

LA SUSPENSIÓN: “EL JUEGO DE LOS ENCANTADOS” EN LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES EN MÉXICO

THE SUSPENSION: “THE FREEZE TAG GAME” IN CONSTITUTIONAL CONTROVERSIES IN MEXICO

Irvin Uriel López Bonilla

Universidad Veracruzana

<https://orcid.org/0000-0003-0324-0854>

irvlopez@uv.mx

México

Recibido: 27 de marzo de 2020

Aceptado: 3 de junio de 2020

SUMARIO

- Introducción
- El qué, por qué y para qué de las controversias constitucionales
- Las medidas cautelares: concepto, marco constitucional y procedencia
- Significación de la suspensión en los procedimientos de controversias constitucionales
- Conclusiones
- Fuentes de consulta.

RESUMEN

La evolución de la suspensión y su naturaleza como medida cautelar en los medios de regularidad constitucional, demandan el divorcio entre esta y la idea de que su efecto solo implique un afán de encantamiento que imposibilite la ejecución del acto que motiva la controversia constitucional. De esta forma, con miras a enervar cualquier daño de imposible reparación, provocado por un órgano estatal que inobserve disposiciones pilares del texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) –el sistema de protección del federalismo, la división de poderes y la tutela de la persona humana– deben aplicarse las características connaturales, cautelares, de la suspensión, para adelantar provisionalmente los derechos que, con posterioridad, sean estudiados en su constitucionalidad.

ABSTRACT

The evolution of the suspension and his nature as a precautionary measure in the means of constitutional regularity, they demand the divorce between it and the idea that its effect only implies a desire for enchantment that makes the execution of the act that motivates the constitutional controversy imposible, in this way, with a view to shoveling any damage imposible to repair caused by a state body that doesn't observe pillar provisions of the Political Constitution of the United Mexican States (CPEUM text) - the system of protection of federalism, the division of powers and the protection of the human person -, innates characteristics must be applied, precautionary, of the suspension, to provisionally advance the rights that are subsequently studied in their constitutionality.

PALABRAS CLAVE

Apariencia del buen derecho, controversias constitucionales, medidas cautelares, peligro en la demora, suspensión.

KEYWORDS

Appearance of good law, constitutional controversy, cautionary actions, danger of lateness, suspension.

INTRODUCCIÓN

Es innegable la posición institucional de las controversias constitucionales en una realidad que apremia la guarda de la Constitución, como norma suprema y vinculante de un Estado

Constitucional; es evidente la trascendencia de exigir jurisdiccionalmente el respeto a las facultades delegadas en los órganos originarios del Estado, mediante ese texto constitucional que lo erige como una entidad legítima.

Por lo que en la hipótesis de una trasgresión a los postulados constitucionales y, en tanto el reclamante espera un pronunciamiento de fondo sobre la garantía constitucional, encuentran suma relevancia las medidas cautelares, mediante las que se puede impedir –provisionalmente– se ejecuten los actos y se experimenten los efectos y consecuencias que integran la *litis*, de ahí que su cauce normativo, concepto, evolución e impacto en el seno de las controversias constitucionales, como mecanismos reguladores de la actividad estatal, inciden directa o indirectamente en el interés general, pues se proyectan al seno de la persona humana, como eje rector de toda labor del Estado.

Concisamente, como objetivo general, se plantea examinar la figura de la suspensión como medida cautelar en las controversias constitucionales, para atender el desarrollo de su concepto y la necesidad de adoptarla actualizadamente, tomando como premisa básica que toda ingeniería jurídica, tiene una visión antropocéntrica.

Ese progreso conceptual, ha orillado a que la suspensión deba ser vista desde otra óptica, con mayor dinamismo impregnado de anticipación, dejando de lado su visión inmóvil, con efectos únicamente congelatorios, como si de un “juego de los encantados” se tratara. Vale explicar que, en la tradición mexicana, el juego de los encantados implica que sus jugadores, de ser tocados, permanezcan estáticos ante cualquier hecho. De ahí la equiparación de la intención con la que se ha dotado a la suspensión en las controversias constitucionales, con el efecto de encantamiento de aquella acción de entretenimiento.

Y es que los alcances de la suspensión, como se describe *infra*, no son sinónimo de inmovilización del acto que se reclama, es decir, la inexcusabilidad de detener la ejecución material de un acto, no es la única forma en la que se configura la suspensión, como medida cautelar, por el contrario, cuando se disponen ciertos elementos como el peligro en la demora y la apariencia del buen derecho, su repercusión

puede extremarse en adelantar los efectos que sobrevendrían de la inconstitucionalidad, anticipando los resultados que previenen daños de imposible reparación e incluso la restitución provisional de los derechos que se pudieran considerar agredidos.

Atento a lo anterior, se dividió el presente en tres apartados. En el primero se detalla el concepto, finalidad, objeto y justificación de las controversias constitucionales en el ordenamiento jurídico. En el segundo, dado que la suspensión es la especie del género de las medidas cautelares, se aborda el encuadre conceptual, normativo y de presupuestos para la existencia de estas. Finalmente, en el tercero de los segmentos, se detalla la figura de la suspensión, como medida cautelar, en los citados medios de regularidad constitucional, proyectando la concepción actual y el rumbo que se considera debería tomar, con base en la naturaleza jurídica de las propias medidas cautelares.

Para esta tarea, aplicamos como métodos, el hipotético deductivo, transitando desde la anidación de las controversias constitucionales, la naturaleza de las medidas cautelares y su viabilidad en el marco constitucional mexicano, hasta el papel de la suspensión en el ayuntamiento controversias constitucionales – medidas cautelares; y, dogmático, al contar con un aparato crítico que permite edificar los conceptos de instituciones que requieren un replanteamiento pragmático.

Así, bien se puede adelantar que, a través de la aplicación de la concepción evolutiva de la suspensión, en las controversias constitucionales, no sólo se inmovilizan las cosas para mantenerlas en el estado que guardaban en el momento de decretar la medida cautelar, tal como si se jugara “el juego de los encantados”, sino, por sus propiedades sustanciales y conceptos interpretativos, los efectos se pudieran adelantar para evitar una intromisión en la esfera próxima de la persona humana.

EL QUÉ, POR QUÉ Y PARA QUÉ DE LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES

La justificación del Estado de Derecho, como estado de la razón y de la racionalidad sociopolítica, se haya en el documento constitucional supremo de la entidad;

The suspension: “the freeze tag game” in constitutional controversies in Mexico

vinculante; en funcionamiento para asegurar el cumplimiento de los derechos y la orientación de los poderes públicos, sociedad y gobernados, a través de mecanismos dirigidos de las disposiciones del propio texto constitucional que garantizan su vigencia y fuerza preceptiva (Casarín, 2010).

En el sistema jurídico mexicano, las controversias constitucionales son procesos que permiten, *inter alia*, el aseguramiento de la observancia constitucional a la que se hacía referencia líneas *supra*. A pesar de que los vestigios de estos medios de control datan de la Constitución Mexicana de 1857, la reglamentación actual es producto de diversas reformas al texto constitucional del 5 de febrero de 1917, actualizando en buena medida su proceder y, legitimando a órganos que por imperativo de la norma fundamental estuvieron frenados para incoar dicho proceso.

Previstas en la fracción I del artículo 105 de la CPEUM y, reguladas por la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (LR), las controversias constitucionales, bajo una denominación genérica, agrupan procesos jurisdiccionales con distintas características (Cossío, 2008), cuyo concepto puede entenderse bajo dos ópticas: como un medio de protección del sistema federal de gobierno y, como uno de los mecanismos contemplados por el derecho procesal constitucional (Poder Judicial de la Federación, 2004).

Cierto es que, con independencia de este paralelismo conceptual, se mantiene a flote la posibilidad de que diversos órganos del Estado tengan diferentes puntos de vista con relación al significado de las normas que regulan su actividad competencial y, entonces, se susciten conflictos que deban ser atendidos con miras de constitucionalidad (Cossío, 1997), ya que sumariamente las interpretaciones que aquéllos pudieran tener de estas, impactan en las actuaciones que se ejecutan en el seno social, resultando una afectación indirecta a la propia persona humana, al ser el fin primordial de la protección constitucional.

En tal sentido, las controversias constitucionales son procedimientos jurisdiccionales que pueden promover entidades, poderes u órganos públicos —legitimados constitucionalmente—

ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), persiguiendo el pronunciamiento que determine si los actos o disposiciones generales de otras entidades, poderes u órganos públicos, invaden la esfera de competencia de los primeros (Ovalle, 2011). *I.e.*, dicho mecanismo permite invocar la intervención del Pleno de la SCJN¹ para resolver conflictos de orden jurídico constitucional que se susciten entre poderes o niveles de gobierno (Salgado, 2001), escudriñando una regularidad normativa y, con base en ella, determinar la asignación de competencias sobre cada órgano originario de Estado, siempre que se presuma una invasión de las facultades exclusivas.

Para mayor precisión, Soto Flores (2016, pág. 157) se refiere a las controversias constitucionales como:

[p]rocedimiento de control de regularidad constitucional para resolver conflictos que se susciten entre los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) respecto a la nulidad de normas generales o actos de autoridad por ser contrarios a disposiciones contenidas en la Constitución, al sobrepasar atribuciones entre ellos; o bien, conflictos sobre los límites de los Estados cuando éstos adquieren un carácter contencioso.

Con esas consideraciones, como afirma Cossío Díaz (2008), la finalidad de las controversias constitucionales es de naturaleza normativa, debido a que por su medio se conoce de la injerencia nociva a la designación competencial de un órgano, producida de la actuación u omisión de otro. El objeto de dicho mecanismo, experimenta dos modalidades (Cossío, 2008):

- *Directa*. Atiende a la asignación de derechos, facultades, deberes, responsabilidades o competencias a un órgano determinado o a una orden con relación a otros órganos u órdenes; explorable, cuando se busca la efectividad de la supremacía constitucional, estimulando la anulación de normas o actos que desconozcan las

1 A pesar de que en los artículos 105 de la CPEUM y 10 de la *Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación* se establece que la sustanciación y resolución de las controversias constitucionales son competencia del Pleno de la SCJN, mediante el Acuerdo Plenario 5/2001 se facultó a la Sala a la que pertenece el Ministro Instructor, para resolver los asuntos cuando resulte innecesaria la intervención del Pleno del Tribunal (SCJN, 2001; Segunda Sala de la SCJN, 2012)

disposiciones de la CPEUM, tomando como parámetro al texto constitucional como un todo.

- *Indirecta*. Persigue la asignación de bienes y recursos, el reconocimiento de órganos, la validación de procesos, determinación de responsabilidades o cualquier otra posibilidad política, económica, social, clasificada en situaciones de hecho; visible cuando la norma que se persigue anular, es contraria al contenido de aquellas jerárquicamente superiores que, no sean la CPEUM.

Ahora, el cauce de la actuación funcional normativa de las controversias, a través del cual cumple con su objeto –directo e indirecto–, sustentado en los controles de regularidad con los que procede la SCJN, viene al encuentro del deber de efectividad de las disposiciones normativas constitucionales; reconocedoras de atribuciones específicas a distintos órganos originarios; justiciables en los Estados Constitucionales; garantizadoras y fortalecedoras del equilibrio de poderes, la supremacía constitucional y el federalismo (Sánchez Cordero, 2005), pues guardan “[p]rincipios estructurales sobre los cuales descansa la legitimidad del ordenamiento en tanto marco normativo de la convivencia político-social.” (Casarín, 2008).

De esta forma, el papel de las controversias constitucionales dentro del seno del derecho procesal constitucional, se encuentra encaminado –directamente– a la limitación y racionalización del poder político (Casarín, 2010), con miras hacia la construcción del Estado Constitucional de Derecho, pero indirectamente, tutela de la persona humana, que funge como la protagonista de la protección que brindan todos los medios de control constitucional, que disponen importantes niveles de eficacia y eficiencia de los mandatos constitucionales (Casarín, 2008), debido a que su bienestar se encuentra bajo el imperio de los sistemas de descentralización del federalismo y división de poderes (Pleno de la SCJN, 1999).

LAS MEDIDAS CAUTELARES: CONCEPTO, MARCO CONSTITUCIONAL Y PROCEDENCIA

A pesar de que en el devenir histórico – comienzos del siglo XX; Europa– las medidas cautelares fueron consideradas como incidentes procesales para garantizar la ejecución de las sentencias (Rodríguez, 2013) y, apéndices de ejecución forzada (Calamandrei, 1945), cuya traducción representaron procesos accesorios a otro autónomo, que servían para garantizar el buen fin de este último, su concepto se ha diversificado por la amplitud de su teleología.

Concisamente, a través de las medidas cautelares se responde a la expresión concreta de la garantía del equilibrio de las partes en todo litigio, como principio general del derecho procesal (Vázquez, 2010), pues son “[a]ctos que se dictan a favor del demandante, que, salvaguardando los derechos de este participan, por ser manifestación de la misma, en la consecución de una tutela judicial efectiva” (Rodríguez, 2013).

Evolutivamente, aquellas han de dejado de ser procesos accesorios para convertirse en autónomos que, aunque instrumentales,² se articulan para la definición de circunstancias probables de tambalear y perjudicar al justiciable. Esto conlleva a que el órgano jurisdiccional actúe de manera preventiva sobre una situación que pueda agravarse, es decir, el operador jurídico dicta una medida que permita mantener las cosas en el estado en que se hayan en tanto no se dirima la controversia, habida cuenta de que toda contienda judicial es consumidora de tiempo, por lo que se busca que su tránsito no recrudezca el daño que se pretende reparar o la situación que se busca superar (Rodríguez, 2010).

Lo anterior favorece la jurisdicción previsor y preventiva del órgano jurisdiccional. Alba de Alba, señala que esta potestad está caracterizada como una reacción inmediata, efectiva y prudente, que permite encauzar la realidad afflictiva hacia la morigeración de los efectos negativos que se pudieran

2 Sin que implique confusión, la autonomía y la instrumentalidad de las medidas cautelares, se origina al margen de la experimentación de un pequeño desfase temporal desde la solicitud de las cautelares y la incoación del proceso principal, puesto que la medida es dictada en el instante de su petición y persigue resguardar la tutela efectiva que del resultado de un proceso derive (Alba, 2011).

The suspension: “the freeze tag game” in constitutional controversies in Mexico

irradiar por el decurso del tiempo e incluso, retro trayendo las cosas a un estado anterior, pues de nada serviría una sentencia favorable a la controversia planteada en un inicio, si aquélla es imposible de ejecutarse, ya sea porque la situación *de facto*, primariamente planteada, se encuentre modificada o, se produzcan daños de difícil reparación (2011).

En el ordenamiento constitucional mexicano, las medidas cautelares se reducen implícitamente a los derechos de audiencia y de tutela judicial efectiva, consagrados en los diversos 16 y 17 de la CPEUM, respectivamente.

Sobre el particular conviene puntualizar que el derecho de audiencia es un pilar básico en la institución cautelar; en contraste con la naturaleza de esta, que se dicta *inaudita parte*, debe precisarse que el contenido del artículo 16 de la CPEUM arriba un enlace entre la tutela *ex ante* y la previa audiencia. En este sentido, la medida cautelar no vulnera el derecho a ser oído, pues la providencia emitida constituye una resolución provisional que tiene como base la prevención de peligro en la dilación; que suple interinamente la falta de una resolución para asegurar su efectividad, de tal suerte, que sus efectos provisionales quedan sujetos a la resolución del procedimiento en el que se dictaron, mismo en el que el sujeto sobre el que pesa la cautelar es parte y, podrá aportar los elementos probatorios que considere convenientes (Pleno de la SCJN, 1998).

Por otro lado, el derecho a la tutela jurisdiccional impone al Estado la obligación de adoptar los mecanismos necesarios para garantizar su efectividad, de tal manera que este derecho no se limita al acceso a los tribunales y el aseguramiento de un proceso equitativo, sino que demanda el acogimiento de medidas necesarias para que quien obtuvo una sentencia estimatoria pueda lograr que se ejecute efectivamente esta (Alba, 2011), se evite la consumación de actos contrarios a derecho que afecten irreparablemente la esfera jurídica del particular e, incluso, se garantice la utilidad del proceso principal instituido para la defensa de los derechos (Segunda Sala de la SCJN, 2005).

En la correlación de lo preceptuado constitucionalmente, pueden vislumbrarse condiciones particulares de procedencia

que, derivan de la provisionalidad,³ instrumentalidad⁴ y preventividad, pues estas se dictan con la observancia al margen de la apariencia del buen derecho, peligro en la demora y contracautión.

El primero de los presupuestos *–fumus bonis iuris–*, refleja que las medidas cautelares se encuentran basadas en la probabilidad, posibilidad y verosimilitud, pero no certeza de lo que pide (Rodríguez, 2013), *i.e.*, se redime al aparente derecho *–indiciario, no probatorio–* que socorre al peticionario y bajo el cual la medida es dictada.

Por su parte, el *periculum in mora*, es la justificación para que el dictado sea garantizado *inaudita parte*. Este presupuesto fortalece la finalidad *lato sensu* de las providencias precautorias, pues se sustenta en la premisa de que lo que lleva al justiciable a solicitarlas o, en su caso, al juzgador a determinarlas de oficio, es la posibilidad de que el tiempo que consumirá el proceso en el que se resolverá definitivamente el diferendo, puede provocar el detrimento irreparable del derecho o la imposibilidad de superar la situación alegada, de tal forma que, intrínsecamente, el riesgo del paso del tiempo y las consecuencias perjudiciales en la efectividad son lo que legitima su adopción, a sabiendas que el peligro⁵ del que se habla, debe

3 La provisionalidad, como característica de la medida cautelar, no sólo se mantiene en el entendido de que esta tiene una duración temporal, sino detenta su permanencia mientras no sobrevenga un evento sucesivo, en vista del cual, el estado de provisoriedad se mantiene subsistente durante un tiempo intermedio, es decir, tiene una duración limitada a aquel periodo de tiempo transcurrible entre la emanación de la providencia cautelar y la emanación de otra providencia jurisdiccional que, a diferencia de la primera, sea definitiva; no tienen una vocación de perduración indefinida, ni aspiración a convertirse en definitiva, porque su propósito se pierde si se extinguen los efectos que requieran ser asegurados. (Calamandrei, 1945; Marín, 2004; Pérez, 2006).

4 La instrumentalidad, es una propiedad coyuntural en las medidas cautelares; siguiendo a Calamandrei, esta característica asegura que aquellas no son preordenadas, es decir, no constituyen un fin en sí mismas, sino que nacen, a servicio de una providencia definitiva, de tal manera que la extinción de las provisionales sucede en el momento que se dicta la principal y definitiva y, desde luego, se desarrolle su eficacia ejecutiva, *i.e.*, el periodo de vida de una medida cautelar sigue la suerte de la pretensión original, ya que está vinculada y al servicio de la sentencia que deberá pronunciarse en el proceso una vez que transite por todas sus etapas. (Calamandrei, 1945; Marín, 2004; Alba).

5 Marín González afirma que la configuración del peligro en la demora, siguiendo la doctrina italiana, varía según la función de la medida cautelar; en tal sentido, habla de *peligro de infructuosidad y peligro de tardanza o de retardo*, dependiendo si la precautoria asegura, por ejemplo, urgentemente la existencia de bienes o del objeto de la

patentarse cuando existe un daño inminente y, por tanto, la necesidad de urgencia de la tutela cautelar.

ejecutivo,⁶ prejuzgue el fondo del asunto o se convierta en una condena anticipada para la parte demandada (Burbano, 2012). Este requisito efectiviza el contenido de la garantía de audiencia *ex post*. Si existe una presunción de un aparente derecho favorable para el actor de la cautelar, esta condición de procedencia, revela que la providencia definitiva también puede ser favorable para el sujeto pasivo, quien además, debe ser tratado con las mismas garantías y condiciones que el demandante; por lo que, si llegado el momento se acreditar que el actor ha actuado de manera abusiva y se demuestre que pretende, a toda costa, mantener las medidas cautelares como forma de presión ilegítima, es elemental que indemnice todos los perjuicios que la orden cautelar haya generado al demandado (Marín, 2004).⁷

Consecuentemente, el ejercicio práctico de los requisitos enunciados excitan el contrapeso procesal, pues en materia de medidas cautelares, el demandado soporta una cautelar, con injerencia sobre su esfera jurídica, con base en una evaluación requisital, sujeta a la discrecionalidad del juzgador (Rubio, 2018), ya que el cumplimiento de las citadas condiciones se sostienen a la interpretación para verificar el derecho que le asiste al actor, el peligro en la dilación de su dictado y, desde luego, la garantía procesal de contracautela.

SIGNIFICACIÓN DE LA SUSPENSIÓN EN LOS PROCEDIMIENTOS DE CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES

En la mayoría de las situaciones se recurre a un órgano jurisdiccional para que mediante su intervención se resuelva un conflicto *inter partes*; se invoca a la justicia constitucional

buscando que se dirima un diferendo que, se estima, trasgrede algún principio constitucional o, cuando algún acto no es acorde al sistema jurídico que ha servido de margen para regularlo.

Ahora bien, en las más de las ocasiones dichos reclamos requieren que mientras se resuelve de fondo el conflicto, que se ha sometido a consideración de los tribunales, se suspendan los efectos que pudieran generar la ejecución del acto del que se duele en forma principal, puesto que se alega que ya la sola existencia o su ejecución –futura– vulnera a la esfera del actor. En tal sentido, surte a la vida jurídica la suspensión, como figura provisoria, garante de la conculcación que el tránsito del tiempo, en tanto se resuelve proceso, podría generar en el gobernado.

Parafraseando a Zaldívar (1997), la suspensión del acto que se reclama, tiene dos finalidades primordiales: que se conserve viva la materia motivo de *litis* y, que se eviten a los justiciables daños de difícil o imposible reparación en tanto se falla el fondo del proceso. Es decir, además de asegurar la efectividad de una eventual sentencia estimatoria que se pronuncie, lo que se persigue es evitar que al gobernado se le produzcan perjuicios irreparables durante la pendencia del juicio, por la ejecución del acto reclamado o sus efectos (González, 2006).

Con suma nitidez, Fix-Zamudio (1964) admite que la naturaleza cautelar de la suspensión, se constituye por partir como “[u]na apreciación preliminar de la existencia de un derecho con el objeto de anticipar provisionalmente algunos efectos de la protección definitiva”.

Finalmente, el último de los presupuestos –contracautela– responde a un contenido anticipatorio, sin que sea La suspensión en las controversias constitucionales adquiere demarcación legal y no constitucional,⁸ no

demanda en vista de una futura ejecución o, si aquella se destina a acelerar provisoriamente la satisfacción de la pretensión deducida, ya que de esperarse el completo desarrollo del juicio se puede producir en el demandante perjuicios irreparables (Marín, 2004).

6 Es necesario que la autoridad competente se asegure de que, bajo el manto de la función cautelar no se esconda una verdadera función de ejecución (Marín, 2004).

7 Conviene puntualizar que la contracautela no se presta a las resultados del juicio principal sino solo a las de la medida cautelar, por lo que, debe limitarse a reparar los daños y perjuicios que, por responsabilidad de la providencia cautelar decretada, haya experimentado el demandado (Betchakdjian, 2007).

8 A contrario de la materia de Amparo, en la que la suspensión, además de su normatividad reglamentaria, se encuentra constitucionalizada en las fracciones X, XI y XVII del artículo 117 de la CPEUM, la suspensión en las controversias constitucionales se enmarca en el Título II De las Controversias Constitucionales de la LR de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional y, dentro de esta, en la Sección II De la suspensión, hallada en el Capítulo II De los incidentes; por lo que, solo es la LR la que puede aplicarse en cuestiones de suspensión en controversias, puesto que de la redacción del artículo 1 de dicho ordenamiento, se prevé que, cuando exista normatividad que regule la institución jurídica en el seno del *corpus iuris* reglamentario, entonces es imposible recurrir a la supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles (CFPC), habida cuenta

The suspension: “the freeze tag game” in constitutional controversies in Mexico

obstante de los criterios emitidos por la SCJN. La LR establece, en los artículos 14 y 16, que aquella puede dictarse por vía incidental –a instancia de parte o de oficio–, hasta antes que se emita la sentencia definitiva, por tanto, la dispone como accesoria, provisional y autónoma; asimismo, en el diverso 17, se señala su modificabilidad o revocabilidad, siempre y cuando en el decurso del proceso sobrevengan hechos supervenientes (Primera Sala de la SCJN, 2009).

Por otro lado, los artículos 14, 15 y 18 de la LR y, diversos criterios de la SCJN han establecido que, para la concesión de la suspensión, se debe examinar que su otorgamiento no incurra en alguna de las siguientes causales:⁹ 1. Antes de que se dicte la sentencia definitiva. 2. No tenga por objeto la suspensión de normas generales.¹⁰ 3. No se ponga el peligro la seguridad y economía nacionales.¹¹ 4. No se pongan en peligro instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano.¹² 5. No se afecte

gravemente a la sociedad en una proporción mayor a los beneficios que con ella pudiera obtener el solicitante.¹³ 6. Que se tomen en cuenta las características particulares de la controversia constitucional.¹⁴ Y, 7. Que no se trate de actos consumados.

Este último de los requisitos, derivado de interpretaciones de la SCJN, se estima porque –según el máximo Tribunal– (Segunda Sala de la SCJN, 2000; Primera Sala de la SCJN, 2012) si la sentencia de fondo dictada en el juicio constitucional –en este caso de las controversias– no tiene efectos retroactivos, menos podría tenerlos la resolución que se pronuncie en el incidente cautelar, máxime que el objeto de este es impedir la realización de ciertos actos, lo que lógicamente sólo puede evitarse cuando no se han materializado.

Coyunturalmente, vista la suspensión de esa forma, funciona solo para “encantar” el acto reclamado, *i.e.*, una vez dictada lo inmoviliza y el efecto que mantiene solo es para conservar las cosas en el estado que guardaban al decretarla. Sin embargo, esto se contrapone a la naturaleza intrínseca de la suspensión, como medida cautelar. Además, por otra parte, la SCJN en otras de sus resoluciones interpretó que, excepcionalmente puede otorgarse la suspensión, anticipando posibles resultados que pudieran conseguirse en la resolución de fondo, es decir, cuando se tenga una razonable probabilidad de que las pretensiones del actor tienen una apariencia de juridicidad, amén, que las circunstancias conduzcan a un peligro en la demora de su concesión (Pleno de la SCJN, 2004).

Tocante a la oportunidad, se debe indicar que el tribunal evidenció dos presupuestos genéricos de las medidas cautelares: la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora. Pese a que los anuncia de forma excepcional y no por regla general, como lo sustentaría la esencia

que, como señala Pérez Fernández Ceja, la LR “[c]ontiene disposiciones y criterios de interpretación propios, cuya función es regular la substanciación y naturaleza de la medida cautela[r]” (Pérez, 2006).

9 Las causales son de carácter autónomas e independientes, de tal suerte que basta con que se perciba una sola para hacer efectiva la negativa de la suspensión (Primera Sala de la SCJN, 2011).

10 Bajo criterio de la SCJN, los reglamentos, algunos acuerdos del Poder Ejecutivo y los transitorios de las normas generales, son normas generales –abstractas, impersonales y generales–, de esta forma la suspensión es improcedente (Segunda Sala de la SCJN, 2000; Segunda Sala de la SCJN, 2005). Contrario a lo anterior, véase: (Primera Sala de la SCJN, 2011).

11 Pérez Fernández Ceja afirma que la norma predispone que la seguridad y economía nacionales poseen una tendencia nacional, sin embargo, tal situación desencaja con la visión contemporánea de la controversia constitucional, ya que los municipios y los Estados, legitimados constitucionalmente para recurrir a la controversia, se encontrarían en una evidente desigualdad frente a otros órganos originarios (2006). Ahora bien, la SCJN señaló que la hipótesis establecida en la LR sólo se vería actualizado si “[e]n caso de concederse la dicha suspensión, se lesionaran intereses de la sociedad en general y no en forma particularizada de un determinado número de miembros” (Pleno de la SCJN, 1999).

12 Cossío Díaz expone que las instituciones jurídicas del sistema mexicano, no solo pueden estar enunciadas en la CPEUM, sino devienen de diversos ordenamientos. Cuando se refiere a “institución”, hace alusión a la idea de Tamayo, quien la conceptualiza como el acervo de normas que regulan un conjunto de conductas, de modo tal que todas ellas pueden ser identificadas como partes de un cúmulo operativo; agrupadas bajo una denominación específica y, son fundamentales, cuando ese grupo de normas que integran la institución, están recogidas, por lo menos parcialmente en la Constitución, asimismo, establezcan algún elemento del constitucionalismo o de alguno de los elementos definitorios del texto positivo de 1917 y sus reformas (1997; Primera Sala de la SCJN, 2005).

13 Esta causal es congruente con el principio que consigna que, para el otorgamiento o negación de una cautelar, cuando derivan de conflictos entre órganos o entes de poder, siempre será prioritario tutelar el bien público o el interés general de la sociedad (Pérez, 2006).

14 El propio marco jurídico le permite al Ministro Instructor tomar una perspectiva casuística. Así, se dan los elementos de flexibilidad para proteger la materia del juicio principal. De esta manera, la LR prevé que en cualquier criterio de interpretación hecho a ella misma, en materia de suspensión, se debe tomar en cuenta cada uno de los elementos que motivan el otorgamiento o negación de la suspensión (Pérez, 2006).

misma de la suspensión, cuando se refiere al primer presupuesto, tal como se estudió en el apartado anterior, se hace referencia a un conocimiento meramente superficial; orientado por la probabilidad de existencia del derecho discutido; la credibilidad objetiva, seria, debidamente fundada, incuestionable, que no deja cabida a lo temerario, mediante la cual sea posible anticipar que en la sentencia definitiva se declarará la inconstitucionalidad del acto impugnado.

Bajo esta óptica, el concepto de la suspensión se encuentra más apegado a su naturaleza cautelar, ya que no solo impide que el acto del que se duele el órgano legitimado se concrete, sino que además regula los efectos y consecuencias que este pudiera traer, en el entendido que si luego del control de regularidad constitucional, el acto resultó estar en armonía con el sistema jurídico y no contradecir las disposiciones constitucionales, se procede a la reanudación del mismo, haciendo efectiva la contracautela que se hubiere estimado, a fin de reparar los posibles daños y perjuicios que pudiera generar el otorgamiento de la cautela (Pleno de la SCJN, 2004).

Con la mutación de la idea de la suspensión con efectos paralizadores a la posibilidad de que mediante su dictado se adelanten los beneficios de la posible constitucionalidad del acto, con la satisfacción de los presupuestos procesales que debe calificar el juez y, que, se encuentran en una situación privilegiada de facultad discrecional, con parámetros de racionalidad en los aspectos fácticos (Arámburu, 2017), partiendo de la lógica de un concepto evolutivo de la suspensión.

Así, con el efecto anticipatorio que se pretende de la suspensión, esta deja de regir el presente y se proyecta hacia el pasado, no con la intención de constituir un derecho o de modificar o mejorar la situación jurídica del incoante, generando un mayor estatus *de facto* del que ya se tenía antes de la suspensión, sino que, con miras casuísticas, es decir, siempre que las particularidades del caso lo permitan, se restaure provisionalmente en el goce de las facultades trastocadas, partiendo de un aliento de juridicidad y el riesgo en la tardanza de la resolución, que implican un examen superficial –adelantado– que le permita al Máximo Tribunal un avance provisional de los derechos cuestionados, persiguiendo que

la aplicación de la suspensión responda al progreso conceptual que se merma al alejarla de su naturaleza cautelar y que incide, no sólo en los sujetos legitimados para requerirla, sino a todo el cúmulo social.

CONCLUSIONES

La suspensión vista como medida cautelar, juega un papel de vital importancia en la consecución de los fines de las controversias constitucionales, sin embargo, esta debe dejar de verse con los efectos del “encantamiento” de los actos y consecuencias. En otras palabras, la evolución del concepto de la suspensión, y su esencia misma como providencia cautelar, requiere que, con miras a la satisfacción de los mandamientos constitucionales –la protección asignataria de competencias, el sistema federal y la persona humana–, se aparte de ser “el juego de los encantados” que paraliza el acto materia del diferendo y lo activa con la resolución de fondo, para convertirse en una verdadera garantía de protección que adelanta provisionalmente, bajo el efecto de la apariencia del buen derecho y el resto de los presupuestos cautelares, los posibles resultados que pudieran conseguirse con la determinación que resuelva la *litis*.

Lo anterior, bajo la premisa de que la suspensión no sólo se encuentra encaminada a garantizar la efectividad del juicio y la ejecutabilidad de una sentencia, sino eficientemente, la protección de la verdadera ingeniería constitucional: la persona humana, en la cual, descansan todas las instituciones del sistema jurídico mexicano.

FUENTES DE CONSULTA

Bibliografía

- ALBA DE ALBA, J. M. (2011). *La apariencia del buen derecho en serio*. 2ª ed. México: Porrúa.
- ARÁMBURU MEJÍA, A. (2017). “Dimensión neoconstitucional de la suspensión: puede tener efectos restitutorios”. En: MAC-GREGOR, E. & HERRERA, A. [coords.]. *El juicio de amparo en el centenario de la Constitución mexicana de 1917*. Tomo I. México: UNAM.

The suspension: “the freeze tag game” in constitutional controversies in Mexico

BETCHAKDJIAN, S. D., *et.al.* (2007). *Medidas cautelares*. 3ª ed. Buenos Aires: Editorial Astrea.

BURBANO HERRERA, C. (2012). *Medidas provisionales en situaciones de vida o muerte. El caso del sistema interamericano de derechos humanos*. México: Porrúa.

CALAMANDREI, P. (1945). *Introducción al estudio sistemático de las providencias cautelares*. Buenos Aires: Editorial Bibliográfica Argentina.

CASARÍN LEÓN, M. L. (2010). “Derecho procesal constitucional veracruzano”. En: ASTUDILLO, C. & CASARÍN LEÓN, M. L. [coords.]. *Derecho constitucional estatal. Memoria del VII Congreso Nacional de Derecho Constitucional de los Estados*. México: UNAM.

CASARÍN LEÓN, M. L. (2008). “La justicia constitucional en México: algunas ideas en torno a su consolidación”. En: SÁNCHEZ VÁZQUEZ, R. [coord.], *Administración, procuración e impartición de justicia. Memoria del Congreso Nacional e Internacional*. México: Montiel Editores.

COSSÍO DÍAZ, J. R. (1997). “Similitudes y diferencias entre las controversias constitucionales y las acciones de constitucionalidad”. En: COSSÍO DÍAZ, J. R. & PÉREZ DE ACHA, L. M. [comp.]. *La Defensa de la Constitución*. México: Fontamara.

----- (2008). *La controversia constitucional*. México: Porrúa.

FIX-ZAMUDIO, H. (1964). *Juicio de Amparo*. México: Porrúa.

GONZÁLEZ CHÉVEZ, H. (2006). *La suspensión del acto reclamado en amparo, desde la perspectiva de los principios de las medidas cautelares*. México: Porrúa.

MARÍNGONZÁLEZ, J. C. (2004). *Las medidas cautelares en el proceso civil*. México: Porrúa.

OVALLE FAVALEA, J. (2011). “Las controversias constitucionales y los órganos autónomos”. *Cuestiones constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*. Número 25. Junio-Diciembre. 101-127. Disponible en [https://revistas.juridicas.unam.](https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/article/view/5968/7909)

[mx/index.php/cuestiones-constitucionales/article/view/5968/7909](https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/article/view/5968/7909)

PÉREZ FERNÁNDEZ CEJA, Y. (2004). *La suspensión en la controversia constitucional y su interpretación por la Suprema Corte de Justicia de la Nación*. México: Porrúa.

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. (2004). *¿Qué son las controversias constitucionales?*. México: Poder Judicial de la Federación.

RODRIGUEZ MEJÍA, M. (2013). *Medidas cautelares en el proceso arbitral*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

RUBIO CHÁVEZ, B. (2018). “La extinción de la teoría de los actos en el análisis de la suspensión en el amparo. Una nueva forma de pensar la suspensión”. *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*. Número 45. Enero-Junio. 137-158.

SALGADO LEDEZMA, E. (2011). *Manual de Derecho Procesal Constitucional*. México: Porrúa.

SÁNCHEZ-CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS, O. (2015). *Magistratura constitucional en México. Elementos del juicio*. México: UNAM.

SOTO FLORES, A. G. (2016) “La controversia constitucional y la acción de constitucionalidad como medios de control de la Constitución”. En: SOTO FLORES, A. [coord.]. *Derecho procesal constitucional*. México: UNAM.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. (2001). *Acuerdo General número 5/2001, de veintiuno de junio de dos mil uno, del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativo a la determinación de los asuntos que conservará para su resolución y el envío de los de su competencia originaria a las Salas y a los Tribunales Colegiados de Circuito. (Versión actualizada considerando la modificación del punto décimo noveno, mediante instrumento normativo del catorce de marzo de dos mil trece*. Disponible en https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/acuerdos_generales/documento/2016-11/Acuerdo%20General%20Plenario%205-2001%20%28Versi%C3%B3n%20Actualizada%29%20I.N.%2014-03-13_0.pdf

VÁZQUEZ ORTÍZ, L. (2010) *Las medidas provisionales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Como autentica jurisdiccional de carácter preventivo*. México: Porrúa.

ZALDIVAR, A. (1997). *El juicio de amparo y la defensa de la constitución*. En: COSSÍO DÍAZ, J. R. & PÉREZ DE ACHA, L. M. [comp.]. *La Defensa de la Constitución*. México: Fontamara.

Jurisprudencia

Pleno de la SCJN. (1998-marzo). Jurisprudencia: P./J. 21/98. Novena Época. Tomo VIII. P

Pleno de la SCJN. (1999-junio). Jurisprudencia: P./J. 45/99. Novena Época. Tomo IX. Pág.

Pleno de la SCJN. (1999-septiembre). Jurisprudencia: P./J. 101/99. Novena Época. Tomo X.

Pleno de la SCJN. (2004-marzo). Jurisprudencia: P./J. 14/2004. Novena Época. Tomo XIX.

Pleno de la SCJN. (2004-octubre). Tesis: P./J. 109/2004. Novena Época. Tomo XX.

Primera Sala de la SCJN. (2005-junio). Tesis: 1a. LI/2005. Novena Época. Tomo XXI.

Primera Sala de la SCJN. (2009-abril). Tesis: 1a. LVII/2009. Novena Época. Tomo XXIX.

Primera Sala de la SCJN. (2011-noviembre). Jurisprudencia: 1a. CCXXXVIII/2011 (9a.). Novena Época. Tomo IX.

Primera Sala de la SCJN. (2011-mayo). Tesis: 1a. LXVII/2011. Novena Época. Tomo XXXIII.

Primera Sala de la SCJN. (2012-octubre). Tesis: 1a. CCXLI/2012 (10a.). Décima Época. Libro VIII. Tomo 2.

Segunda Sala de la SCJN. (2000-junio). Tesis: 2a. LXVII/2000. Novena Época. Tomo XII.

Segunda Sala de la SCJN. (2000-mayo). Tesis: 2a. CXVI/2000. Novena Época. Tomo XII.

Segunda Sala de la SCJN. (2005-marzo). Tesis: 2a. XXXII/2005. Novena Época. Tomo XXI.

Segunda Sala de la SCJN. (2005-septiembre). Tesis: 2a. /J.112/ 2005. Novena Época. Tomo XXII.

Segunda Sala de la SCJN. (2012-abril). Tesis: 2a. XXV/2012 (10a.). Décima Época. Libro VII. Tomo II.