no solo en relación con el solicitante. Por lo tanto, a la hora de ponderar las consecuencias, deben tenerse en cuenta los efectos sobre todos los afectados por la Ley, no sólo los del solicitante** [...]. Si, por regla general, los motivos en favor de un reglamento provisional deben pesar tanto que hacen indispensable la adopción de un requerimiento temporal, deben tener un peso especial en el caso de la suspensión solicitada de la ejecución de una ley (véanse BVerfGE 104, 23 <27 y ss.>; 117, 126 <135>; véase también BVerfGE 112, 216 <220>). Si las desventajas respectivas de las constelaciones de consecuencias que deben sopesarse se ponderan más o menos por igual, la moderación del Tribunal Constitucional Federal, necesaria en relación con la separación de poderes (artículo 20.2, frase 2, de la Ley Fundamental), prohíbe suspender la ley impugnada antes de que se haya aclarado si se ha confirmado ante la Constitución (cf. BVerfGE 104, 51 <60>; 106, 369 <376>; 108, 45 <51>).

2. De conformidad con estos principios, debe estimarse la solicitud de medidas cautelares.

a) El resultado del procedimiento de revisión judicial está abierto. La solicitud de declarar nulo el artículo 19 de la Ley del Censo de 2011 **no es inadmisibile de entrada ni manifiestamente infundada. Plantea cuestiones constitucionales importantes y difíciles.** [...]

b) En el equilibrio requerido a partir de entonces, las consecuencias que se derivarían si no se emitiera la medida cautelar solicitada, pero se estableciera posteriormente la inconstitucionalidad del § 19 de la Ley del Censo de 2011, deben compararse con las que resultarían si se emitiera una medida cautelar y se suspendiera el § 19 de la Ley del Censo de 2011, pero la constitucionalidad de la disposición se estableció posteriormente.

[...]

Estos derechos se verían perjudicados si no se emitiera la orden y el artículo 19 de la Ley del Censo de 2011 resultara inconstitucional más tarde porque **el período previsto en ella es demasiado corto con respecto a las posibilidades de protección legal de los municipios, suponiendo que estén anclados constitucionalmente** en el artículo 28.2 frase 1 de la Ley Fundamental.

(2) Si no se emitiera la orden judicial preliminar solicitada, pero si el artículo 19 de la Ley del Censo de 2011 resultara posteriormente inconstitucional porque permite la retención de datos personales recopilados sobre una base legal inconstitucional y/o prevé que la recopilación de características auxiliares y documentos de encuestas se almacenen durante un largo período de tiempo, también se produciría este menoscabo de los posibles derechos de los municipios. **Sin embargo, al mismo tiempo, la aplicación del artículo 19 de la Ley del Censo de 2011 impidió que se intensificara aún más la violación del derecho de todos los ciudadanos afectados por la recopilación de datos a la autodeterminación informativa de conformidad con el artículo 1.1 en relación con el artículo 2.1 de la Ley Fundamental** (cf. BVerfGE 65, 1 <43>) asociado con la recopilación inconstitucional de datos y perpetuado por el almacenamiento de los datos (cf. BVerfGE 64, 67 <70>). [...]

[...]

c) Por consiguiente, la emisión de la medida cautelar solicitada no implica una vulneración significativa del derecho a la autodeterminación informativa de las personas que proporcionan información y no cuestiona fundamentalmente la decisión del legislador de limitar esta intrusión a un período de conservación de unos pocos años. Por el contrario, **las ventajas que la suspensión del § 19 de la Ley del Censo de 2011**

supone para las posibilidades de protección jurídica de los municipios tienen un peso considerablemente mayor.

En caso de inconstitucionalidad del artículo 19 de la Ley del Censo de 2011, se evitaría una mayor profundización de la violación del derecho de los encuestados a la autodeterminación informativa en caso de inconstitucionalidad del artículo 19 de la Ley del Censo de 2011. Sin embargo, esta profundización se referiría a un período de tiempo que no es significativo en relación con el período total de almacenamiento. **Por el contrario, es muy probable que los municipios se vean privados de la posibilidad de que se realice un posible cálculo erróneo de su población y de la consiguiente reducción injustificada de los fondos a los que tienen derecho con cargo al sistema de compensación financiera municipal o al sistema de compensación financiera de los Länder en miles de millones efectivamente revisados por los tribunales y, en su caso, corregidos.**

De ello **se desprende claramente que los inconvenientes que se derivarían si no se dictara un requerimiento preventivo pero el procedimiento de revisión judicial prosperara posteriormente superan claramente los inconvenientes que se producirían si se suspendiera la disposición impugnada pero se demostrara su constitucionalidad en el procedimiento principal.** En el presente caso, las razones de la suspensión del artículo 19 de la Ley del Censo de 2011 también tienen el peso particular que es necesario para que se permita al Tribunal Constitucional Federal invadir en cierta medida la libertad de redacción del legislador y su competencia original antes de aclarar de manera concluyente la inconstitucionalidad de una ley. Incluso teniendo en cuenta la moderación requerida en virtud del artículo 20.2, frase 2, de la Ley Fundamental, se requiere urgentemente la emisión de una orden judicial temporal que suspenda temporalmente la aplicación del artículo 19 de la Ley del Censo de 2011 para evitar posibles desventajas graves para los municipios afectados.”

Énfasis añadido.

- **Resumen de la sentencia BVerfGE 157, 332.⁶¹**

⁶¹ BVerfG, Orden del Segundo Senado de 15 de abril de 2021 - 2 BvR 547/21 -, apartados 1-112, https://www.bverfg.de/e/rs20210415_2bvr054721

- ❖ Nombre del caso: Constitucionalidad del *Eigenmittelbeschluss-Ratifizierungsgesetz* (ERatG) – (Ley de ratificación del acuerdo sobre recursos propios de la Unión Europea).
- ❖ Fecha: 15 de abril de 2021.
- ❖ Número de expediente: **2 BvR 547/21**

Un grupo de demandantes presentó un recurso constitucional (*Verfassungsbeschwerde*) junto con una solicitud de medida cautelar, solicitando impedir la promulgación de la ley que ratificaba el acuerdo de la Unión Europea que autoriza a la Comisión Europea a emitir deuda común por hasta 750.000 millones de euros para financiar el fondo de recuperación *Next Generation EU*, tras la pandemia de COVID-19.

El Tribunal rechazó conceder una medida cautelar para impedir la firma de la ley por el presidente federal, lo que permitió su entrada en vigor.

El Tribunal reiteró que bloquear una ley aprobada por el *Bundestag* y *Bundesrat* mediante medida cautelar solo es posible en casos excepcionales. Debe demostrarse un perjuicio irreversible y de gran gravedad para los derechos fundamentales o el orden constitucional. En este asunto no se acreditó un perjuicio irreversible.

Aunque el caso planteaba cuestiones serias sobre límites a la integración europea y la posible cesión indebida de competencias presupuestarias a la Unión Europea, el Tribunal consideró que la mera ratificación del acuerdo no suponía todavía un perjuicio irreversible.

El Tribunal destacó que el *Bundestag* mantiene control sobre la ejecución presupuestaria de la Unión Europea, y que esto incluye la vigilancia del uso de los fondos de recuperación.

Esta decisión habilitó a Alemania a ratificar el mecanismo de deuda común de la UE, considerado histórico por permitir a la Unión emitir deuda conjunta por primera vez en estas dimensiones.

Al respecto, se transcribe la parte de interés para este estudio (traducción propia):

“... 1. De conformidad con el artículo 32.1 de la Ley del Tribunal Constitucional Federal, **el Tribunal Constitucional Federal puede regular provisionalmente una situación mediante un requerimiento judicial preliminar si es urgente para evitar desventajas graves, prevenir la violencia inminente o por otra razón importante para el bien común.**

a) Al examinar si se cumplen los requisitos del artículo 32.1 de la Ley del Tribunal Constitucional Federal, generalmente se debe aplicar un estándar estricto debido a las consecuencias de gran alcance de una orden judicial preliminar [...]. **El Tribunal Constitucional Federal sólo puede ejercer su facultad de suspender la aplicación de una ley o de impedir temporalmente la entrada en vigor de una ley con la mayor moderación, ya que ello constituye una injerencia considerable en la competencia original del legislador [...].** Si, por regla general, los motivos en favor de un reglamento provisional deben pesar tanto que hacen indispensable la adopción de un requerimiento preventivo, también deben tener un peso especial en tal caso [...] A este respecto, **es de importancia decisiva que las desventajas sean irreversibles o sólo puedan revisarse con gran dificultad [...]** para permitir que prevalezca el interés en suspensión. Estos requisitos se endurecen aún más si se trata de una medida con efectos en virtud del derecho internacional o de la política exterior [...]

b) En la resolución sobre el requerimiento preventivo, deben excluirse, en principio, los motivos de inconstitucionalidad de las medidas impugnadas invocados, **salvo que la declaración solicitada en el procedimiento principal o la demanda presentada en el procedimiento principal resulten inadmisibles de entrada o manifiestamente infundadas [...]**

2. Si la Ley de aprobación de un tratado internacional es impugnada en el litigio principal, puede ser conveniente no limitarse a una mera ponderación de las consecuencias, sino

llevar a cabo un control sumario ya en el procedimiento con arreglo al artículo 32.1 de la Ley del Tribunal Constitucional Federal para determinar si las razones invocadas para la inconstitucionalidad de la Ley del Tratado impugnada dan lugar a un alto grado de probabilidad de que el Tribunal Constitucional Federal anule la Ley del Tratado [...]. Por un lado, esto garantiza que la República Federal de Alemania no contraiga ninguna obligación en virtud del derecho internacional que sea incompatible con la Ley Fundamental. Por otra parte, puede evitarse de este modo que una posible violación de la ley ya no pueda ser revocada en caso de denegación de medidas provisionales, es decir, que la resolución del litigio principal llegue demasiado tarde, como suele ocurrir tras el depósito del instrumento de ratificación de un tratado internacional [...]

Si el examen sumario en el procedimiento de medidas provisionales llega a la conclusión de que es muy probable una presunta violación del artículo 79.3 de la Ley Fundamental, la falta de concesión de protección jurídica constituiría una grave desventaja para el bien común en el sentido del artículo 32.1 de la Ley del Tribunal Constitucional Federal (véase BVerfGE 111, 147 <153>; 132, 195 <233 párrs. 88>). En tal caso, sólo puede prescindir de un examen sumario si se pueden tomar las precauciones adecuadas para excluir la injerencia en la identidad constitucional en el contexto de la protección jurídica provisional (véase BVerfGE 143, 65 <93, párrs. 50, 98 y ss., párrafos 66 y ss.>).

[...]

De acuerdo con estos estándares, la solicitud admisible de medidas cautelares no prospera en el presente caso. El recurso de inconstitucionalidad que pretende suscitar la demanda no es en su mayor parte inadmisibile desde el principio ni manifiestamente infundado (1.). En un examen sumario, la Ley de Ratificación de la Decisión sobre Recursos Propios y la Decisión sobre Recursos Propios de 2020 en las que se basa no infringen el artículo 79, apartado 3, de la Ley Fundamental con un alto grado de probabilidad (2.). **Sin embargo, la ponderación de las consecuencias requeridas por este medio muestra que las desventajas que resultarían de la emisión de la orden judicial preliminar superan claramente las desventajas que habría que temer si se rechazara la solicitud...**

Énfasis añadido.

- **Resolución BVerfGE 122, 342.**⁶²

- ❖ Nombre del caso: *Bayerisches Versammlungsgesetz* (Ley bávara de asambleas públicas).
- ❖ Fecha: 17 de febrero de 2009
- ❖ Número de expediente: **1 BvR 2492/08**

La controversia surge tras la entrada en vigor de la Ley bávara de asambleas públicas, el 1 de octubre de 2008. Ese texto legislativo imponía medidas restrictivas sobre el derecho de reunión garantizado por el artículo 8, apartado 1, de la Ley Fundamental alemana (*Grundgesetz*) — imponía mayores obligaciones para los organizadores, prohibición general de la “militancia” y nuevas facultades policiales en contexto de asambleas públicas (posibilidad de medidas encubiertas de vigilancia y documentación).

Los recurrentes (asociaciones regionales de sindicatos, partidos políticos y otras organizaciones no gubernamentales) interpusieron una queja constitucional junto con una solicitud de medida cautelar para bloquear varias disposiciones de dicha ley hasta una decisión de fondo.

El Tribunal, en resolución del 17 de febrero de 2009, accedió parcialmente a la medida cautelar. Decidió: Suspender temporalmente (provisionalmente) porciones normativas de la ley.

El Tribunal destacó que las disposiciones cuestionadas afectan directamente la libertad de reunión, planteando numerosas dudas constitucionales que requerían evaluación en el fondo del procedimiento.

⁶² BVerfG, Orden del Primer Senado de 17 de febrero de 2009 – 1 BvR 2492/08 –, apartados 1 a 139, https://www.bverfg.de/e/rs20090217_1bvr249208

Al respecto, se transcribe la parte de interés para este estudio (traducción propia):

“TRIBUNAL CONSTITUCIONAL FEDERAL
– 1 BvR 2492/08 – [...]

Sobre la solicitud de dictado de medidas cautelares. **La orden se otorgará en parte.**

1. De conformidad con el artículo 32(1) de la Ley del Tribunal Constitucional Federal (BVerfGG), este puede, en un caso controvertido, regularizar provisionalmente una situación mediante una medida cautelar si esta es urgentemente necesaria para evitar graves perjuicios, prevenir una violencia inminente o por cualquier otra razón importante de interés público. [...]

bb) Sin embargo, dados los requisitos particularmente estrictos para la suspensión temporal de leyes, no se requiere una suspensión completa del artículo 9 (2) y (4) de la VersG bávara. Para una disposición temporal, es suficiente, [...] para que la preparación de grabaciones de vista general, de conformidad con el art. 9, párr. 2, frase 2, de la BayVersG, esté sujeta a las condiciones del art. 9, párr. 1, de la BayVersG. En consecuencia, **las grabaciones de vista general solo se permiten si existen indicios reales que justifiquen la suposición de que la reunión representa una amenaza significativa para la seguridad o el orden público.** Como resultado, en reuniones que representan una amenaza según estas normas, **también se pueden recopilar datos de imagen de los participantes que respetan la ley mediante grabaciones de vista general.** Esto sigue siendo una desventaja importante, pero debe aceptarse en el procedimiento de medidas provisionales por respeto al legislador.

Sin embargo, **la medida cautelar debe garantizar que los participantes no teman que su participación sea grabada sin motivo alguno más allá de la reunión específica, y que los datos no se utilicen para fines ajenos a la misma.** Por lo tanto, debe ordenarse la evaluación inmediata de los datos. En la medida en que, tras esta evaluación, los datos no sean necesarios en relación con personas individuales para la persecución de delitos relacionados con la reunión grabada o para prevenir futuros riesgos específicos de la reunión, de conformidad con el artículo 9, apartado 4, frase 1, n.º 2, de la Ley

de Seguridad de Baviera (VersG de Baviera), **deberán eliminarse o, al menos, anonimizarse irreversiblemente en un plazo máximo de dos meses.**

Las desventajas de las grabaciones de vista general en transmisión en tiempo real, que no se guardan y, por lo tanto, son de carácter fugaz, son significativamente menores. [...] Por lo tanto, el artículo 9 (2), frase 1, de la Ley de Seguridad de Baviera (VersG de Baviera) **debería limitarse a los casos en que las grabaciones de vista general sean necesarias en casos concretos para el control y la dirección de la operación policial debido al tamaño o la falta de visibilidad de la reunión.**”

- **Resolución del 8 de junio de 2016 (1 BvQ 42/15)**⁶³

En este antecedente se reiteró que la suspensión del cumplimiento de una ley requiere una justificación excepcionalmente fuerte. Se destacó que la adopción de una medida provisional que suspenda la aplicación de una ley vigente implica una interferencia significativa en la libertad de acción del legislador y, por lo tanto, debe adoptarse con la máxima cautela.

Se enfatizó que los motivos para una medida provisional deben ser de tal magnitud que superen claramente los posibles daños que podrían derivarse de la suspensión de una ley que posteriormente se considere constitucional.

Sobre el tema, se acompaña una traducción propia de porciones de interés:

“... Se desestima la solicitud de medidas cautelares.

En su solicitud urgente, los demandantes solicitan la derogación de la retención de datos de tráfico de telecomunicaciones con fines de seguridad pública introducida por la Ley sobre la Introducción de una Obligación de Almacenamiento y un Período Máximo de Almacenamiento de Datos de Tráfico de 10 de

⁶³ Se puede consultar la versión completa de la sentencia en el siguiente vínculo: https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Downloads/DE/2016/06/qk20160608_1bvq004215.pdf?__blob=publicationFile&v=2

diciembre de 2015 (Gaceta de Leyes Federales I p. 2218; en adelante, la Ley de Retención de Datos).

[...]

Debe desestimarse la solicitud de medidas cautelares.

De conformidad con el artículo 32.1 de la Ley del Tribunal Constitucional Federal, el Tribunal Constitucional Federal puede, en caso de litigio, regular provisionalmente una situación mediante un mandamiento judicial preliminar si es urgente para **evitar desventajas graves, prevenir la violencia inminente o por otra razón importante para el bien común**. En este contexto, las razones de inconstitucionalidad del acto soberano impugnado deben, en principio, no tenerse en cuenta, **a menos que el recurso de inconstitucionalidad resulte inadmisibile o manifiestamente infundado desde el principio** (véase BVerfGE 112, 284 <291>; 121, 1 <14 y ss.>; jurisprudencia reiterada). En el caso de autos, esto no puede aclararse en el breve plazo necesario para el procedimiento sumario. Por lo tanto, **la solicitud de medidas cautelares debe resolverse sobre la base de una ponderación de las consecuencias**. Por consiguiente, las consecuencias que se producirían si no se dictara el requerimiento preventivo pero el recurso de inconstitucionalidad prosperara posteriormente deben sopesarse con las desventajas que se derivarían si se dictara el requerimiento preliminar solicitado pero el recurso de inconstitucionalidad no prosperara (véase BVerfGE 117, 126 <135>; 121, 1 <17>; jurisprudencia reiterada). Este equilibrio es una desventaja para los demandantes.

1. Si se solicita la suspensión de la ejecución de una ley, debe aplicarse un criterio particularmente estricto a la hora de ponderar las consecuencias [...]. **El Tribunal Constitucional Federal sólo puede ejercer su facultad de suspender la ejecución de una ley que haya entrado en vigor con la mayor moderación, ya que la emisión de un requerimiento preliminar de este tipo es siempre una injerencia considerable en la libertad de redacción del legislador [...]**. Si, por regla general, los motivos en favor de un reglamento provisional **deben pesar tanto que hacen indispensable la adopción de un requerimiento preventivo, también deben tener un peso especial en el caso de la suspensión solicitada de la ejecución de una ley [...]**. A este respecto, es de importancia decisiva **que las desventajas sean irreversibles o que sólo puedan revisarse con gran**

dificultad [...] para permitir que prevalezca el interés en suspensión.

2. De acuerdo con estos estándares, la solicitud de una medida cautelar debía ser rechazada. [...]

Una desventaja particularmente grave e irreparable que podría justificar la suspensión de la aplicación de la disposición mediante una orden judicial temporal como excepción no radica únicamente en la retención de datos.

Es cierto que la retención exhaustiva e injustificada de datos sensibles sobre prácticamente todo el mundo para fines estatales, que se ordena contra las partes obligadas en virtud del § 113a TKG en el § 113b TKG, que no se puede prever en detalle en el momento en que se almacenan los datos, **puede tener un efecto de intimidación considerable porque surge la sensación de que los datos se controlan constantemente.** Este efecto no podría revertirse durante el período comprendido entre la entrada en vigor de la disposición y la resolución del Tribunal Constitucional Federal, incluso si el recurso de inconstitucionalidad prosperara en el litigio principal.

Sin embargo, la desventaja para la libertad y la privacidad de las personas resultante del almacenamiento solo se condensa y concreta en un deterioro posiblemente irreparable cuando se recuperan los datos. Aunque la retención de datos hace posible la recuperación, es solo esto lo que conduce a cargas concretas. **El peso de un posible efecto de intimidación depende de las condiciones en las que se puede acceder a los datos retenidos y utilizarlos.** [...]

Si la legislatura ha cumplido con los requisitos constitucionales en detalle con estos requisitos no puede aclararse de manera concluyente en el procedimiento de medidas provisionales. En cualquier caso, **la aplicabilidad temporal de estas disposiciones no da lugar a una desventaja especialmente grave que requiera una suspensión de la aplicación de las disposiciones impugnadas en el contexto de la ponderación de las consecuencias que aquí se exigen.**

c) Procede resolver en el litigio principal si la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión u otro Derecho de la Unión es relevante para la apreciación de las disposiciones impugnadas y, en caso afirmativo, de qué manera. El hecho de que el Derecho de la Unión pueda obligar a derogar las disposiciones impugnadas mediante un requerimiento judicial

previo en un procedimiento sumario **no está justificado ni es evidente.**”

Énfasis añadido.

Otro ejemplo, de mayor antigüedad en la aplicación de la suspensión de una norma general, es el siguiente:

“Sentencia BVerfGE 88, 203 [Interrupción del embarazo II]

[...]

El 27 de julio de 1992 se aprobó la “Ley para la protección de la vida en desarrollo antes del parto, para la promoción de una sociedad más amigable para con los niños, para la ayuda de la mujer embarazada en situación de conflicto y para la regulación de la interrupción del embarazo”, por la que se introducía una legislación uniforme para el territorio de las dos Alemanias.

Esta ley calificaba como ‘no antijurídica’ la interrupción del embarazo para los casos de ‘insostenibilidad’ del embarazo por motivos graves (es decir, por las indicaciones médica, criminológica y embriopática mencionadas anteriormente), así como:

1. cuando la mujer embarazada solicite la interrupción del embarazo y le compruebe al médico, mediante una certificación, que se ha sometido a consejería por lo menos con tres días de anterioridad a la intervención (“consejería para la mujer embarazada en caso de una situación de conflicto y estado de necesidad”);
2. la interrupción del embarazo se lleva a cabo por un médico, y
3. no han transcurrido más de 12 semanas desde la fecha de la concepción.

Una serie de disposiciones adicionales se dirigía a reglamentar la consejería, información y apoyo para la mujer embarazada.

De conformidad con el §24 b SGB V,¹⁰ el seguro de enfermedad debía hacerse cargo de los costos de la interrupción del embarazo cuando ésta no fuera contraria a la ley.

El 14 de julio de 1992, con anterioridad a la aprobación de la ley (27 de julio de 1992), el gobierno de Baviera y 249 parlamentarios federales solicitaron la suspensión de la entrada en vigor de la norma; tal suspensión que fue decretada el 4 de agosto de 1992. El Tribunal Constitucional dictó la sentencia correspondiente el 28 de mayo de 1993.

[...]

El Tribunal Constitucional ordenó la suspensión el mismo día de la publicación del decreto promulgatorio de la reforma en el Boletín Legislativo (4 de agosto de 1992).”⁶⁴

Como se puede apreciar, existen múltiples precedentes en Alemania, en los que se concreta la suspensión de normas, en ese sentido, los criterios señalados reflejan la postura del Tribunal Constitucional Federal Alemán respecto a la referida suspensión provisional de normas generales con efectos *erga omnes*, destacando parámetros estrictos como la necesidad de una justificación excepcionalmente fuerte y la cautela en la intervención en la competencia legislativa, así como la ponderación de ventajas y desventajas y en muchos casos el llevar a cabo un control sumario del posible resultado de constitucionalidad.

ESPAÑA

A continuación se expone el marco constitucional y legal del Reino de España, respecto a la posibilidad de suspensión de normas generales por el Tribunal Constitucional Español.

La Constitución Española establece:

“Artículo 161

1. El Tribunal Constitucional tiene jurisdicción en todo el territorio español y es competente para conocer:

⁶⁴ Schwabe, Jürgen, *Jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal Alemán Extractos de las sentencias más relevantes*, México, Fundación Konrad Adenauer, A.C. Oficina Mexico, Programa Estado de Derecho para Latinoamérica, 2009, pp. 124 -125.

a) Del recurso de inconstitucionalidad contra leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley. La declaración de inconstitucionalidad de una norma jurídica con rango de ley, interpretada por la jurisprudencia, afectará a ésta, si bien la sentencia o sentencias recaídas no perderán el valor de cosa juzgada.

b) Del recurso de amparo por violación de los derechos y libertades referidos en el artículo 53.2, de esta Constitución, en los casos y formas que la ley establezca.

c) De los conflictos de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas o de los de éstas entre sí.

d) De las demás materias que le atribuyan la Constitución o las leyes orgánicas.

2. El Gobierno podrá impugnar ante el Tribunal Constitucional las **disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las Comunidades Autónomas. La impugnación producirá la suspensión de la disposición o resolución recurrida, pero el Tribunal, en su caso, deberá ratificarla o levantarla en un plazo no superior a cinco meses.**

Artículo 163

Quando un órgano judicial considere, en algún proceso, que una norma con rango de ley, aplicable al caso, de cuya validez dependa el fallo, pueda ser contraria a la Constitución, planteará la cuestión ante el Tribunal Constitucional en los supuestos, en la forma y con los efectos que establezca la ley, **que en ningún caso serán suspensivos.**

Artículo 165

Una ley orgánica regulará el funcionamiento del Tribunal Constitucional, el estatuto de sus miembros, el procedimiento ante el mismo y las condiciones para el ejercicio de las acciones.”

Por su parte la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional establece respecto a la suspensión de normas:

“Artículo treinta. La admisión de un recurso o de una cuestión de inconstitucionalidad **no suspenderá la vigencia ni la aplicación de la Ley, de la disposición normativa o del acto con fuerza de Ley, excepto en el caso en que el Gobierno se ampare en lo dispuesto por el artículo ciento sesenta y uno, dos, de la Constitución** para impugnar, por medio de su Presidente, Leyes, disposiciones normativas o actos con fuerza de Ley de las Comunidades Autónomas.”

De las disposiciones normativas que se transcriben, se desprende que al igual que en México; **España no prevé la posibilidad de dictar medidas cautelares de suspensión en impugnación de normas generales federales**, si bien es cierto, en España se prevé una posibilidad de suspensión, esta es únicamente respecto de normas de las Comunidades Autónomas.

Una vez dicho lo anterior, procederemos con una breve exposición de criterios del Pleno del Tribunal Constitucional de España, en los cuales únicamente se ha determinado suspender normas autonómicas, pero no las normas de aplicación general en España, conforme a una interpretación literal de las normas relacionadas a la referida suspensión.

- **SENTENCIA 66/1985, de 23 de mayo**
(BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO [en adelante BOE] núm. 134, de 05 de junio de 1985)
ECLI:ES:TC: 1985:66

“... Tal argumento, de ser generalizado y llevado a su extremo lógico, obligaría a extender el ámbito del recurso previo, para hacer impugnabile en esta vía no sólo todas las leyes (fuesen orgánicas o no), sino incluso cualquier acto del poder, **de manera que quedase en suspenso, hasta nuestra decisión, la vigencia de las normas o la ejecutoriedad de los actos acerca de cuya adecuación constitucional un actor cualificado tuviese dudas, pues es evidente que cualquier norma y aun un simple acto pueden ser utilizados como instrumento para modificar el régimen de los poderes,** o incluso el ámbito de los derechos. Igualmente evidente es, sin embargo, que **los actos o las normas que emanan de poderes**

legítimos disfrutan de una presunción de legitimidad, que si bien puede ser cuestionada por quien entienda sus derechos vulnerados por aquéllos o éstas (y en el caso de las leyes, también por aquellos legitimados para interponer el recurso de inconstitucionalidad), obliga a considerar como excepcional la posibilidad de suspender su vigencia o ejecutoriedad. Esta presunción es, además, tanto más enérgica cuanto más directa es la conexión del órgano con la voluntad popular y llega por eso a su grado máximo en el caso del legislador, que lo es, precisamente, por ser el representante de tal voluntad. Como el legislador está vinculado por la Constitución la constatación de que la Ley la ha infringido destruye la presunción y priva de todo valor a la Ley, pero mientras tal constatación no se haya producido, toda suspensión de la eficacia de la Ley, como contraria a dicha presunción, ha de ser considerada excepcional, lo que naturalmente impide ver en ella una consecuencia necesaria general o generalizable de la primacía de la Constitución.”⁶⁵

Énfasis añadido.

- **SENTENCIA 58/2004, de 19 de abril.**
(BOE núm. 120, de 18 de mayo de 2004)
ECLI:ES:TC: 2004:58

“En este sentido es importante recordar que, **de la misma manera que el constituyente quiso sustraer al Juez ordinario la posibilidad de inaplicar una ley ante un eventual juicio de incompatibilidad con la Constitución** (por ejemplo, SSTC 17/1981, de 1 de junio, FJ 1; y 73/2000, de 14 de marzo, FJ 16), por corresponder de forma exclusiva la depuración del ordenamiento legal, vigente la Constitución, al Tribunal Constitucional, que es el único que tiene la competencia y la jurisdicción para declarar con eficacia erga omnes la inconstitucionalidad de las leyes (SSTC 73/2000, de 14 de marzo, FJ 4; 104/2000, de 13 de abril, FJ 8; 120/2000, de 10 de mayo, FJ 3; y 173/2002, de 9 de octubre, FJ 9), el eventual juicio de incompatibilidad de una norma legal interna con el Derecho comunitario no puede depender exclusivamente de un juicio subjetivo del aplicador de Derecho, esto es, de su propia autoridad, sino que **debe estar revestido de ciertas cautelas y garantías, "tanto más cuanto en un sistema democrático la**

⁶⁵ Se puede consultar la versión completa de la sentencia en el siguiente vínculo:
<https://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/446>

ley es la expresión de la voluntad popular -como se declara en el Preámbulo de nuestra Constitución- y es principio básico del sistema democrático y parlamentario hoy vigente en España" (por todas, STC 173/2002, de 9 de octubre, FJ 9).

Por tanto, a este Tribunal no le corresponde resolver en el presente asunto si existía o no la pretendida contradicción entre la normativa interna y el Derecho comunitario que justificase la inaplicación de aquélla en beneficio de ésta **sino, única y exclusivamente, si el Juez español ha adoptado su decisión inaplicativa dentro de su jurisdicción, esto es, en el proceso debido y con todas las garantías** (art. 24.2 CE; en sentido idéntico, pero con relación al principio de igualdad, STC 64/1991, de 22 de marzo, FJ 4.a), o, por el contrario, estaba obligado previamente a plantear la cuestión prejudicial interpretativa prevista en el art. 234 TCE en orden a dejar inaplicado el Derecho español.”⁶⁶

Énfasis añadido.

- **AUTO 186/2009, de 16 de junio**
(BOE 193, de 11 de Agosto de 2009)
ECLI:ES:TC: 2009:186A

“... En todo caso resulta oportuno recordar que la regla general resultante de lo establecido en el art. 35.3 LOTC es la de la **suspensión provisional de las actuaciones en el proceso judicial hasta que el Tribunal Constitucional se pronuncie sobre la admisibilidad de la cuestión**, si bien, como hemos advertido en ocasiones anteriores, **nada impide al órgano judicial promotor de una cuestión adoptar “las medidas cautelares que fueran precisas para asegurar las resultas del juicio, e incluso los efectos de la futura Sentencia de este Tribunal resolviendo la cuestión,** como tampoco existe obstáculo para que lleve a cabo otros actos de instrucción y de ordenación del proceso que no guarden relación con la validez de la norma cuestionada” (ATC 313/1996, de 29 de octubre, FJ 2; en parecidos términos, AAT 349/1997, de 28 de octubre, FJ 3, y 201/2006, de 20 de junio, FJ 3), sin que proceda ahora, al resolver el trámite de admisión del art. 37.1 LOTC, enjuiciar si la tramitación mantenida por el titular del Juzgado Central de Instrucción núm. 6 resulta o no acorde con la mencionada

⁶⁶ Se puede consultar la versión completa de la sentencia en el siguiente vínculo: <https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/5063>

facultad para la adopción de “actos de instrucción y de ordenación del proceso” desvinculados de la validez de la norma cuestionada.”⁶⁷

Énfasis Añadido.

De los criterios transcritos, se desprende por una parte que la suspensión de normas generales por parte del Tribunal Constitucional Español, no es un criterio que se haya aprobado, por el contrario existe una deferencia muy grande a las normas emanadas por el legislador. Por otra parte, refieren la posibilidad de emitir suspensiones en el proceso, con efectos únicamente para las partes en el juicio, hasta en tanto se resuelvan las cuestiones de constitucionalidad que le sean planteadas al Tribunal.

Sobre el tema, respecto a si se trata de una genuina suspensión o únicamente una paralización procesal, Carles Viver Pi-Sunyer, reflexiona:

“... ¿El planteamiento de la C.I. [Cuestión de Inconstitucionalidad] suspende o también paraliza el proceso a quo. El retraso en la resolución de las cuestiones —normalmente más de dos años— trae a primer plano este interrogante. El TC se ha enfrentado (ATC 313/1996) con esta cuestión en un supuesto curioso en el que el juez cuestionante 15 días después de plantear la C.I. —antes incluso de ser admitida por el tribunal— dictó sentencia. **El TC advierte que, una vez planteada la cuestión, queda sometida a su jurisdicción de modo que el juez a quo no puede ni retirarla ni dictar sentencia aplicando el precepto, pero añade que esto no impide la adopción de medidas cautelares,** actos de instrucción y ordenación del proceso, etc. Incluso cabría preguntarse si no puede dictar sentencia respecto de pretensiones o de partes a las que no afecta el precepto cuestionado. [...]

El planteamiento y admisión de una cuestión no paraliza, pues, el proceso a quo, pero ¿qué actividades puede llevar a cabo el juez cuestionante? **Aquí hay un campo importante de debate e investigación.** Cuestión distinta a la aquí planteada es la de la finalización del proceso a quo antes de dictar sentencia. En

⁶⁷ Se puede consultar la versión completa de la sentencia en el siguiente vínculo: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2009-13322

estos casos debe entenderse que el proceso constitucional ha perdido su objeto, por ello el juez debe dar por terminado el proceso y ponerlo en conocimiento del TC. En lugar de proceder así, en el ATC 349/1997, la Audiencia de Castellón hizo caso omiso del desistimiento de la parte apelante en una acción civil con lo que, entre otras cosas, desconoció uno de los únicos aspectos que la C.I. tiene de control «concreto»: el de la necesaria existencia de un proceso judicial en el que sea de aplicación la ley cuestionada.”⁶⁸

Sin perjuicio de lo anterior, es importante destacar que **dentro del propio Tribunal Constitucional Español, hay algunas voces que consideran que sí es posible otorgar la suspensión en asuntos relacionados con impugnación de normas generales**, Francisco A. Bravo Virumbrales (Letrado de la Comunidad de Madrid, en su artículo *LA SUSPENSIÓN DE NORMAS CON RANGO DE LEY EN LOS PROCEDIMIENTOS DE INCONSTITUCIONALIDAD*,⁶⁹ retoma diversos razonamientos de Magistrados Constitucionales, plasmando su pensamiento de la siguiente manera:

“Esta misma interpretación es la sostenida por el magistrado don Javier Delgado Barrio en su voto particular al ATC 90/2010, en el que se contiene el siguiente razonamiento que compartimos plenamente: “4. En principio son dos las posibles vías de suspensión de la vigencia o aplicabilidad de las leyes impugnadas: la primera se produce indefectiblemente como un efecto directo de la mera interposición del recurso, en tanto que en la segunda es el Tribunal el que, en atención a las circunstancias del caso, puede acordar o no la suspensión. La Constitución sólo se refiere a la suspensión de las leyes recurridas ante el Tribunal Constitucional en la primera de esas dos modalidades: lo hace, de un lado, al establecer que la impugnación contemplada por el art. 161.2 CE producirá la suspensión de la disposición o resolución recurrida,

⁶⁸ Viver Pi-Sunyer, Carles, Vicepresidente del Tribunal Constitucional, *El auto de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad*, pp. 101 y 102. Una primera versión de esta conferencia fue pronunciada y posteriormente publicada en el IV Seminario sobre Autonomía y Justicia en Cataluña, organizado por el *Consell Consultiu de la Generalitat*, el Consejo General del Poder Judicial y el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña. Cuadernos de Derecho Público, núm. 7 (mayo-agosto, 1999).

⁶⁹ Visible en el siguiente vínculo: https://www.comunidad.madrid/sites/default/files/suspension_de_normas_con_rango_de_ley_en_procedimientos_de_inconstitucionalidad_francisco_bravo_virumbrales.pdf

y lo hace también, de otro, para excluir el efecto suspensivo de la cuestión de inconstitucionalidad en el art. 163 CE. Por el contrario, **no se refiere la Constitución de modo expreso a la segunda modalidad de suspensión, la acordada cautelarmente por el Tribunal Constitucional.** Este silencio creo que **no ha de ser interpretado como la fuente de una prohibición de la suspensión cautelar en este tipo de procesos, sino como una falta de regulación constitucional –no creo que resultase inconstitucional una ley que la estableciese–** y desde luego la STC 66/1985, de 23 de mayo, referida a una ley del Estado, no da base para obtener una conclusión prohibitiva de la suspensión cautelar de la ley estatal, única que aquí importa”. En semejantes términos se pronuncia el magistrado don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez en su voto particular al mismo ATC 90/2010, en el que se afirma que “De la lectura atenta del art. 30 4 LOTC no creo que deba extraerse una conclusión negativa pues lo que este precepto establece es simplemente la regla de que la interposición del recurso de inconstitucionalidad no produce ni conlleva la suspensión ope legis de la vigencia y aplicación de las leyes estatales recurridas; de modo que, **en realidad, del precepto nada se concluye, ni a favor ni en contra, sobre la posibilidad de que el Tribunal, a instancia de parte y como medida cautelar ad hoc, pueda acordar la suspensión de disposiciones legales estatales**”. Del mismo parecer son los magistrados don Ramón Rodríguez Arribas y don Guillermo Jiménez Sánchez, en el voto particular formulado por el primero al meritado ATC 90/2010, al que se adhirió el segundo: “El art. 30 LOTC, al decir que «la admisión de un recurso o de una cuestión de inconstitucionalidad, no suspenderá la vigencia ni la aplicación de la ley, de la disposición normativa o del acto con fuerza de ley, excepto en el caso en que el Gobierno se ampare en lo dispuesto por el art. 161.2 de la Constitución para impugnar, por medio de su Presidente, Leyes, disposiciones normativas o actos con fuerza de ley de las Comunidades Autónomas», **lo que hace es fijar la regla general de que la sola admisión de un recurso abstracto sobre la constitucionalidad de una ley no lleva implícita la suspensión de su vigencia y aplicación, y a renglón seguido establece ya una excepción: la de la suspensión automática de las leyes autonómicas** cuando son impugnadas por el Presidente del Gobierno, invocando la facultad que le confiere la propia Constitución. **Por lo tanto, no puede afirmarse que del solo texto del art. 30 LOTC nazca una prohibición absoluta de suspensión**, máxime teniendo en cuenta que cuando se redactó este precepto había otra excepción, que era la del recurso previo de inconstitucionalidad frente a leyes orgánicas. Precisamente la desaparición del recurso previo dejó al art. 30

como única norma sobre la cuestión y puede y debe hacerse una interpretación integradora del precepto con la Ley y con la Constitución, como la que sostengo y he mantenido en la deliberación del Auto, del que me aparto...”

Énfasis añadido.

En el contexto anterior, es evidente que dentro del propio Tribunal Constitucional existen integrantes que consideran que la prohibición del texto constitucional no es absoluta, pues en síntesis, señalan que la Constitución Española únicamente prohíbe una suspensión automática con la presentación del asunto, no así una suspensión acordada cautelarmente por el Tribunal Constitucional.

C. CONSIDERACIÓN COMPARATIVA SOBRE LA SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES, ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD Y AMPARO CONTRA LEYES.

En este apartado, únicamente procederemos con un análisis sintético respecto de las notas distintivas a nivel legal en la suspensión respecto de diversos medios de control constitucional, a saber:

Controversia Constitucional	Acción de Inconstitucionalidad	Juicio de Amparo
Ley Reglamentaria artículo 105 Constitucional.	Ley Reglamentaria artículo 105 Constitucional.	Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la CPEUM.
La ministra o el ministro instructor, de oficio o a petición de parte, podrá conceder la suspensión del acto que las motivare, hasta antes de que se dicte la sentencia definitiva.	Tratándose de acciones de inconstitucionalidad <u>planteadas respecto de normas generales, en ningún caso su admisión dará lugar a la suspensión de la norma cuestionada.</u>	La suspensión del acto reclamado se decretará de oficio o a petición de la persona quejosa.
(Artículo 14)	(Artículo 64)	(Artículo 125)
<u>Tratándose de controversias constitucionales planteadas respecto de normas</u>	En las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán en todo aquello que	La suspensión se concederá de oficio y de plano cuando se trate de actos que importen

<u>generales, en ningún caso su admisión dará lugar a la suspensión de la norma cuestionada.</u> (Artículo 14)	no se encuentre previsto en este Título, en lo conducente, las disposiciones contenidas en el Título II (Artículo 59)	peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento, incomunicación, deportación o expulsión, proscripción o destierro, extradición, desaparición forzada de personas o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución ... (Artículo 126)
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 la parte solicitante. (Artículo 15)		Requisitos: I. Que la solicite la persona quejosa, y II. Que no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público. La suspensión se tramitará en incidente por separado y por duplicado. (Artículo 128)
La suspensión se tramitará por vía incidental y podrá ser solicitada por las partes en cualquier tiempo hasta antes de que se dicte sentencia definitiva. (Artículo 16)		La suspensión se podrá pedir en cualquier tiempo mientras no se dicte sentencia ejecutoria. (Artículo 130)
Para el otorgamiento de la suspensión deberán tomarse en cuenta las circunstancias y características particulares de la controversia constitucional. (Artículo 18)		En los juicios de amparo en que se reclame una norma general autoaplicativa sin señalar un acto concreto de aplicación, <u>la suspensión se otorgará para impedir los efectos y consecuencias de la norma en la esfera jurídica de la persona quejosa.</u> En el caso en que se reclame una norma general con motivo del primer acto de su aplicación, la suspensión, además de los efectos establecidos en el párrafo anterior, se decretará en relación con los efectos y

		consecuencias subsecuentes del acto de aplicación. Tratándose de juicios de amparo que <u>resuelvan la inconstitucionalidad de normas generales, en ningún caso las suspensiones que se dicten fijarán efectos generales.</u> (Artículo 148)
El auto o la interlocutoria mediante el cual se otorgue deberá señalar con precisión los alcances y efectos de la suspensión, los órganos obligados a cumplirla, los actos suspendidos, el territorio respecto del cual opere, el día en que deba surtir sus efectos y, en su caso, los requisitos para que sea efectiva. (Artículo 18)		

D. CONSECUENCIAS DE LA REFORMA JUDICIAL DE 2024, SOBRE LA SUSPENSIÓN DE NORMAS, APLICABLE A LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.

Como ya fue mencionado, el 15 de septiembre del 2024, se publicaron diversas reformas al Poder Judicial de la Federación y a la regulación que establece la CPEUM para diversos juicios que se tramitan ante la SCJN y los demás órganos del PJJF.

Dichas cuestiones se analizarán con mayor amplitud en capítulos siguientes, no obstante, para efectos de la suspensión y la tramitación de las controversias constitucionales, uno de los principales impactos es que se insertó a nivel constitucional la prohibición expresa de otorgar la suspensión cuando se trate de la impugnación de normas generales en controversia constitucional, asimismo, otro gran impacto lo constituye en el sentido de que se reformó el sistema judicial mexicano para incorporar en la Constitución mecanismos que permitan a la

ciudadanía participar en los procesos de elección de los Ministros de la SCJN, Magistrados de Circuito y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Jueces de Distrito, así como de las personas que integran el Tribunal de Disciplina Judicial.

En ese sentido, para entender de mejor manera el contexto normativo que se aborda en el presente trabajo, a continuación se exponen en términos generales las implicaciones de mayor relevancia para este apartado:

A) Suprema Corte de Justicia de la Nación.

- Reduce el número de los Ministros integrantes de la SCJN de 11 a 9.
- Elimina las dos Salas con las que funcionaba la SCJN (la Primera Sala atiende asuntos civiles y penales, y la Segunda Sala asuntos de carácter laboral y administrativo), a fin de que sea el Pleno de la misma quien resuelva todos los asuntos que conozca la SCJN.
- Prevé que las sesiones que sostenga la SCJN deberán ser públicas, eliminando así la excepción que les permite celebrar sesiones secretas cuando así lo exija la moral o el interés público.
- Disminuir de 8 a 6 el número de votos requerido para que las sentencias dictadas por el Pleno de la SCJN sean obligatorias para todas las autoridades jurisdiccionales de la Federación y de las entidades federativas.

B) Elección de Ministros, Magistrados y Jueces.

- Como ya fue señalado, los Ministros de la SCJN ya no serán designados directamente por el Ejecutivo Federal, sino elegidos de manera popular

mediante votación ciudadana. De igual forma, los cargos de Magistrados y Jueces se ocuparán a través de votación ciudadana.

- La elección de los Ministros de la SCJN, Magistrados y Jueces se realizará el primer domingo de junio en las elecciones ordinarias de cada 3 años, ya sean elecciones intermedias o para la elección de la Presidencia de la República y senadurías.

C) Administración de justicia.

- Establece que las leyes preverán las cuantías en asuntos de materia **tributaria** en los cuales los tribunales administrativos, así como los Jueces, Magistrados o, en su caso, la SCJN, deberán resolver en un máximo de 6 meses. En caso de transcurrir el plazo señalado y que no se haya dictado sentencia, la autoridad que conozca del asunto deberá dar aviso al Tribunal de Disciplina Judicial y justificar las razones de dicha demora.
- **Tratándose de juicios de amparo que resuelvan la inconstitucionalidad de normas generales,⁷⁰ en ningún caso las sentencias que se dicten tendrán efectos generales.**

Esto significa, por una parte, que **la sentencia solo beneficiará a quien haya promovido el amparo** y, correlativamente, que la disposición declarada inconstitucional seguirá vigente para todas las personas que no hayan promovido amparo (este cambio puede tener un impacto importante en asuntos en los que se pretendan defender derechos de naturaleza colectiva, derechos ambientales etc.).

⁷⁰ Por normas generales debe entenderse disposiciones que aplican a toda la población que se ubica en los supuestos que regulen, tanto federales como estatales.

- Tratándose de juicios de amparo en los que se reclame la inconstitucionalidad de normas generales, **en ningún caso la suspensión podrá concederse con efectos generales**, es decir, que la suspensión otorgada únicamente beneficiará a quien haya promovido el amparo.
- Precisa que en las controversias constitucionales o acciones de inconstitucionalidad planteadas ante la SCJN respecto de normas generales, **en ningún caso su admisión dará lugar a la suspensión de la norma cuestionada.**

Esto implica que durante la tramitación del asunto la norma debe aplicarse y surtir todas sus consecuencias legales.

Al respecto, la CPEUM, antes de la reforma no señalaba en su artículo 105 una prohibición expresa para otorgar la suspensión de normas generales en controversia constitucional, dicha composición del artículo constitucional, junto con disposiciones como las del artículo primero hicieron posible el otorgamiento de suspensiones en los precedentes que ya fueron citados previamente.

Si bien es cierto, la prohibición sí se encontraba de manera expresa en la Ley Reglamentaria, con la reforma constitucional de entre otros, el artículo 105, publicada en el DOF, el 15 de septiembre del 2024, se elevó a nivel constitucional dicha prohibición, al quedar de la siguiente manera:

Tratándose de controversias constitucionales o de acciones de inconstitucionalidad planteadas respecto de normas generales, en ningún caso su admisión dará lugar a la suspensión de la norma cuestionada.

Por otra parte, en la reforma legal de 2025, a la ley reglamentaria, se señaló lo siguiente:

ARTICULO 14. Tratándose de las controversias constitucionales, la ministra o el ministro instructor, de oficio o a petición de parte, podrá conceder la suspensión del acto que las motivare, hasta antes de que se dicte la sentencia definitiva. La suspensión se concederá con base en los elementos que sean proporcionados por las partes o recabados por la ministra o el ministro instructor en términos del artículo 35, en aquello que resulte aplicable.

Tratándose de controversias constitucionales planteadas respecto de normas generales, en ningún caso su admisión dará lugar a la suspensión de la norma cuestionada.

Es importante destacar, que como uno de los principales obstáculos para el otorgamiento de suspensiones siempre se ha señalado que es la salvaguarda de las normas emitidas por los órganos legislativos por plasmar en ellas la voluntad popular canalizada a través de un proceso legislativo, en ese sentido, no se debe perder de vista que un aspecto de la reforma judicial que innegablemente tendrá repercusión en temas como la suspensión es que los Ministros de la SCJN, también contarán con esa “Legitimidad democrática directa” resultado de un proceso de votación.

En efecto, derivado de dicha reforma, el tema principal es el modo de elección de los titulares de los órganos jurisdiccionales, misma que a partir de 2025, será por elección popular. Este aspecto, independientemente de las consideraciones propias respecto a, si es o no adecuada dicha forma de elección (que da materia y ha sido objeto de sendos estudios), genera una nueva interrogante, ¿Dicha legitimación democrática también los habilitaría para suspender con la misma fuerza democrática determinaciones que pudieran afectar los derechos humanos o el denominado “coto vedado”?

Lo anterior, pues aparte de contar ahora con una legitimidad formal, también, bajo la motivación de la reforma, también cuentan con una legitimidad material, que los podría facultar para que con un estudio jurídico estructurado pudieran aplicar

dichas suspensiones. No obstante, en México nos encontramos con la prohibición total a nivel constitucional que elimina dicha herramienta de la SCJN.

Capítulo IV

IV. LEGITIMIDAD JUDICIAL.

A. LEGITIMACIÓN DE LOS MINISTROS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA DETERMINAR MEDIDAS CAUTELARES, INCLUIDA LA SUSPENSIÓN.

En un Estado constitucional de derecho, el papel de los jueces constitucionales se vuelve crucial en la protección de los derechos fundamentales y en la preservación del orden constitucional. Sin embargo, su legitimidad ha pretendido ser objeto de debate, especialmente cuando sus decisiones impactan directamente en la vida política o social del país.

La legitimidad judicial puede entenderse desde dos dimensiones: la legitimidad formal, que se refiere al origen legal y procedimental del poder judicial; y la legitimidad sustantiva o material, que se relaciona con la aceptación social y la razonabilidad de las decisiones emitidas.

Para el catedrático argentino, Martín Federico Böhmer, la legitimidad judicial se define como:

“La capacidad para generar la confianza suficiente en la ciudadanía para que lleve sus conflictos a la justicia y para que obedezca sus decisiones es lo que se llama legitimidad subjetiva, para diferenciarla de la objetiva, que consiste en la forma en la que las autoridades judiciales adquieren el carácter de tales a través de procesos regulados en la constitución política. Una autoridad es legítima objetivamente cuando fue nombrada de acuerdo con procedimientos adecuados definidos por la ley. El punto es que una autoridad puede ser legítima

objetivamente pero carecer, en algún grado, de legitimidad subjetiva, que es la que interesa aquí.”⁷¹

Sobre el tema, el abogado de la Universidad de Buenos Aires, Roberto Saba, también reflexiona que la legitimidad no sólo se actualiza con las sentencias debidamente razonadas, sino que añade un aspecto importante, refiriendo que esas decisiones también deben ser percibidas como legítimas y objetivas, por la ciudadanía, al referir lo siguiente:

“¿cuál es la fuente de legitimidad de la autoridad de los jueces y juezas constitucionales?

Una posible respuesta a esta pregunta, en el sentido del tercer argumento que estoy presentando aquí, es que los tribunales constitucionales construyen su legitimidad a partir del hecho de que sus decisiones estén basadas en razones públicas, en el sentido de que estén fundadas en razones universalizables y que no estén motivadas en las preferencias personales — políticas, religiosas o filosóficas— de los miembros del tribunal. Además, esas decisiones deben ser percibidas como tales por la ciudadanía ...”⁷²

Por otra parte, si bien puede existir una legitimidad tanto formal como material, el conflicto entre los poderes del Estado, respecto de las decisiones con impacto político siempre es latente.

Al respecto, Saba señala que el límite constitucional al autogobierno, siempre tendrá consigo una tensión entre quienes señalen que expresan la voluntad popular, y los que velan por la preservación de la voluntad (constitucional) del pueblo:

“La tensión teórica entre el autogobierno y su límite constitucional que conduciría, según vimos, a la aparente existencia de una paradoja se traslada y emerge como una

⁷¹ F. Böhmer, Martín y De la Rosa, Xochitiotzi Carlos, *coords.*, *Ética y legitimidad judicial*, México, Centro de Estudios Constitucionales de la SCJN - Editorial Tirant lo Blanch, 2024, p. 6.

⁷² *Ibidem*, Prólogo de Roberto Saba, p. XXX.

tensión entre las instituciones de la democracia constitucional como, por ejemplo, entre el Parlamento y la Asamblea Constituyente, cuando ambos cuerpos dicen expresar la voluntad del pueblo habiendo tomado decisiones contradictorias. Algo similar, aunque no idéntico, sucede entre los poderes políticos, por un lado, y los tribunales que ejercen el control de constitucionalidad, por otro, en el caso de que la constitución sea concebida como la expresión de un acuerdo. Así, los primeros alegarán que son ellos los que expresan la voluntad popular, mientras que los segundos sostendrán que son ellos los que velan por la preservación de la voluntad (constitucional) del pueblo que opera como límite al poder de decisión de los órganos democráticos de gobierno o las mayorías coyunturales, incluso de mayorías muy extendidas.”⁷³

Como sabemos, en México la SCJN es el máximo tribunal constitucional y sus ministros son designados de conformidad con la CPEUM, lo que les otorga una legitimidad formal u objetiva, al seguir el proceso constitucionalmente establecido.

Como fue señalado previamente, los jueces constitucionales, al ejercer el control de constitucionalidad, actúan como contrapeso a los poderes políticos. Esta función contramayoritaria implica que puede invalidar normas aprobadas democráticamente si vulneran la Constitución.

Esta capacidad ha generado tensiones, particularmente cuando las decisiones judiciales contradicen políticas públicas o leyes aprobadas por mayorías. Sin embargo, como ya ha sido referido esta función natural de un Tribunal Constitucional está justificada si se basa en una interpretación sólida y coherente del texto constitucional, garantizando derechos fundamentales y evitando abusos del poder.

Edgar Caballero en su obra “El diálogo jurisprudencial de la suprema corte de justicia de la nación con los tribunales constitucionales y regionales”, señala respecto a los Jueces constitucionales:

⁷³ F. Böhmer, Martín y De la Rosa Xochitiotzi, Carlos... *cit.* Prólogo de Roberto Saba, p. XXII y XXIII.

“... ser Juez constitucional, implica comprender o concebir la Constitución como el ordenamiento supremo del Estado constitucional, integrado por valores, principios y normas, secuencia que da orden jerárquico, amplitud, decreciente y lo inverso, en cuanto a flexibilidad para adaptarse a la evolución social.

Ser juez constitucional, significa enseguida, buscar y hallar, mediante la Constitución y sin salirse de ella, la solución de problemas políticos, planteados en términos jurídicos, interpretándola siempre de buena fe, sintiéndose un servidor y guardián leal de ella; indagando cuánto puede desprenderse de sus valores, principios y normas para resolver la controversia; y considerando que la doctrina de su sentencias se extiende más allá del caso, en cuestión factor que lo obliga a prefigurarse las consecuencias. Debe conocer la trayectoria institucional de nuestro Estado, apreciando sus fortalezas y promoviéndolas, pero también consciente de sus fragilidades para morigerarlas y no agudizarlas. Está obligado poner a prueba, en todas las decisiones que adopta, la resolución y la prudencia, el coraje y la independencia, la ecuanimidad y la ciencia o la técnica, en fin, la innovación y la experiencia.”⁷⁴

Parte de esa legitimidad, se encuentra en la independencia judicial, de la cual el Dr. Alfonso Herrera, señala que:

“La independencia judicial surge con el Estado liberal, primer eslabón del Estado constitucional, en cuanto a elemento que integra la división poderes y el Estado del Derecho. El juez es “independiente”, porque actúa de forma “imparcial”, sobre ordenada a las partes, y con sumisión plena y exclusiva a la Ley y no la voluntad del Ejecutivo, del Parlamento o del Rey. Hoy el artículo 10 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, reconoce que toda persona tiene derecho en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de su sus derechos y obligaciones. El posterior. Artículo 14.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y

⁷⁴ Caballero González, Edgar S., *El diálogo jurisprudencial de la suprema corte de justicia de la nación con los tribunales constitucionales y regionales*, México, Editorial Porrúa, 2019, p. 43.

Políticos de 1966 añade esta misma garantía, por un tribunal competente y establecido por la ley ...”⁷⁵

En ese sentido, la legitimidad material se construye a través de la confianza ciudadana, la independencia judicial, la transparencia, y la solidez argumentativa de las resoluciones, y no sólo eso, es importante que nuestro Máximo Tribunal, ponga especial cuidado en que sus determinaciones también sean percibidas así por la sociedad mexicana, para fortalecer la confianza y legitimidad de dicho Tribunal Constitucional.

Con el ejercicio de dichos elementos de legitimidad judicial se respaldan las decisiones del Tribunal Constitucional y se evita en mayor medida que se pretenda realizar una indebida referencia a un “Gobierno de los jueces”.

“Le Gouvernement des juges es una conocida obra publicado en 1921, en la que su autor, Edouard Lambert, profesor de Derecho comparado en la Universidad de Lyon, analizaba «la experiencia americana del control judicial de la constitucionalidad de las leyes», tal y como rezaba el subtítulo del trabajo. En aquel trabajo se encontraban presentes ya todos los temores e inquietudes respecto de una posible preeminencia o supremacía de una suerte de aristocracia judicial, a la que delegar la solución de los grandes conflictos entre las diversas clases sociales, en lugar de residenciarlos en la práctica política. La fórmula «gobierno de los jueces» hizo fortuna extendiéndose hasta nuestros días.”⁷⁶

En ese contexto, en el caso mexicano, consideramos que si bien nuestro Tribunal Pleno cuenta con legitimidad objetiva y subjetiva para el dictado de sus medidas, tanto la Suprema Corte como el Poder Judicial de la Federación deben seguir promoviendo la cultura constitucional y la formación ética y técnica de sus integrantes, como vía para consolidar una legitimidad sustentada en el derecho y

⁷⁵ Herrera García, Alfonso, *Elementos de Jurisdicción constitucional (nacional, comparada y supranacional)* ... cit., pp. 21 - 22.

⁷⁶ Tommaso Edoardo, Frosini, “EL GOBIERNO DE LOS JUECES. UNA HISTORIA ITALIANA”, *Revista Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 50, 2022, trad. de Fernando Reviriego Picón, p. 629.

no en la política. La legitimidad de los jueces constitucionales en México no puede basarse únicamente en el procedimiento de su nombramiento, sino en el ejercicio responsable, independiente y razonado de su función.

Fortalecer la legitimidad judicial en México, es una tarea constante, y consideramos que pueden ser de utilidad los siguientes elementos:

- Argumentación sólida: Decisiones bien fundamentadas, con respeto a los precedentes y al derecho internacional.
- Transparencia y comunicación: Argumentos jurídicos accesibles, acceso a sesiones públicas y buena difusión del rol del poder judicial.
- Cultura jurídica ciudadana: Fomentar la educación constitucional que permita a la sociedad mexicana entender y evaluar la labor del poder judicial.
- Controles institucionales rigurosos: Órganos de disciplina sólidos y confiables, que aseguren que la función judicial no sea cooptada y se ejerza en un marco de ética impoluta.
- Monitoreo independiente: Órganos de observación de la sociedad civil para evaluar procesos electorales judiciales y desempeño de jueces.

No se debe perder de vista que en los sistemas democráticos modernos, el equilibrio entre los poderes del Estado es una garantía esencial del Estado de Derecho.

En el contexto de nuestro análisis, una de las cuestiones más controvertidas es la legitimidad del poder judicial para suspender la aplicación de normas

generales dictadas por el poder legislativo legalmente constituido y siguiendo un proceso legislativo.

El Estado mexicano se estructura sobre la base de los principios de supremacía constitucional, división de poderes y protección de los derechos humanos. En esa tesitura, la actuación del Poder Judicial como garante de la Constitución ha cobrado una importancia creciente, especialmente frente a normas generales emitidas por el Poder Legislativo o el Ejecutivo que potencialmente vulneran derechos fundamentales.

La posibilidad de que jueces y tribunales suspendan, de manera cautelar, la aplicación de estas normas genera un debate jurídico relevante; no obstante **en México se eliminó esa posibilidad con la modificación del texto constitucional pero, no se elimina el debate doctrinal de una restricción de tal naturaleza.**

En ese orden de ideas, tampoco pasa desapercibido en este estudio que la legitimación constitucional y legal de los ministros de la SCJN para dictar medidas cautelares, particularmente la suspensión, en el marco del control constitucional, ha sido objeto de debate en términos de su legitimación jurídica, especialmente cuando tales medidas son dictadas por un solo ministro.

Al respecto, por norma general y cuando no se trata de asuntos que impliquen una medida cautelar respecto de una norma general, un ministro instructor puede dictar la suspensión del acto impugnado cuando se justifique la apariencia de buen derecho (*fumus boni iuris*) y el peligro en la demora (*periculum in mora*).

La Corte ha sostenido que la adopción de medidas cautelares, incluso por un solo ministro, se justifica en aras de garantizar la eficacia de la resolución final del fondo del asunto y evitar daños irreparables. En este sentido, el Pleno de la

SCJN ha afirmado que “la suspensión tiene por objeto conservar la materia del juicio y evitar la consumación de actos que hagan ilusoria la protección constitucional”.

Esta facultad ha sido confirmada por el Pleno de la Corte, que ha reconocido que los ministros instructores actúan como garantes del debido proceso constitucional. En su momento, se determinó que la suspensión dictada por un ministro es una herramienta procesal indispensable para preservar la materia del litigio constitucional.

El debate también se relaciona con la separación de poderes, dado que la suspensión puede frenar temporalmente actos de otros poderes u órdenes de gobierno. Sin embargo, esta tensión es inherente al control de constitucionalidad y no constituye una extralimitación, siempre que se ejerza dentro del marco legal.

La pregunta central es si esta suspensión puede considerarse legítima dentro de un sistema democrático de separación de poderes, o si representa una indebida intromisión del poder judicial en funciones legislativas.

Suspender una norma general va más allá de inaplicarla en un caso concreto, implica impedir su aplicación de forma temporal, muchas veces con efectos *erga omnes*, mientras se resuelve el fondo del asunto. Aquí se genera tensión con el principio democrático, pues las normas generales son expresión de la voluntad popular a través del legislador o del órgano competente para dictarlas.

En ese contexto, nos podemos cuestionar lo siguiente: ¿El poder judicial tiene como función esencial proteger los derechos fundamentales?, y para ello ¿Debe contar con herramientas efectivas? Responder a esas interrogantes, probablemente nos lleve a replantear una limitación irrestricta como la consagrada actualmente por nuestro marco normativo, pues la suspensión temporal de normas podría evitar daños irreparables mientras se decide sobre su validez constitucional y esta medida, se puede acotar para casos extremos que así lo ameriten.

La legitimidad judicial para suspender normas generales es un tema complejo que enfrenta dos principios fundamentales: Por una parte el respeto a la legalidad democrática y por la otra, la protección efectiva de los derechos fundamentales.

En un estado de derecho, se considera que **esta facultad puede ser legítima si se ejerce con criterios claros, límites estrictos y con control jurisdiccional riguroso**. La clave no está en negar esta posibilidad al poder judicial, sino en **garantizar que se ejerza de forma excepcional, justificada y respetuosa del orden constitucional**. Solo así se preservará el equilibrio entre poderes y la vigencia plena de los derechos en una democracia constitucional.

Esta tensión ha sido abordada por la SCJN mediante criterios de excepcionalidad, proporcionalidad y fundamentación estricta.

En su jurisprudencia, que ha sido citada en capítulos precedentes, se insiste en que la suspensión de normas debe ser un último recurso, reservado para situaciones en las que se justifique plenamente su necesidad y se demuestre el daño irreparable que la norma podría causar.

En este sentido, el Poder Judicial no actúa como legislador negativo ni pretende sustituir la voluntad popular expresada en las leyes, sino como guardián de la Constitución, con el encargo de evitar que se consoliden situaciones contrarias al orden constitucional mientras se analiza el fondo del litigio.

El Ministro en retiro Cossío Díaz, realiza un magistral panorama respecto a la constante pugna que existe entre los poderes de un Estado, señalando que:

“... Como es evidente por la época en que se racionaliza como forma correcta de ejercicio del poder, el principio de división de poderes no tiene un sustento democrático, sino

exclusivamente liberal. Se trataba entonces no de una forma de promover la participación ciudadana, sino de lograr el control del ejercicio del poder en aras de la libertad individual. Sin embargo, el carácter eminentemente formal del principio permitió darle cabida con posterioridad dentro del ideario democrático, al punto que llegó a identificarse con él. **En su nueva comprensión, el principio de división de poderes posibilita: primero, que los representantes populares (como antes la aristocracia) emitieran las normas generales mediante las cuales habían de regularse la totalidad de las conductas de una determinada sociedad;** segundo, que los órganos ejecutivos ejecutarán las normas generales emitidas por los órganos legislativos y tercero, que los órganos judiciales resolverían los conflictos que se suspiraban con motivo de la aplicación de las leyes. En este esquema tripartita, el legislador, representante supremo de la voluntad general, se encontraba en la cúspide del sistema jurídico (o lo que es igual político), y sus decisiones no podían ser cuestionadas por ningún otro órgano del estado o particular. **La influencia del legislador llegó a ser tan importante, que el derecho se confundió con las normas emitidas por él (las leyes), y se desconoció la posibilidad de concebir como derecho a otras muchas expresiones normativas (tratados, reglamentos, sentencias, contratos, etc.). La apuntada quiebra del principio de división de poderes, significó también la pérdida de supremacía del legislador y de la ley. En adelante, la aparición de unos tribunales, cuya función era el control de la regularidad de las normas jurídicas a partir de lo dispuesto en las constitucionales, permitió que la Constitución se convirtiera en la norma suprema del orden jurídico y los tribunales constitucionales, en los órganos que, en última instancia, definían el derecho.**

El régimen democrático, que en esos años se había venido construyendo sufrió, igualmente, las consecuencias del nuevo sistema de reparto de ejercicio del poder. Así, **las decisiones tomadas por ciertos órganos representativos integrados a partir del voto ciudadano y la intermediación de los partidos políticos, tuvieron que ser contrastadas con la Constitución tal como era entendida por el tribunal constitucional. El juego político, en consecuencia, se formalizó jurídicamente a partir de la Constitución, lo que implicó también que la “verdad política” requiera constituirse, simultáneamente, en “verdad jurídica”.** El cambio constitucional operado significó un enorme desplazamiento en la correlación del ejercicio del poder, pues la decisión sobre lo que es válido existente o posible socialmente, se confirió a un órgano concebido y diseñado para

capturar técnicamente. La racionalidad social subyacente a tan importante decisión fue, precisamente, la necesidad de constituir un órgano que a través de un ejercicio técnico jurídico, lograría que la política y su nota distintiva, la fuerza, quedaran subordinadas a la razón del derecho. El sometimiento de la política al derecho, no tuvo en la creación de los tribunales constitucionales su primera expresión, en tanto tal forma de relación de dos ámbitos de la vida social, se había venido intentando ya en los modelos del Estado de derecho o la rule of law. Sin embargo, por el carácter supremo de la Constitución, el esfuerzo a favor de los tribunales constitucionales, sí representó un intento más totalizador: en adelante, las distintas fuerzas sociales habrían de ver que sus proyectos sociales específicos eran validados o nulificados por un órgano que se presentaba bajo la aureola de la técnica jurídica.

Ante la aparición de los órganos constitucionales, y su caudal impresionante atribuciones, de inmediato **se levantaron voces, disconformes, precisamente aquellas quienes se preguntaban acerca de, primero, la conveniencia de subordinar la política al derecho y, segundo, aquellas que se preguntaban con razón por los límites decisorios de los nuevos órganos. Las inquietudes de los primeros fueron respondidas de la historia, los horrores que provocaron las dictaduras políticas que originaron la segunda guerra mundial, aconsejaban de plano la limitación de la política por el derecho. Las inquietudes de los segundos, han sido mucho más difíciles de solucionar y han originado un diálogo constante entre distintos interlocutores, diálogo que constituye, en buena medida, la historia del derecho constitucional**, de la teoría del derecho y de parte de la filosofía política europeas y estadounidenses de los últimos cincuenta años. ...”⁷⁷

Énfasis añadido.

Como se aprecia del texto transcrito, resulta de suma importancia resaltar consideraciones como la de la conveniencia de subordinar la política al derecho, situación que fue confirmada por la historia, por los horrores que provocaron las dictaduras políticas que originaron la segunda guerra mundial.

⁷⁷ Cossío Díaz, José Ramon, *Constitución, Tribunales y Democracia*, México, Editorial Themis, 1998, pp. 64-66.

B. EL PROCESO DE SELECCIÓN DE JUECES CONSTITUCIONALES Y SU LEGITIMACIÓN DEMOCRÁTICA.

En septiembre de 2024, el Congreso mexicano aprobó una reforma constitucional que modifica drásticamente el método de acceso a los cargos judiciales federales, incluyendo ministros de la Suprema Corte, magistrados y jueces de distrito, quienes por primera vez serán elegidos por voto popular.

El proceso de selección se encuentra plasmado en el artículo 96 de la CPEUM, que establece lo siguiente:

“Artículo. 96.- Las Ministras y Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Magistradas y Magistrados de la Sala Superior y las salas regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Magistradas y Magistrados del Tribunal de Disciplina Judicial, Magistradas y Magistrados de Circuito y Juezas y Jueces de Distrito, serán elegidos de manera libre, directa y secreta por la ciudadanía el día que se realicen las elecciones federales ordinarias del año que corresponda conforme al siguiente procedimiento:

I. El Senado de la República publicará la convocatoria para la integración del listado de candidaturas dentro de los treinta días naturales siguientes a la instalación del primer periodo ordinario de sesiones del año anterior al de la elección que corresponda, que contendrá las etapas completas del procedimiento, sus fechas y plazos improrrogables y los cargos a elegir. **El órgano de administración judicial hará del conocimiento del Senado los cargos sujetos a elección, la especialización por materia, el circuito judicial respectivo y demás información que requiera;**

II. Los Poderes de la Unión postularán el número de candidaturas que corresponda a cada cargo conforme a los párrafos segundo y tercero del presente artículo. Para la evaluación y selección de sus postulaciones, observarán lo siguiente: a) Los Poderes establecerán mecanismos públicos, abiertos, transparentes, inclusivos y accesibles que permitan la participación de todas las personas interesadas que acrediten los requisitos establecidos en

esta Constitución y en las leyes, presenten un ensayo de tres cuartillas donde justifiquen los motivos de su postulación y remitan cinco cartas de referencia de sus vecinos, colegas o personas que respalden su idoneidad para desempeñar el cargo; **b) Cada Poder integrará un Comité de Evaluación conformado por cinco personas reconocidas en la actividad jurídica**, que recibirá los expedientes de las personas aspirantes, evaluará el cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales e identificará a las personas mejor evaluadas que cuenten con los conocimientos técnicos necesarios para el desempeño del cargo y se hayan distinguido por su honestidad, buena fama pública, competencia y antecedentes académicos y profesionales en el ejercicio de la actividad jurídica, y **c) Los Comités de Evaluación integrarán un listado de las diez personas mejor evaluadas para cada cargo en los casos de Ministras y Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación**, Magistradas y Magistrados de la Sala Superior y salas regionales del Tribunal Electoral e integrantes del Tribunal de Disciplina Judicial, y de las seis personas mejor evaluadas para cada cargo en los casos de Magistradas y Magistrados de Circuito y Juezas y Jueces de Distrito. **Posteriormente, depurarán dicho listado mediante insaculación pública para ajustarlo al número de postulaciones para cada cargo, observando la paridad de género**. Ajustados los listados, los Comités los remitirán a la autoridad que represente a cada Poder de la Unión para su aprobación y envío al Senado.

III. El Senado de la República recibirá las postulaciones y remitirá los listados al Instituto Nacional Electoral a más tardar el 12 de febrero del año de la elección que corresponda, a efecto de que organice el proceso electivo.

Las personas candidatas podrán ser postuladas simultáneamente por uno o varios Poderes de la Unión, siempre que aspiren al mismo cargo. Los Poderes que no remitan sus postulaciones al término del plazo previsto en la convocatoria no podrán hacerlo posteriormente, y

IV. El Instituto Nacional Electoral efectuará los cómputos de la elección, publicará los resultados y entregará las constancias de mayoría a las candidaturas que obtengan el mayor número de votos, asignando los cargos alternadamente entre mujeres y hombres. También declarará la validez de la elección y enviará sus resultados a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Texto actualizado al martes 15 de abril de 2025. Federación o al Pleno

de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para el caso de magistraturas electorales, quienes resolverán las impugnaciones antes de que el Senado de la República instale el primer periodo ordinario de sesiones del año de la elección que corresponda, fecha en que las personas aspirantes electas tomarán protesta de su encargo ante dicho órgano legislativo.

Para el caso de Ministras y Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Magistradas y Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación e integrantes del Tribunal de Disciplina Judicial, **la elección se realizará a nivel nacional conforme al procedimiento anterior y en los términos que dispongan las leyes. El Poder Ejecutivo postulará por conducto de la persona titular de la Presidencia de la República hasta tres personas aspirantes; el Poder Legislativo postulará hasta tres personas, una por la Cámara de Diputados y dos por el Senado, mediante votación calificada de dos tercios de sus integrantes presentes, y el Poder Judicial de la Federación, por conducto del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, postulará hasta tres personas por mayoría de seis votos.**

Para el caso de Magistradas y Magistrados de Circuito, así como Juezas y Jueces de Distrito, la elección se realizará por circuito judicial conforme al procedimiento establecido en este artículo y en los términos que dispongan las leyes. Cada uno de los Poderes de la Unión postulará hasta dos personas para cada cargo: el Poder Ejecutivo lo hará por conducto de su titular; el Poder Legislativo postulará una persona por cada Cámara mediante votación de dos terceras partes de sus integrantes presentes, y el Poder Judicial de la Federación, por conducto del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, postulará hasta dos personas por mayoría de seis votos.

El Senado incorporará a los listados que remita al Instituto Nacional Electoral a las personas que se encuentren en funciones en los cargos señalados en el párrafo anterior al cierre de la convocatoria respectiva, excepto cuando manifiesten la declinación de su candidatura dentro de los treinta días posteriores a su publicación o sean postuladas para un cargo o circuito judicial diverso. La asignación de los cargos electos se realizará por materia de especialización entre las candidaturas que obtengan el mayor número de votos.

La etapa de preparación de la elección federal correspondiente iniciará con la primera sesión que el Consejo General del

Instituto Nacional Electoral celebre en los primeros siete días del mes de septiembre del año anterior a la elección.

Las personas candidatas tendrán derecho de acceso a radio y televisión de manera igualitaria, conforme a la distribución del tiempo que señale la ley y Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Texto actualizado al martes 15 de abril de 2025. determine el Instituto Nacional Electoral. Podrán, además, participar en foros de debate organizados por el propio Instituto o en aquellos brindados gratuitamente por el sector público, privado o social en condiciones de equidad.

Para todos los cargos de elección dentro del Poder Judicial de la Federación estará prohibido el financiamiento público o privado de sus campañas, así como la contratación por sí o por interpósita persona de espacios en radio y televisión o de cualquier otro medio de comunicación para promocionar candidatas y candidatos. Los partidos políticos y las personas servidoras públicas no podrán realizar actos de proselitismo ni posicionarse a favor o en contra de candidatura alguna.

La duración de las campañas para los cargos señalados en el presente artículo será de sesenta días y en ningún caso habrá etapa de precampaña. La ley establecerá la forma de las campañas, así como las restricciones y sanciones aplicables a las personas candidatas o servidoras públicas cuyas manifestaciones o propuestas excedan o contravengan los parámetros constitucionales y legales.”

Énfasis añadido.

Con la reforma se establece que los candidatos a ministro, magistrado o juez sean registrados y evaluados por tres poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), a través de comités de evaluación, cuyos resultados se envían al Senado y luego aparecen en boletas electorales. El sufragio es universal, directo y secreto, y los periodos se ajustan a doce años para ministros y nueve años para otros cargos, con posibles reelecciones.

En ese sentido, la reforma adiciona a la legitimación de los Jueces Constitucionales, la elección democrática directa que a través del Pleno de la SCJN es el órgano supremo para interpretar la Constitución —asume autoridad terminal

sobre el sentido de los preceptos fundamentales— y ejerce control de constitucionalidad sobre leyes y actos de otros poderes.

Comparativamente, si bien países como Suiza permiten elecciones judiciales a nivel regional, combinando preselección política con participación ciudadana, México es un país pionero en cuanto a la elección por la vía del voto directo de sus jueces constitucionales.

Capítulo V

V. LA REFORMA CONSTITUCIONAL AL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN DE 2024.

A. PROCESO DE REFORMA CONSTITUCIONAL

La exposición de motivos de la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reforma al Poder Judicial, expresa las razones por las que el proyecto considera indebida una suspensión de normas generales en controversia constitucional, en resumen, por los siguientes motivos:

- Su aplicación ha resultado poco uniforme, contradictoria e incluso discrecional, ya que el examen de constitucionalidad que ha realizado el máximo tribunal en diversos casos se realiza sin una efectiva concreción de los efectos de una norma de rango legal.
- La presunción de legitimidad y constitucionalidad que poseen todas las leyes deriva de que éstas son expresiones de la voluntad popular, al ser producto de un proceso de deliberación democrática.
- Supone una grave intromisión a las facultades constitucionales del Congreso de la Unión y una clara vulneración al principio de división de poderes.

- La "Fórmula Otero" buscó evitar que el Poder Judicial se erigiera como un censor del legislativo y afectara el orden jurídico, colocándose por encima de las facultades y prerrogativas constitucionales de uno de los Poderes constituidos de la Unión.
- Los órganos jurisdiccionales y la propia SCJN, han pretendido erigirse indebidamente en órganos legislativos.
- Que países como Austria, Italia y España tampoco contemplan la posibilidad de que sus tribunales constitucionales suspendan las normas generales.

Si bien, la transcripción resulta un tanto extensa, consideramos su pertinencia en atención a que resulta de suma importancia en el objeto de estudio del presente trabajo.

Sobre el particular, la exposición de motivos señala lo siguiente:

“La suspensión es una medida cautelar a través de la cual una persona juzgadora pone en suspenso o pausa los efectos de una norma general emitida por el Congreso de la Unión, hasta en tanto conozca y estudie el fondo del asunto, y resuelva a través de una sentencia las pretensiones de las partes, esto, con la finalidad de evitar perjuicios irreparables derivadas de la aplicación de la norma impugnada durante el transcurso del procedimiento.

Sin embargo, en los últimos años, la SCJN y los órganos jurisdiccionales han ido adoptando criterios contrarios al principio de relatividad en el juicio de amparo, e incluso en acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales, concediendo suspensiones con efectos generales en contra de leyes expedidas por el Poder Legislativo. Si bien esta tendencia jurisprudencial tiene una lógica tutelar de derechos con dimensión colectiva o difusa, su aplicación ha resultado poco uniforme, contradictoria e incluso discrecional, ya

que el examen de constitucionalidad que ha realizado el máximo tribunal en diversos casos se realiza sin una efectiva concreción de los efectos de una norma de rango legal, por lo que, al momento de admitirse y analizarse, no se deriva una afectación real, actual o específica de uno o más derechos fundamentales, o que afecten el orden público y el interés de la sociedad.

La presunción de legitimidad y constitucionalidad que poseen todas las leyes deriva de que éstas son expresiones de la voluntad popular ya que, al ser producto de un proceso de deliberación democrática, se presume que son constitucionales mientras no sea declarada expresamente su incompatibilidad con la Ley Fundamental. Por tanto, no puede cesar la aplicación de una ley mientras no se dicte sentencia, lo que conlleva a que no puedan ser objeto de medidas cautelares como son la suspensión.

Bajo ese razonamiento, el criterio de presunción de constitucionalidad hace necesario agotar todas las posibilidades que permitan mantener vigente la disposición impugnada, lo que implica que, siempre que sea posible, se preferirá la decisión que, dentro de los límites constitucionales, permita preservar la obra del legislador en lugar de aquella que presuma a priori su inconstitucionalidad. Bajo este parámetro, se armoniza el control de constitucionalidad con el principio de supremacía constitucional, máxime que, al interpretar las normas tildadas de inconstitucionales, la Suprema Corte debe presumir la buena fe del proceso legislativo y la constitucionalidad del producto del mismo, pues en nuestro orden jurídico nacional toda persona servidora pública tiene la obligación de actuar conforme a la Ley Suprema. Por ello se estima que suponer que el trabajo legislativo es inconstitucional a través del otorgamiento de una suspensión con efectos generales, representa una grave intromisión a las facultades constitucionales del Congreso de la Unión y una clara vulneración al principio de división de poderes.

Aunado a ello, se ha observado que, en muchas ocasiones, la SCJN no estudia el fondo del asunto planteado y determina la invalidez de una norma por advertir vicios dentro del procedimiento legislativo, es decir, no se llega a hacer un estudio de constitucionalidad respecto de las normas impugnadas, por lo que no existiría razón de suspender una norma que no ha sido declarada inconstitucional.

La doctrina señala que existen límites a la jurisdicción constitucional, pues los intérpretes de la Constitución deben ser cuidadosos de no invadir la libertad de configuración de los otros

órganos estatales, específicamente, del Legislativo. Estos límites son necesarios para evitar que la justicia constitucional adopte de manera discrecional decisiones de contenido y de trascendencia política y no jurídica. Por ello, es necesario que los tribunales constitucionales funjan como un poder que se limite a sostener la efectividad del sistema constitucional, sin cambiarlo ni impedir su reforma.

Bajo esos argumentos, resulta viable la propuesta de no otorgar a la SCJN mecanismos que le permitan limitar el trabajo del Poder Legislativo sin haber realizado previamente el estudio sobre la constitucionalidad de la norma, pues si existen límites al análisis constitucional, deben necesariamente contarse con límites a la función judicial sobre el trabajo legislativo que, como se dijo, se presupone acorde con nuestro texto fundamental.

En ese sentido, también merece la pena replantear la procedencia de la suspensión con efectos generales en el otorgamiento de amparos. La denominada "Fórmula Otero", presente en nuestro marco constitucional y legal desde la promulgación de la Constitución liberal de 1857, es un principio del juicio de amparo que priva de sus efectos a leyes inconstitucionales únicamente en favor de la parte que lo interpone, es decir, el amparo protege a quien o quienes lo solicitan por verse afectados en su esfera de derechos por dicha ley, pero no anulan la ley general frente a todo el mundo (es decir, no tiene efectos erga omnes).

La doctrina ha señalado que esto es así precisamente para evitar que los poderes Legislativo y Judicial se desequilibren, y que el Judicial se coloque por encima del Legislativo, por lo que prever la suspensión con efecto general de una ley dentro de un juicio de amparo, resulta contrario al origen y finalidad de este. Como señaló Ignacio Burgoa, cuando la declaración de inconstitucionalidad se aplica erga omnes, existiría una derogación de una ley por vía jurisdiccional, lo que equivale a que los jueces asuman el papel de legisladores, provocando desequilibrios y supeditación entre los Poderes del Estado.

[...]

Es decir, la "Fórmula Otero" buscó evitar que el Poder Judicial se erigiera como un censor del legislativo y afectara el orden jurídico, colocándose por encima de las facultades y prerrogativas constitucionales de uno de los Poderes constituidos de la Unión. Así, el juicio de amparo surge como un medio de defensa personal para salvaguardar la vigencia de las

garantías individuales, así como un juicio contra las leyes del Congreso o actos del Poder Ejecutivo que vulneraran el orden constitucional.

Actualmente, el juicio de amparo representa la última instancia de impugnación de la mayor parte de los procedimientos judiciales, administrativos y aun de carácter legislativo, y tutela todo el orden jurídico nacional contra los abusos y actos antijurídicos realizados por cualquier autoridad, siempre que esas infracciones se traduzcan en una afectación actual, personal y directa a los derechos de una persona jurídica, sea individual o colectiva.

En este tenor, en lo que respecta a las acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales, es preciso advertir que las suspensiones con efectos generales que ha concedido en años recientes la SCJN en contra de leyes aprobadas y emitidas por el Congreso de la Unión se han extralimitado de lo que prevén las leyes en la materia. La Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 14, último párrafo, señala claramente que "la suspensión no podrá otorgarse en aquellos casos en que la controversia se hubiere planteado respecto de normas generales", mientras que el artículo 64, último párrafo indica que "la admisión de una acción de inconstitucionalidad no dará lugar a la suspensión de la norma cuestionada". Incluso la Constitución, en su artículo 41, fracción VI, segundo párrafo, estipula que "en materia electoral la interposición de los medios de impugnación, constitucionales o legales, no producirá efectos suspensivos sobre la resolución o el acto impugnado".

Queda claro que el principio de relatividad sigue vigente e inserto en nuestro ordenamiento jurídico y constitucional, pese a que su aplicación se ha ido modulando y flexibilizando a través de diversas resoluciones de órganos jurisdiccionales y de la propia SCJN que, como ya se dijo, han pretendido erigirse indebidamente en órganos legislativos. Para dotar de legalidad la procedencia de la suspensión con efectos generales y evitar discrecionalidad tanto en las controversias constitucionales como en las acciones de inconstitucionalidad, así como en el juicio de amparo, es necesaria una reforma constitucional o legal que lo permita.

Cabe señalar que, en un ejercicio de derecho comparado, países como Austria, Italia y España tampoco contemplan la posibilidad

de que sus tribunales constitucionales suspendan las normas generales que sean impugnadas.

A mayor abundamiento, debe retomarse la tesis "SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA PROHIBICIÓN DE OTORGARLA RESPECTO DE NORMAS GENERALES INCLUYE LOS ARTÍCULOS TRANSITORIOS Y SUS EFECTOS" donde de manera expresa se indica que la finalidad de no otorgar la suspensión respecto de normas generales, incluidas las del régimen transitorio, tiene como finalidad no paralizar sus efectos. Por tanto, al impugnar una norma a través de su primer acto de aplicación, lo procedente es suspender el acto y no así la disposición objetada.

Como se advierte, es necesario plasmar en el texto constitucional lo que la norma ya regula, por lo que se propone rescatar y anclar a la Constitución la "Fórmula Otero" mediante la modificación de los artículos 105 y 107 constitucionales para establecer que en ningún caso podrán otorgarse suspensiones con efectos generales respecto de controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad y juicios de amparo promovidos en contra de normas generales."

Ahora bien, con relación a la reforma constitucional señalada, como contexto general, a continuación se exponen fechas importantes en el proceso de aprobación de la reforma:

- La iniciativa fue presentada por el Ejecutivo Federal y publicada en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados el 5 de febrero de 2024..⁷⁸ Asimismo, el 8 de febrero de 2024 se turnó a la Comisión de Puntos Constitucionales para dictamen y a la de Justicia para opinión..⁷⁹

⁷⁸ Disponible para su consulta en el siguiente enlace:
<https://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2024/feb/20240205-8.pdf>

⁷⁹ Disponible para su consulta en el siguiente enlace:
http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_ReporteSeguimiento.php?SID=&Seguimiento=4697017&Asunto=4696952#T

- El 16 de agosto del 2024, se emitió el dictamen de la comisión de puntos constitucionales, a la iniciativa con proyecto de decreto.
- Por otra parte, el 26 de agosto del 2024, la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados aprobó el dictamen de la reforma en lo general. La votación quedó de la siguiente manera: 22 a favor, 17 en contra y cero abstenciones.
- De las 330 reservas al dictamen, únicamente fue aceptada una, correspondiente a la incorporación de Jueces sin Rostro para resguardar su identidad.
- El 3 de septiembre del 2024, por mayoría calificada de **357 votos a favor, 130 en contra y cero abstenciones**, la Cámara de Diputados aprobó en lo general y en lo particular, con cambios, el dictamen que modifica diversos artículos de la Constitución Política, relativos al Poder Judicial.
- El 11 de septiembre del 2024, con **86 votos a favor, 41 en contra y cero abstenciones**, el Senado de la República aprobó la iniciativa de reforma judicial.
- El 13 de septiembre del 2024, la Cámara de Senadores emitió la declaratoria de aprobación de la reforma al Poder Judicial, una vez que los cambios a la Constitución Política en la materia alcanzaron el aval de la mayoría de las legislaturas estatales (23 congresos locales: Baja California, Baja California Sur, Campeche, Colima, Durango, Guerrero, Hidalgo, Estado de México, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y Ciudad de México.).

- El 15 de septiembre del 2024, se publicó en el DOF, el *DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reforma del Poder Judicial*.

Dicha reforma, como ya se ha dicho, modifica el marco constitucional en los siguientes rubros:

1. En el orden estructural. El PJF que antes se integraba por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Tribunal Electoral, los plenos de circuito, tribunales de circuito, jueces de distrito y un Consejo de la Judicatura Federal, ahora se compone por la misma Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Tribunal Electoral, Plenos Regionales, Tribunales de Circuito, Jueces de Distrito, Tribunales Colegiados de Apelación, un Órgano de Administración Judicial y un Tribunal de Disciplina Judicial.

2. En el rubro de organización. Sobresale que la Suprema Corte de Justicia de la Nación de organizarse en pleno y salas de competencia especial, ahora se funciona solo en pleno; que se compondrá de 9 ministras y ministros en lugar de 11; que el Órgano de Administración Judicial y el Tribunal de Disciplina Judicial se integren cada uno de 5 integrantes, que sustituirían al Consejo de la Judicatura Federal que se componía de 7, y que las potestades administrativas y de carrera judicial del Órgano de Administración Judicial y las disciplinarias del Tribunal de Disciplina Judicial, se extenderán a todo el PJF.

3. Elección e integración. Las y los ministros(as), magistrados(as) electorales, magistrados(as) de circuito, jueces(zas) de distrito y magistrados(as) del Tribunal de Disciplina Judicial serán elegidos por el voto directo de los ciudadanos en procesos electorales nacionales (ministros y ministras; magistrados electorales y magistrados del Tribunal de Disciplina Judicial) o bien, en los circuitos

judiciales o regiones el resto, con la salvedad de los integrantes del Órgano de Administración Judicial que serán designados por los tres poderes (1 el Presidente de la República, 1 el Senado de la República y 3 la Suprema Corte de Justicia de la Nación) en general con votos calificados.

A su vez, se reitera que **el proceso electoral** para la elección de los servidores públicos que integrarán los órganos indicados, se integrará por las siguientes etapas fundamentales:

a. Convocatoria que emitirá el Senado de la República, en todos los casos previstos, salvo para elegir a magistrados de circuito y jueces de distrito que la emitirá el Órgano de Administración Judicial.

b. Propuesta de candidatos, 30 en cada caso de ministros, magistrados electorales y de disciplina judicial (10 por el Ejecutivo Federal; 10 por la Suprema Corte de Justicia de la Nación; y 10 por Congreso de la Unión, 5 por el Senado y 5 por la Cámara de Diputados); o 6 bajo la misma dinámica en el resto de los cargos de magistrados y jueces.

c. Calificación de idoneidad de candidatos y candidatas por el Senado de la República.

d. Instrumentación del proceso electoral que será conducido por el Instituto Nacional Electoral, comunicando el resultado de los comicios a la Cámara de Senadores.

e. La Cámara de Senadores hará el conteo y suma para declarar el resultado de manera pública.

f. Toma de protesta de los candidatas y candidatos elegidos, previéndose también una fase de impugnación.

Lo más importante a destacar en dicho proceso es que se prohíbe el financiamiento público o privado, así como que las y los candidatos contraten por sí servicios de los medios de comunicación; se prevé la veda de los partidos políticos de intervenir en dichos procesos.

Cabe destacar que también se propone una regulación para el caso de las licencias y falta definitiva, en cuyo caso se da paso a nombramientos interinos, para después seguir los procesos ordinarios de elección o designación.

4. Requisitos, duración de cargos, remuneraciones y responsabilidades. Los ministros, magistrados, jueces e integrantes del órgano de administración, deberán cumplir requisitos análogos a los que se establecían anteriormente para los citados servidores públicos judiciales, aunque en el órgano de administración se prevé una apertura a profesionistas con formación administrativa-contable.

Incompatibilidad con otros cargos, salarios no superiores al del Presidente de la República, veda de haber de retiro, así como su sujeción a juicio político y declaratoria de procedencia penal y causales de remoción (magistrados y jueces).

5. En materia procesal se destaca lo siguiente: i) se instituye la improcedencia de la concesión de la suspensión en la admisión de las acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales cuando se reclamen normas generales; ii) la prohibición de que las sentencias de amparo tengan efectos generales si resuelven la inconstitucionalidad de normas generales, pero si se admite que pueda ser declarada por la Suprema Corte de Justicia -luego del conocimiento, resolución del tribunal de circuito y la omisión del órgano legislativo de brindar una respuesta- si lo hace por 6 votos (ultra calificación); y iii) se prevé, asimismo, la jurisdicción del Tribunal de Disciplina Judicial, con amplias facultades -incluso probatorias- para investigar, procesar, sentenciar y sancionar -

de una amonestación, hasta la destitución- a los servidores públicos del PJJ, por hechos que pueden ser denunciados por toda persona.

Por otra parte, es importante destacar para efectos de este trabajo, que en el diario de debates de la reforma se informa de diversas mociones suspensivas promovidas por partidos políticos, y para los efectos de estudio, resalta el voto particular emitido por el grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, en el que señalan, lo siguiente:

“Para tales efectos, proponemos facultar a los grupos parlamentarios representados en cualquiera de las Cámaras para la interposición de la acción de inconstitucionalidad.

En materia de controversia constitucional proponemos disminuir el umbral a 20% de las y los integrantes de cada Cámara para su interposición a través de su respectivo Presidente o Presidenta.

Ambas propuestas implican garantizar a las minorías parlamentarias uno de los derechos elementales de todo régimen democrático que es la posibilidad de someter a la revisión de pertinencia constitucional de aquellas reformas que hayan sido aprobadas únicamente con criterios mayoritarios.

En consonancia con lo anterior también se propone el incluir la suspensión provisional que sea solicitada ante la instancia que conoce de la acción de inconstitucionalidad para salvaguardar los derechos presuntamente vulnerados.

Se establece un plazo no mayor a un año para la substanciación y resolución de las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad contado a partir de su presentación y que dichas acciones, así como los juicios de amparo podrán ser substanciadas y resueltas de manera prioritaria cuando la parte promovente justifique la urgencia atendiendo al interés social o al orden público, en los términos de lo dispuesto por las leyes reglamentarias.

En este rubro no puede soslayarse la importancia y trascendencia de modificar también nuestro Juicio de Amparo, que ha sido un referente en la protección de los derechos humanos a nivel internacional.

Ante ello, resulta de la mayor trascendencia matizar el principio de relatividad de las sentencias en los asuntos que versen en la protección de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA), que son los derechos humanos que garantizan a todas las personas, condiciones sociales y económicas necesarias para una vida digna y en libertad, se refieren a cuestiones tan básicas como el trabajo, la sindicalización, la seguridad social, la salud, la educación, la alimentación, el agua, la vivienda, un medio ambiente adecuado, la identidad cultural y étnica, entre otros, en los que subyace la protección de los derechos de los que menos tienen.

Por ello, también se propone que la suspensión en los juicios de amparo puede tener efectos generales precisamente cuando versen en la tutela de estos DESCAs, dado que la tutela de estos derechos no puede materializarse ni limitarse únicamente para tutelar a un quejoso, por lo que la debida protección de estos derechos deben extenderse a todos y cada una de las personas que se encuentran vinculados en el ejercicio de ese derecho, a fin de evitar a toda la comunidad daños de imposible reparación.

Esta forma de extender la justicia constitucional tiende a tutelar los derechos de quienes no tienen los recursos suficientes para acceder por sí mismos o por cada integrante a la defensa de sus derechos.”

Respecto a dicho voto particular, resalta la propuesta de incluir la suspensión provisional que sea solicitada ante la instancia que conoce de la acción de inconstitucionalidad para salvaguardar los derechos presuntamente vulnerados y que se establezca un plazo no mayor a un año para la substanciación y resolución de las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad contado a partir de su presentación.

CUADRO COMPARATIVO DE LAS PORCIONES NORMATIVAS REFORMADAS

Artículo anterior	Artículo reformado	Comentario
Artículo 105. ... I. ... a) a I) ...	Artículo 105. ... I. ... a) a I) ...	

Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de las entidades federativas, de los Municipios o de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México impugnadas por la Federación; de los Municipios o de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México impugnadas por las entidades federativas, o en los casos a que se refieren los incisos c), h), k) y l) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiere sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho seis votos. II. a) a i) Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho seis votos. III. Sin correlativo	Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de las entidades federativas, de los Municipios o de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México impugnadas por la Federación; de los Municipios o de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México impugnadas por las entidades federativas, o en los casos a que se refieren los incisos c), h), k) y l) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiere sido aprobada por una mayoría de por lo menos seis votos. II. a) a i) Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos seis votos. III. Tratándose de controversias constitucionales o de acciones de inconstitucionalidad planteadas respecto de normas generales, en ningún caso su admisión dará lugar a la	Esta modificación consistente en precisar que la mayoría de votación requerida por el Pleno de la SCJN para declarar la invalidez de normas en acciones de inconstitucionalidad debe ser de seis votos en vez de ocho, es congruente con la reducción de sus integrantes. Se establece la prohibición a nivel constitucional para decretar la suspensión de normas generales en controversia constitucional y
---	---	---

	suspensión de la norma cuestionada. [...]	acción de inconstitucionalidad.
Artículo 107. ... I. ... II. Las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo sólo se ocuparán de los quejosos que lo hubieren solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, en el caso especial sobre el que verse la demanda. ... Cuando los Tribunales Colegiados de Circuito establezcan jurisprudencia por reiteración, o la Suprema Corte de Justicia de la Nación por precedentes, en la cual se determine la inconstitucionalidad de una norma general, su Presidente lo notificará a la autoridad emisora. Transcurrido el plazo de 90 días naturales sin que se supere el problema de inconstitucionalidad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitirá, siempre que fuere aprobada por una mayoría de cuando menos ocho votos, la declaratoria general de	Artículo 107. ... I. ... [La reforma a esta porción normativa fue del 31 de octubre del 2024, no obstante se adiciona al considerarse relevante la comparativa] II. Las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo sólo se ocuparán de los quejosos que lo hubieren solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, en el caso especial sobre el que verse la demanda. Tratándose de juicios de amparo que resuelvan la inconstitucionalidad de normas generales, en ningún caso las sentencias que se dicten fijarán efectos generales. No procederá el juicio de amparo contra adiciones o reformas a esta Constitución. ... Cuando los Tribunales Colegiados de Circuito establezcan jurisprudencia por reiteración, o la Suprema Corte de Justicia de la Nación por precedentes, en la cual se determine la inconstitucionalidad de una norma general, su Presidente lo notificará a la autoridad emisora. Transcurrido el plazo de 90 días naturales sin que se supere el problema de inconstitucionalidad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitirá, siempre que fuere aprobada por una mayoría de cuando menos ocho votos, la declaratoria general de inconstitucionalidad, con efectos generales, en la cual	La reforma, modifica la posibilidad de dar efectos generales en amparos promovidos en contra de normas generales. Se considera que dicha disposición constitucional, puede generar retos importantes a los jueces constitucionales cuando los efectos de la sentencia tengan relación con colectividades o con Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales.

inconstitucionalidad, en la cual se fijarán sus alcances y condiciones en los términos de la ley reglamentaria. III. a IX. ... X. Los actos reclamados podrán ser objeto de suspensión en los casos y mediante las condiciones que determine la ley reglamentaria, para lo cual el órgano jurisdiccional de amparo, cuando la naturaleza del acto lo permita, deberá realizar un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y del interés social. ... XI. a XII. ... XIII. ... Cuando los Plenos Regionales sustenten criterios contradictorios al resolver las contradicciones o los asuntos de su competencia, según corresponda, las Ministras y los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los mismos Plenos Regionales, así como los órganos a que se refiere el párrafo anterior podrán denunciar la contradicción ante la Suprema Corte de Justicia, con el objeto de que el Pleno e la Sala respectiva	se fijarán sus alcances y condiciones en los términos de la ley reglamentaria. III. a IX. ... X. Los actos reclamados podrán ser objeto de suspensión en los casos y mediante las condiciones que determine la ley reglamentaria, para lo cual el órgano jurisdiccional de amparo, cuando la naturaleza del acto lo permita, deberá realizar un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y del interés social. Tratándose de juicios de amparo en los que se reclame la inconstitucionalidad de normas generales, en ningún caso la suspensión podrá concederse con efectos generales. ... XI y XII. ... XIII. ... Cuando los Plenos Regionales sustenten criterios contradictorios al resolver las contradicciones o los asuntos de su competencia, según corresponda, las Ministras y los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los mismos Plenos Regionales, así como los órganos a que se refiere el párrafo anterior podrán denunciar la contradicción ante la Suprema Corte de Justicia, con el objeto de que el Pleno decida el criterio que deberá prevalecer.	
---	--	--

decida el criterio que deberá prevalecer. Cuando las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sustenten criterios contradictorios en los juicios de amparo cuyo conocimiento les compete, los ministros, los Tribunales Colegiados de Circuito y sus integrantes, las y los Jueces de Distrito, el o la Fiscal General de la República, en asuntos en materia penal y procesal penal, así como los relacionados con el ámbito de sus funciones, el Ejecutivo Federal, por conducto de la o el Consejero Jurídico del Gobierno, o las partes en los asuntos que las motivaron podrán denunciar la contradicción ante el Pleno de la Suprema Corte, conforme a la ley reglamentaria, para que éste resuelva la contradicción. Las resoluciones que pronuncien el Pleno e las Salas de la Suprema Corte de Justicia así como los Plenos Regionales conforme a los párrafos anteriores, sólo tendrán el efecto de fijar la jurisprudencia y no afectarán las situaciones jurídicas concretas derivadas de las sentencias dictadas en los juicios en que hubiese ocurrido la contradicción; XIV a XVIII. ...	Cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación sustente criterios contradictorios en los juicios de amparo cuyo conocimiento les compete, los ministros, los Tribunales Colegiados de Circuito y sus integrantes, las y los Jueces de Distrito, el o la Fiscal General de la República, en asuntos en materia penal y procesal penal, así como los relacionados con el ámbito de sus funciones, el Ejecutivo Federal, por conducto de la o el Consejero Jurídico del Gobierno, o las partes en los asuntos que las motivaron podrán denunciar la contradicción ante el Pleno de la Suprema Corte, conforme a la ley reglamentaria, para que éste resuelva la contradicción. Las resoluciones que pronuncie el Pleno de la Suprema Corte de Justicia así como los Plenos Regionales conforme a los párrafos anteriores, sólo tendrán el efecto de fijar la jurisprudencia y no afectarán las situaciones jurídicas concretas derivadas de las sentencias dictadas en los juicios en que hubiese ocurrido la contradicción; XIV a XVIII. ...	Estas modificaciones, únicamente pretenden armonizar el texto con las disposiciones relativas a la desaparición de las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en términos del artículo 94 constitucional.
---	---	---

Ahora bien, no debe perderse de vista que la democracia representativa es un sistema político valioso no solamente porque en su contexto las decisiones se toman por una determinada mayoría de los votos de los representantes de los ciudadanos, sino porque aquello que se somete a votación ha podido ser objeto de deliberación por parte tanto de las mayorías políticas como de las minorías políticas.

Es precisamente el peso representativo y la naturaleza de la deliberación pública lo que otorga todo su sentido a la reglamentación del procedimiento legislativo y a la necesidad de imponer su respeto.

No obstante, no debe perderse de vista que no todo sistema que adopta la regla de la mayoría es necesariamente democrático. Junto a la regla de la mayoría, hay que tomar en consideración el valor de representación política material y efectiva de los ciudadanos que tienen todos y cada uno de los grupos políticos con representación parlamentaria, así sean lo minoritarios, como viene a subrayar el artículo 41 constitucional, y el modo en que la aportación de información y puntos de vista por parte de todos los grupos parlamentarios contribuye a la calidad de aquello que finalmente se somete a votación.

En ese sentido, si bien es cierto, la reforma constitucional cumple con sus elementos formales, no debe olvidarse que: “La existencia de una vinculación conceptual entre democracia representativa y “coto vedado”. Esta vinculación es válida si se acepta que la democracia representativa no significa el “dominio de la mayoría” sino la vigencia del “principio de la mayoría”, dentro de un marco de homogeneidad social que permita alentar la esperanza de la autodeterminación individual.”⁸⁰

B. REFORMAS A LA LEY DE AMPARO

Reforma del 14 de junio de 2024.

A continuación se transcribe lo que señala la exposición de motivos de la Iniciativa con Proyecto de *Decreto por el que se reforman los artículos 129 y 148 de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, que es del tenor de la siguiente:

⁸⁰ Garzón Valdez, Ernesto, “Algo más acerca del ‘Coto Vedado’”, *Revista DOXA Cuadernos de Filosofía del Derecho* – 6, Universidad de Alicante, España, 1989, p. 209.

“... en los últimos años, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) y los órganos jurisdiccionales federales han adoptado criterios que son contrarios al principio de relatividad que rige al juicio de amparo, y han concedido suspensiones con efectos generales en contra de leyes expedidas por el Poder Legislativo. Aunque estos actos buscan proteger derechos de naturaleza colectiva, han sido criticados por su aplicación inconsistente ya veces arbitraria. Esto se debe a que la revisión de la constitucionalidad de las leyes por parte de la SCJN a menudo no concreta una violación real y directa de derechos fundamentales ni considera el impacto en el interés público y el orden social. Las leyes, por principio, se consideran legítimas y constitucionales, reflejando la voluntad popular y el resultado de un proceso deliberativo democrático. Se presupone su constitucionalidad hasta que se demuestre lo contrario. Por lo tanto, la suspensión de una ley antes de una sentencia definitiva va en contra de la presunción de constitucionalidad, pudiendo representar una intrusión indebida en las competencias del Congreso y una infracción al principio de separación de poderes. El criterio de presunción de constitucionalidad obliga a las y los juzgadores a agotar todas las posibilidades que permitan mantener la vigencia de la disposición impugnada, más cuando se trata de una norma general; lo que implica que en sus resoluciones deben optar, en la medida de lo posible, por la decisión que, dentro de los límites constitucionales, permita preservar la obra del legislador en lugar de aquella que presuma a priori su inconstitucionalidad. Es bajo este parámetro que el principio de control de constitucionalidad se armoniza con el de supremacía constitucional ya que, al interpretar normas en las que se presuma su inconstitucionalidad, las y los juzgadores deben presumir la buena fe del proceso legislativo y la constitucionalidad del producto de este. La jurisprudencia y la doctrina subrayan la importancia de no usurpar la libertad legislativa del Congreso, advirtiendo contra decisiones judiciales que puedan tener un contenido político más que jurídico.”

Énfasis añadido.

Con dicha iniciativa y su posterior aprobación, se modificó la Ley de amparo, en el tema que nos ocupa, de la siguiente manera:

Artículo anterior	Artículo reformado
Artículo 129. ... I. a XIII. ... El órgano jurisdiccional de amparo excepcionalmente podrá conceder la suspensión, aún cuando se trate de los casos previstos en este artículo, si a su juicio con la negativa de la medida suspensiva pueda causarse mayor afectación al interés social.	Artículo 129. ... I. a XIII. ... Se deroga.
Artículo 148. En los juicios de amparo en que se reclame una norma general autoaplicativa sin señalar un acto concreto de aplicación, la suspensión se otorgará para impedir los efectos y consecuencias de la norma en la esfera jurídica del quejoso. En el caso en que se reclame una norma general con motivo del primer acto de su aplicación, la suspensión, además de los efectos establecidos en el párrafo anterior, se decretará en relación con los efectos y consecuencias subsecuentes del acto de aplicación.	Artículo 148. ... [...] Tratándose de juicios de amparo que resuelvan la inconstitucionalidad de normas generales, en ningún caso las suspensiones que se dicten fijarán efectos generales.

De la reforma que antecede, se desprende la eliminación de las facultades discrecionales para el otorgamiento de la suspensión, así como de dar efectos generales a dichas medidas.

Reforma del 13 de marzo del 2025

El 13 de marzo del 2025, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el *Decreto por el que se reforman y derogan diversas disposiciones de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

Respecto a esta reforma, si bien se llevó a cabo para ajustarse a los cambios constitucionales derivados de la reforma publicada en el DOF el 15 de septiembre

del 2024, para efectos del presente estudio, no se actualizan modificaciones sustanciales, sin perjuicio de ello, se expone el panorama general de dichos cambios.

- Ajusta las disposiciones que se refieren al funcionamiento y atribuciones de las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues de acuerdo con el artículo 94 constitucional vigente, el máximo tribunal funcionará únicamente en Pleno.
- Con las reformas, pasa de ocho a seis el número de votaciones, de ministras o ministros, necesarias para que las decisiones de la Corte sean válidas para todas las autoridades jurisdiccionales de la Federación y de las entidades federativas para los casos en que se establezca jurisprudencia por precedentes o por declaración de inconstitucionalidad de una norma general.
- Modifica las disposiciones de Distrito Federal por Ciudad de México, ajusta los artículos que refieren al Consejo de la Judicatura Federal por el Órgano de Administración Judicial, sustituye las referencias del Código Federal de Procedimientos Civiles por Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares.
- Destaca que el juicio de amparo no procede contra actos del Órgano de Administración Judicial y del Tribunal de Disciplina Judicial. En lo que toca a las multas establecidas en la Ley de Amparo, sustituye el término salario mínimo por el de Unidad de Medida y Actualización.
- En cuanto al lenguaje inclusivo, en las referencias al quejoso, tercero interesado, inculpado, sentenciado, perito, trabajador, promovente, incluyendo “la persona”.

- En los transitorios se expone que hasta en tanto las ministras y ministros electos tomen protesta de su encargo ante el Senado el 1º de septiembre de 2025, la Suprema Corte se regirá por las reglas de votación contenidas en la Ley de Amparo vigente con anterioridad a la publicación de este decreto.
- Además, las razones que justifiquen las decisiones contenidas en las sentencias que dicten las salas de la SCJN, constituyen precedentes obligatorios para todas las autoridades jurisdiccionales de la Federación y de las entidades federativas cuando sean tomadas por mayoría de cuatro votos. Las cuestiones de hecho o de derecho que no sean necesarias para justificar la decisión no serán obligatorias.
- Se establece que las sentencias dictadas en los juicios de amparo cuando declaren la inconstitucionalidad de normas generales solo benefician a las partes involucradas sin efectos generales, salvo los casos que determine la Suprema Corte. Incorpora la necesidad de una mayoría de seis votos para que se pueda emitir declaratorio general de inconstitucionalidad.
- Consolida los precedentes obligatorios de la Suprema Corte estableciendo que las razones que justifiquen sus sentencias serán vinculantes para todas las autoridades jurisdiccionales del país, siempre que cuenten con una mayoría de seis votos.

Dicha reforma, se avaló en lo general con 338 a favor, 126 en contra y cero abstenciones y, en lo particular, por 323 a favor, 123 en contra y cero abstenciones.

Entró en vigor al día siguiente de su publicación en el DOF, la cual se realizó el 13 de marzo del 2025.

Reforma del 16 de octubre del 2025

El 14 de octubre del 2025, el Pleno de la Cámara de Diputados aprobó en lo general, con 345 a favor, 131 en contra y 3 abstenciones, el dictamen a la minuta que modifica la Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la CPEUM.

El documento, que deriva de una iniciativa presentada por la Presidenta de la República, también reforma el Código Fiscal de la Federación y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

Por su parte, el 15 de octubre de la misma anualidad, el Senado de la República aprobó las modificaciones que realizó la Cámara de Diputados al referido proyecto de decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley de Amparo, del Código Fiscal de la Federación y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

Los cambios fueron avalados en lo general, con 83 votos y 38 votos en contra. Mientras que en lo particular el dictamen fue aprobada por 81 votos a favor y 31 en contra.

Dicho decreto fue publicado en el DOF, el 16 de octubre del 2025, y entró en vigor al día siguiente de su publicación.

Al respecto, se destacan los puntos que se consideran relevantes para el presente trabajo:

- Se establece expresamente que tratándose del interés legítimo la norma, acto u omisión reclamado deberá ocasionar en la parte quejosa una lesión jurídica individual o colectiva, real, y diferenciada del resto de las personas, de manera que su anulación produzca un beneficio cierto, directo y no meramente hipotético o eventual en caso

de que se otorgue el amparo. Elimina el calificativo “actual” respecto de la lesión jurídica y adiciona los de “individual o colectiva”. (Art. 5).

- Se establecen causas adicionales para desechar de plano recusaciones por parte del órgano jurisdiccional consistentes en que:
i) se advierta que existen elementos suficientes que demuestren que su promoción se haya dirigido a entorpecer o dilatar el procedimiento, o ii) sea presentada para que algún Ministro o Ministra, magistrado o Magistrada se abstengan de conocer cuestiones accesorias o diversas al fondo de la controversia. (Art. 59, párrafo segundo).
- Limitación para promover amparo indirecto tratándose de actos de ejecución o cobro de contribuciones de créditos fiscales determinados en resoluciones liquidatorias que hubieren sido impugnadas y hayan quedado firmes, solo podrá interponerse hasta la publicación de la convocatoria de remate, caso en el cual se harán valer las violaciones cometidas en ese procedimiento. Adiciona que las normas generales aplicadas durante el procedimiento solo podrán reclamarse en el amparo promovido contra la resolución referida. (Art. 107, fracción II, segundo párrafo).
- Se establece expresamente que podrá ampliarse la demanda únicamente cuando se actualicen los supuestos previstos en el artículo 111, fuera de estos casos no procederá dicha ampliación. Lo que limita la posibilidad que tenían los órganos jurisdiccionales de admitir la ampliación de la demanda de manera libre y atendiendo a las consideraciones particulares del caso y a la efectiva protección de los derechos violados de los quejosos. A su vez, se adiciona la obligación de demostrar que los hechos que motivan la ampliación no hubieren sido del conocimiento de los inconformes con anterioridad a la presentación de la demanda. (Art. 111).

- Se establece un plazo que no podrá exceder de 90 días naturales contados a partir de la celebración de la audiencia constitucional para el dictado de sentencia. (Art. 124).
- En cuanto a la suspensión, se obliga a las personas juzgadoras, previo a la concesión de dicha medida cautelar, verificar que:
 - i. exista el acto que se reclama, se tenga certeza de su inminente realización u opere una presunción razonable sobre su existencia;
 - ii. que se acredite, aunque sea de manera indiciaria, el interés suspensorial, es decir, que exista un principio de agravio derivado del acto reclamado, que permita inferir que su ejecución afectará a la persona quejosa;
 - iii. que con la concesión de la medida cautelar no se causa un daño significativo a la colectividad, ni priva a la sociedad de beneficios que ordinariamente le corresponden;
 - iv. se desprenda la apariencia del buen derecho, sin que ello prejuzgue sobre el fondo del asunto y
 - v. que de ejecutarse el acto que se reclama, se causen daños de difícil reparación. (Art.128).
- Se propone considerar, que se siguen perjuicios al interés social o se contravienen disposiciones de orden público, cuando, de concederse la suspensión se permita la comisión o continuación de actos, operaciones o servicios que puedan favorecer, prestar ayuda, auxilio

o cooperación de manera efectiva en operaciones con recursos de procedencia ilícita o conductas ilícitas relacionadas que pudieran dañar al sistema financiero.

- En dicho supuesto, el órgano jurisdiccional, dejaría a salvo los recursos necesarios para el pago de salarios u otro tipo de obligaciones contraídas trabajadores, de alimentos decretados por autoridad competente, o bien, para asegurar la subsistencia de la persona física titular de la cuenta y de sus acreedores alimentarios, así como de créditos fiscales o hipotecarios para vivienda de uso propio, mientras se resuelve el juicio, supuestos que deberán quedar acreditados.

No procedería la suspensión provisional en dichos asuntos y la medida cautelar definitiva, únicamente procedería para la disposición de recursos contenidos en cuentas cuya licitud quede acreditada a juicio del órgano jurisdiccional. (Art.129, fracción XIV).

- Asimismo, se adicionan supuestos que impiden el otorgamiento de la suspensión, consistentes en: a) impedir u obstaculizar que la autoridad competente requiera, obtenga o disemine información financiera para la prevención y detección de operaciones con recursos de procedencia ilícita o conductas ilícitas relacionadas, b) se continúe con la realización de actividades o prestación de servicios que requieren de permiso, autorización o concesión emitida por autoridad federal, cuando no se cuente con la misma o ésta haya sido revocada o dejada sin efectos de forma provisional o definitiva, y c) se impida u obstaculice al Estado el ejercicio de sus facultades en materia de deuda pública. (Art.129, fracciones XV a XVII).

- Se prevé que el órgano jurisdiccional está facultado para reducir el monto de la garantía o dispensar su otorgamiento, tratándose de créditos fiscales determinados en resoluciones liquidatorias que hubieren sido impugnadas y hayan quedado firmes por resolución de autoridad competente, o de actos que resuelvan sobre solicitudes de prescripción respecto de dichos créditos la suspensión podrá otorgarse discrecionalmente, la que surtirá efectos si se constituye la garantía del interés fiscal ante la autoridad exactora, en alguna de las formas previstas en las fracciones I o II del artículo 141 del Código Fiscal de la Federación.
- No obstante, se incorpora que debe constituirse la garantía del interés fiscal mediante billete de depósito emitido por institución autorizada o carta de crédito emitida por alguna de las instituciones autorizadas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y registradas para tal efecto ante el Servicio de Administración Tributaria, de conformidad con las reglas que se expidan al respecto. (Art.135)
- Se introduce la posibilidad expresa de requerir el cumplimiento de la ejecutoria de amparo, a autoridades distintas de las responsables, que considere como vinculadas. (Art. 192).

ASPECTOS RELEVANTES DE LOS ARTÍCULOS TRANSITORIOS

- Se derogan todas las disposiciones que se opongan al Decreto.
- Al tratarse de una ley procesal, las etapas procesales concluidas que generen derechos adquiridos a las partes se regirán por las disposiciones legales vigentes al inicio de los procesos respectivos.
Por lo que hace a las actuaciones procesales posteriores a la entrada en vigor del Decreto, se regirán por las disposiciones del

Decreto, sin que implique aplicación retroactiva ni afectación a derechos adquiridos, pues se trata de actuaciones futuras.

C. REFORMAS A LA LEY REGLAMENTARIA

La referida reforma, fue publicada en el DOF el 3 de abril del 2025.

Se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Reglamentaria, entrando en vigor el 4 de abril del 2025, para actualizarla respecto de la reforma constitucional en materia judicial del 15 de septiembre del 2025 y cuyos aspectos principales son los siguientes:

- Incorpora un lenguaje inclusivo al establecer términos lingüísticos que permiten describir el cargo y no atribuirlo al género de la persona en particular. Establece a la Unidad de Medida de Actualización en sustitución de los días de salario para determinar la cuantía de las obligaciones de pago de los supuestos previstos en las leyes federales.
- Determina que las resoluciones también podrán ser notificadas por medios electrónicos a las partes que así lo autoricen, contempla el uso de la Firma Electrónica y considera la defensa de grupos en situación de vulnerabilidad.
- Hace mención que, “tratándose de controversias constitucionales planteadas respecto de normas generales, en ningún caso su admisión dará lugar a la suspensión de la norma cuestionada”. Indica que “las controversias constitucionales son improcedentes cuando tengan por objeto controvertir adiciones o reformas a la Constitución Política”.

- También, subraya que, “tratándose de acciones de inconstitucionalidad planteadas respecto de normas generales, en ningún caso su admisión dará lugar a la suspensión de la norma cuestionada”.
- En los artículos transitorios, se precisa que hasta en tanto las ministras y ministros electos tomen protesta de su encargo ante el Senado de la República el 1 de septiembre de 2025, la Suprema Corte de Justicia se regirá por las reglas de votación contenidas en la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política vigente con anterioridad a la publicación de este decreto.
- Lo anterior, a efecto de que las resoluciones de la Corte solo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas si fueren aprobadas por la mayoría indicada en la Constitución, el Tribunal Pleno desestimaré la acción ejercitada y ordenará el archivo del asunto.
- Además, las razones que justifiquen las decisiones de las sentencias aprobadas por cuando menos seis votos, serán obligatorias para todas las autoridades jurisdiccionales de la Federación y de las entidades federativas. Las cuestiones de hecho o derecho que no sean necesarias para justificar la decisión no serán obligatorias.
- Indica que siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de las entidades federativas, de los municipios o de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México impugnadas por la Federación; de los municipios o de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México impugnadas por las entidades federativas, o en los casos a que se refieren los incisos c), h), k) y l) de la fracción I del artículo 105 constitucional, y la resolución de la Suprema Corte de

Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiere sido aprobada por una mayoría de por lo menos seis votos.

En materia de la suspensión en la controversia constitucional el cambio normativo quedó en los siguientes términos:

Artículo anterior	Artículo reformado
Sección II De la suspensión ARTICULO 14. Tratándose de las controversias constitucionales, el ministro instructor, de oficio o a petición de parte, podrá conceder la suspensión del acto que las motivare, hasta antes de que se dicte la sentencia definitiva. 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. La suspensión no podrá otorgarse en aquellos casos en que la controversia se hubiere planteado respecto de normas generales.	Sección II De la suspensión ARTICULO 14. Tratándose de las controversias constitucionales, <u>la ministra o el ministro</u> instructor, de oficio o a petición de parte, podrá conceder la suspensión del acto que las motivare, hasta antes de que se dicte la sentencia definitiva. La suspensión se concederá con base en los elementos que sean proporcionados por las partes o recabados por la ministra o el ministro instructor en términos del artículo 35, en aquello que resulte aplicable. <u>Tratándose de controversias constitucionales planteadas respecto de normas generales, en ningún caso su admisión dará lugar a la suspensión de la norma cuestionada.</u>

D. SENTENCIA DICTADA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: 164/2024 Y SUS ACUMULADAS 165/2024, 166/2024, 167/2024 Y 170/2024.

Dicha acción de inconstitucionalidad 164/2024 y sus acumuladas 165/2024, 166/2024, 167/2024 y 170/2024, fueron promovidas por el Partido Acción Nacional, Partido Revolucionario Institucional, diversas diputadas y diputados del Congreso del Estado de Zacatecas, Partido Movimiento Ciudadano y Partido Unidad Democrática de Coahuila, exigiendo la invalidez del Decreto en materia de reforma del Poder Judicial.

El asunto fue analizado en la sesión del Pleno de la Suprema Corte del 5 de noviembre del 2024. Al respecto, se llevó a cabo el análisis de las impugnaciones formuladas en contra del Decreto en materia de reforma del Poder Judicial

Si bien una mayoría de siete Ministras y Ministros se pronunció en favor de la procedencia de las acciones analizadas, al no contarse con la votación calificada de ocho votos necesaria para invalidar diversos preceptos contemplados en el proyecto de resolución, el Pleno del Máximo Tribunal Constitucional desestimó los conceptos de invalidez.

Sin perjuicio de lo anterior, consideramos pertinente para este estudio señalar los puntos torales del proyecto de resolución realizado por la ponencia del Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, el cual fue desestimado.

1. En el análisis relativo al régimen aplicable a Ministras y Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se propuso **no analizar el régimen que afecta exclusivamente a la Suprema Corte, por lo que dichas disposiciones se mantendrían sin modificaciones.**
2. El régimen implementado en la reforma que tiene como objetivo cesar masivamente a las personas juzgadoras de distrito y de circuito del PJJ, que accedieron al cargo mediante la carrera judicial, para dar lugar a la elección de esos cargos por voto popular, resulta contrario al principio democrático para garantizar la división de poderes.

En este apartado **se proponía invalidar ese régimen por violar la garantía judicial de inamovilidad del cargo**, con el fin de salvaguardar la autonomía e independencia judiciales.

También se proponía invalidar al señalar que no existen las condiciones mínimas democráticas que permitan una elección auténtica, dado que no

existe certeza en el régimen de postulación de candidaturas y el sistema de listas masivas no permite la posibilidad de ejercer el voto de manera libre e informada, ni de reflejar las preferencias electorales para un órgano jurisdiccional determinado.

3. Respecto a **la reducción de remuneraciones de las personas juzgadoras** de distrito y de circuito del PJP, que accedieron al cargo mediante la carrera judicial, se señaló que **también resulta contrario al régimen democrático para garantizar la división de poderes.**

En ese sentido, el proyecto señalaba que reducir el salario que actualmente perciben algunos de ellos por el tiempo que les resta en el puesto, **viola la garantía judicial de irreductibilidad de sus percepciones, por lo que se propone invalidar dicho régimen** con el fin de salvaguardar la autonomía e independencia judiciales.

No obstante, respecto al tope máximo a las remuneraciones y la extinción de los fondos, fideicomisos, en el Poder Judicial. Se concluye que ambas medidas tienen como finalidad racionalizar el gasto público y no conllevan, por sí solas, una merma a la independencia judicial. En específico, no conllevan una violación a la autonomía presupuestaria ni a la autonomía de gestión, por lo que se declararían su validez.

4. Por lo que hace a los nuevos órganos de administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación.

Se establece que no violan la independencia y autonomía del Poder Judicial y, en consecuencia, la división de poderes, porque no genera subordinación de ese Poder respecto de los poderes Ejecutivo o Legislativo. Sin embargo, se invalida la facultad de ese órgano de ocultar la identidad de las personas

juzgadoras (Jueces sin rostro), dado que se estima que viola los derechos humanos de las personas y, en concreto, las garantías de debido proceso.

5. Respecto a las disposiciones relativas a la integración y funciones del tribunal de disciplina judicial y los procedimientos que instruye:

- ❖ Se consideraban **inválidas ciertas disposiciones que otorgan facultades ambiguas** y excesivamente amplias (tales como que incurran en omisiones contrarias “a los principios de objetividad, imparcialidad, independencia, profesionalismo o excelencia”), que pueden provocar el sometimiento de las personas juzgadoras.

Por otra parte, **se consideraban válidas las disposiciones** que señalan, lo siguiente:

- ✓ Que las personas juzgadoras sean sometidas a una evaluación de desempeño a partir del primer año en el cargo.
- ✓ Se reconoce validez de las funciones del Tribunal relacionadas con la denuncia y las relacionadas con los diversos regímenes de responsabilidad de las personas juzgadoras.
- ✓ Por cuanto hace a la integración del Tribunal de Disciplina, se propone validar el sistema de acceso a los cargos de tales magistraturas por medio del voto popular, puesto que no se acredita que genere subordinación de sus integrantes a un Poder externo.

Sin perjuicio de ello, dicho proyecto únicamente quedo en dichos términos, pues como se señaló, **en dicho asunto no se resolvió el fondo** de la *litis*.

De conformidad con todo lo expuesto, se considera que los cambios constitucionales y legales que llevó a cabo el Poder Legislativo del Estado

mexicano, impactan de manera desfavorable en la protección plena de los derechos humanos.

Lo anterior, pues el nuevo parámetro de regularidad constitucional, además de ser incompatible entre sí (pues por una parte la CPEUM, señala que la controversia constitucional es un instrumento que permite la defensa de los derechos humanos y su artículo primero obliga al respecto de los derechos humanos y por otra impide de manera rigurosa la concesión de suspensión en el caso en estudio), lo que puede hacer nugatoria la impartición de justicia en muchos asuntos,

Ahora bien, considerando que los Ministros son electos por voto directo, y con ello representantes de la ciudadanía, tener un supuesto irrestricto, que no permita excepciones **puede dejar si herramientas suficientes al Tribunal Constitucional para salvaguardar situaciones que pueden resultar necesarias en perjuicio de la gente.**

En ese sentido, anteriormente si una ley general era inconstitucional y violentaba derechos humanos, los efectos *erga omnes* en la concesión de una suspensión podían incluso proteger a personas que no tienen la posibilidad de acudir por sí mismos a un proceso jurisdiccional, por lo que un marco normativo limitante en ese sentido, se aprecia como un retroceso en las herramientas que se tenían por parte del Tribunal Constitucional para preservar derechos humanos.

VI. CONCLUSIONES

- A)** Como señaló Ernesto Garzón, la democracia representativa no significa el “dominio de la mayoría” sino la vigencia del “principio de la mayoría”, dentro de un marco de homogeneidad social que permita alentar la esperanza de la autodeterminación individual.

- B)** La historia y la razón han confirmado que se debe sujetar la política al derecho, poner límites al ejercicio indebido del poder y de la acción política resulta una práctica sana para la vida democrática de cualquier país.
- C)** Los Ministros de la Suprema Corte, como jueces constitucionales actualmente tienen legitimidad no sólo por disposición constitucional, sino por el voto democrático directo.
- D)** La legitimidad se refuerza con la emisión de sentencias bien fundamentadas, congruentes y cercanas a la gente, lo que genera que no sólo sean resoluciones legítimas, sino que la sociedad las perciba como tales.
- E)** Se considera que debe generarse una posibilidad a nivel constitucional para que en casos de excepción y bajo parámetros estrictos se puede otorgar la suspensión de normas generales en controversia constitucional.

Lo anterior, pues el proceso constitucional que se analiza tiene notas distintivas que justifican su procedencia a saber:

- La naturaleza y el ámbito de tutela de la controversia constitucional es distinto al de la acción de inconstitucionalidad.
 - Que la CPEUM, señala que la controversia constitucional es un instrumento que permite la defensa de los derechos humanos.
 - Que el artículo primero constitucional obliga al respecto de los derechos humanos que se puede afectar si no existe una medida cautelar como la suspensión.
- F)** En ese sentido, se propone que como en otros países se pueda actualizar dicha medida cautelar cumpliendo parámetros estrictos como los siguientes:

- Supuestos de excepción.
- Siempre que se acredite la procedencia de la demanda
- Que la acción no sea manifiestamente infundada.
- Que sean planteadas cuestiones constitucionales de importancia.
- Que se pretenda salvaguardar derechos humanos.
- Que la decisión sea tomada por los Ministros en Pleno.
- Que la Suprema Corte, funde y motive su decisión de manera amplia y se autocontenga en sus decisiones.
- Que sea una suspensión con vigencia temporal.

En atención a lo expuesto, y contrario a las consideraciones anteriores, el ordenamiento jurídico reformado recientemente en México, establece un parámetro estricto que niega la posibilidad de otorgar una suspensión de normas generales en procesos de controversias constitucionales.

Lo anterior, dando una preminencia a las decisiones del Poder Legislativo bajo el argumento de su representación popular directa, dejando de lado que con la propia reforma a dicho ordenamiento, ahora también los Jueces Constitucionales gozan de una representación popular directa y que adicionalmente, constituidos en Pleno, son el mayor órgano de decisión y defensa de la CPEUM.

Asimismo, deja sin herramientas y mecanismos al Tribunal Constitucional para que en casos excepcionales en los que adviertan un riesgo inminente y un peligro en la demora mantengan las cosas en el estado que guardan. Por lo que, en más de un caso, se dejará sin materia asuntos relevantes en los que la consumación de los actos provoquen violaciones evidentes a derechos humanos.

Con ello, en muchos casos se dejará en la arena política la decisión de violentar derechos humanos, sin un ejercicio pleno de defensa de derechos a través de un juicio constitucional.

Lo anterior, en casos extremos incluso incumplir con tratados internacionales suscritos por el Estado Mexicano.

Por ello, se invita a la reflexión respecto a la pertinencia de establecer herramientas procesales (como la suspensión de normas generales en controversia constitucional), que permitan al Tribunal Constitucional la defensa optima de la Constitución, con parámetros estrictos de procedencia pero sin limitar de tajo su ejercicio, pues en el supuesto afán de hacer prevalecer el interés colectivo, se puede generar una situación adversa a ello e incluso afectar a la población más desprotegida que carece de acceso efectivo a medios de defensa y que se pudiera beneficiar de medidas dictadas con efectos generales.

VII. OBRAS CONSULTADAS

ARTEAGA NAVA, Elisur, *La Controversia Constitucional, la Acción de Inconstitucionalidad y la facultad investigadora de la corte, el caso tabasco y otros*, 3a. Edición, México, Universidad Autónoma Metropolitana - Grupo Editorial Montealto, 1997.

CABALLERO GONZÁLEZ, Edgar S., *El diálogo jurisprudencial de la suprema corte de justicia de la nación con los tribunales constitucionales y regionales*, México, Editorial Porrúa, 2019.

CONSTANTINO RIVERA, Camilo, *El proceso cautelar en el proceso penal acusatorio mexicano*, México, Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla- Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2009.

COSSÍO DÍAZ, José Ramón, *La Controversia Constitucional*, México, Editorial Porrúa, 2008, p. 347, como se citó en Introducción al estudio sistemático de las

providencias cautelares, S. Sentis Melendo (trad.), Buenos Aires, Editorial Bibliográfica Argentina, 1945.

COSSÍO DÍAZ, José Ramon, Constitución, Tribunales y Democracia, México, Editorial Themis, 1998.

CRUZ David y Ospina Juan, Revista Derecho del Estado, *Un análisis comparado sobre la suspensión provisional de normas objeto de control abstracto de constitucionalidad: entre la deferencia y la intervención*, Colombia, 2022, <https://blogrevistaderechoestado.uexternado.edu.co/2022/01/14/un-analisis-comparado-sobre-la-suspension-provisional-de-normas-objeto-de-control-abstracto-de-constitucionalidad-entre-la-deferencia-y-la-intervencion/>

F. BÖHMER, Martín y De la Rosa, Xochitiotzi Carlos, coords, *Ética y legitimidad judicial*, México, Centro de Estudios Constitucionales de la SCJN - Editorial Tirant lo Blanch, 2024.

FIX-ZAMUDIO, Héctor y Ovalle, José, *Diccionario Jurídico Mexicano*, 3a. ed., México, Editorial Porrúa -Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2022, Tomo III.

GARZÓN VALDEZ, Ernesto, “Algo más acerca del ‘Coto Vedado’,” revista DOXA Cuadernos de Filosofía del Derecho – 6, Universidad de Alicante, España, 1989.

GOZAÍNI, Osvaldo Alfredo, *Tratado de Derecho Procesal Constitucional*, México, Editorial Porrúa, 2011, Tomo I.

GOZAÍNI, Osvaldo Alfredo, “Principios Generales de las Medidas Cautelares”, *Cuadernos de Divulgación de la Justicia Electoral*, México, Tribunal Electoral del poder Judicial de la Federación – Instituto de Investigaciones jurídicas UNAM, 2014.

HERNÁNDEZ VALLE, Rubén, *Derecho Procesal Constitucional y Derecho Convencional*, México, Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, 2021.

HERRERA GARCÍA, Alfonso, *Elementos de Jurisdicción constitucional (nacional, comparada y supranacional)*, México, Editorial Porrúa, 2016.

LÓPEZ OLVERA, Miguel Alejandro, “Las Medidas cautelares en el Juicio de Amparo”, *La Ciencia del Derecho Procesal Constitucional, Homenaje mexicano a Héctor Fix-Zamudio en sus 50 años como investigador del derecho*, México, Editorial Porrúa - Instituto de investigaciones Jurídicas UNAM, 2009, Tomo III.

MARBURY V. MADISON, *crangh's report* -, trad. de Enrique Santiago Petracchi, vol. I, p. 49, <https://www.derecho.uba.ar/publicaciones/lye/revistas/25/marbury-v-madison.pdf>

PALLARES, Eduardo, *Diccionario de Derecho Procesal Civil*, México, Editorial Porrúa, 1952.

PÉREZ FERNÁNDEZ CEJA, Ydalia, *Revista Mexicana de Justicia*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, “Comentarios sobre la suspensión en la controversia constitucional”, México, 2009, Número 13.

PÉREZ GÁLVEZ, Juan Francisco, *Las Medidas Cautelares en la Jurisdicción Contencioso-Administrativa en España*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2013.

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA: “Diccionario de la lengua española”, 23.^a ed., [versión 23.8 en línea]. <<https://dle.rae.es>> [Fecha de la consulta 28 de enero del 2025].

RUBIO CHÁVEZ, Benjamín, *Suspensión del acto reclamado. Una nueva forma de pensarlo*, México, Ubijus Editorial, 2022.

SCHWABE, Jürgen *Jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal Alemán Extractos de las sentencias más relevantes*, México, Fundación Konrad Adenauer, A.C. Oficina Mexico, Programa Estado de Derecho para Latinoamérica, 2009.

SOBERANES DÍEZ, José María, *La suspensión de las normas generales en las acciones de inconstitucionalidad*, Cuestiones constitucionales no.42, México, 2020, <https://doi.org/10.22201/ijj.24484881e.2020.42.14348>

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, “¿Qué son las controversias constitucionales?”, Ciudad de México, 2001, Cita a Hernández Chong Cuy, María Amparo, *La defensa jurisdiccional del municipio y la controversia constitucional*, México, Universidad Panamericana (sede Guadalajara), 1998.

TOMMASO EDOARDO, Frosini, “EL GOBIERNO DE LOS JUECES. UNA HISTORIA ITALIANA”, *Revista Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 50, 2022, trad. de Fernando Reviriego Picón.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL FEDERAL ALEMÁN, información disponible en la página oficial: https://www.bundesverfassungsgericht.de/ES/PaginaPrincipal/LaCorteConstitucionalFederal/TiposDeProcedimiento/MedidasCautelares/medidascautelares_artikel.html?nn=69382

VIVER PI-SUNYER, Carles, Vicepresidente del Tribunal Constitucional, *El auto de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad*, pp. 101 y 102. Una primera versión de esta conferencia fue pronunciada y posteriormente publicada en el

IV Seminario sobre Autonomía y Justicia en Cataluña, organizado por el *Consell Consultiu de la Generalitat*, el Consejo General del Poder Judicial y el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña. Cuadernos de Derecho Público, núm. 7 (mayo-agosto, 1999).

YARZA, F., Simón, Revista Española de Derecho Constitucional, *Suspensión de la ley y recurso de inconstitucionalidad*, número 129, España, 2023, pp. 79-115, <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.129.03>