

LA SUSPENSIÓN DE NORMAS GENERALES COMO MEDIDA CAUTELAR EN LAS ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD

THE SUSPENSION OF GENERAL RULES AS A PRECAUTIONARY MEASURE IN UNCONSTITUTIONAL ACTIONS

Román Herrera Mávil*

SUMARIO: Introducción. I. La medida cautelar de la suspensión. II. Suspensión en acciones de inconstitucionalidad. III. Acciones de inconstitucionalidad y la suspensión de normas generales. III.1 Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos III.2 Ley Bonilla. III.3 Acción de inconstitucionalidad 86/2022. III.4 Reforma a la ley general de comunicación social y a la ley general de responsabilidades administrativas. Primera parte del plan B electoral. IV. Propuesta de reforma a la ley reglamentaria. Conclusiones. Referencias.

RESUMEN

El cambio de paradigma en los valores que rigen el orden constitucional mexicano a raíz de la reforma constitucional de 2011 ha obligado a las autoridades en sus diversos ámbitos de competencia a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos. La manera en que los órganos jurisdiccionales deben interpretar el marco jurídico no sólo debe tener en cuenta principios como la legitimidad y la legalidad de las normas, sino que debe partir siempre fungiendo un manto protector de la dignidad de los gobernados. A través de una interpretación conforme y una aplicación del principio pro persona, el poder judicial ha permitido la utilización de la figura de la suspensión de acto reclamado en medios de control constitucional que lo prohíben expresamente, como es la acción de inconstitucionalidad al razonar y aplicar el mandato del artículo 1º del texto fundamental.

ABSTRACT

The paradigm shift in the values that govern the Mexican constitutional order as a result of the constitutional reform of 2011, has forced the authorities in their various areas of competence to promote, respect, protect and guarantee Human Rights. The way in which the courts must interpret the legal framework must not only take into account principles such as the legitimacy and legality of the rules, but must always start as a protective cloak for the dignity of the governed. Through a consistent interpretation and an application of the pro persona principle, the judiciary has allowed the use of the figure of the suspension of the act claimed in means of constitutional control that expressly prohibit it, such as the action of unconstitutionality when reasoning and applying the mandate of the first article of our fundamental text.

*Licenciado en Derecho por la Universidad del Valle de México (UVM), además de contar con licenciatura en Informática por la Universidad Veracruzana (UV). Maestro en Redes y Telecomunicaciones por la Universidad Cristóbal Colón (UCC). Actualmente cursa los estudios de maestría en Derechos Humanos y Juicio de Amparo por la Universidad de Xalapa (UX).

PALABRAS CLAVE: Acción de inconstitucionalidad, suspensión del acto reclamado, medida cautelar, derechos humanos, control constitucional.

KEYWORDS: Action of unconstitutionality, suspension of the act claimed, precautionary measure, human rights, constitutional control.

INTRODUCCIÓN

La reforma constitucional en materia de derechos humanos ha significado un cambio de paradigma en la forma en que son interpretadas y aplicadas las leyes. El marco jurídico que se encarga de regular los medios de control constitucional no es la excepción, siendo la prioridad de las autoridades, el proteger la dignidad de las personas, obligando a tomar un nuevo enfoque al resolver las acciones de inconstitucionalidad.

Los posibles daños a la esfera jurídica de las personas en materia de derechos humanos, cuando estos son de difícil reparación o irreparables, han provocado que la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) genere jurisprudencia que reinterprete la aplicación de medidas cautelares en la figura de las acciones de inconstitucionalidad para ponderar principios como la legalidad, la legitimidad o la democracia.

Este trabajo presenta cuatro casos de estudio que explican el razonamiento de la SCJN, al establecer condiciones para el otorgamiento de la medida cautelar de suspensión de normas generales, así como la importancia de reformar la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de

incluirla en la legislación, de manera que los gobernados se beneficien de ella de manera directa, sin tener que recurrir a un medio de control constitucional.

El primer caso aborda la problemática que derivó del mandato presidencial que prohibía a cualquier autoridad percibir más ingresos que el titular del Poder Ejecutivo y donde la importancia de conceder la suspensión radicó en la preservación de la materia del juicio, evitando daños irreparables.

El segundo caso tuvo que ver con el mediático Plan B electoral y la modificación a diversas legislaciones en la materia, donde se revisarán violaciones directas a los artículos 71 y 72 de la constitución.

La Ley Bonilla presenta un escenario donde existe una clara vulneración de los derechos de las personas, cuando el gobernador de una entidad federativa pretendió extender su mandato de manera arbitraria, pero no fue aplicada la figura de la suspensión al no afectarse la materia de juicio.

La presentación de escenarios concluye con la acción de inconstitucionalidad 86/2022 donde tampoco se otorga la suspensión, pues si bien es cierto que hay afectaciones a los derechos de los gobernados, principalmente en el acceso a la justicia,

sus consecuencias no son inmediatas, ni irreparables, además de no afectar a un grupo particularizado de personas.

Finalmente se presenta una propuesta de reforma a la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que contemple conceder la suspensión de normas generales en las acciones de inconstitucionalidad.

I. LA MEDIDA CAUTELAR DE LA SUSPENSIÓN

La suspensión del acto reclamado es una medida cautelar que normalmente se relaciona con la materia de amparo, Coaña la explica como una facultad del órgano jurisdiccional que conoce del juicio de amparo, que “[...] Ordena a las autoridades señaladas como responsables que mantengan paralizada o detenida su actuación durante todo el tiempo que dure la tramitación del juicio de amparo, hasta en tanto resuelva en definitiva éste” (2017, p.114), buscando mantener viva la materia del proceso, y para el caso de aquellos referentes a derechos humanos, evitando que la esfera jurídica de las personas sea afectada de forma irreversible o se generen daños de difícil reparación.

Sin embargo, la aplicación de la figura de la suspensión del acto no se encuentra limitada al juicio de amparo, sino que también es utilizada en otros medios de control constitucional como las controversias constitucionales y derivado del enfoque protector de derechos humanos. En tiempos

recientes también empieza a aplicarse a las acciones de inconstitucionalidad.

La SCJN (2018) explica que la suspensión constituye un instrumento provisional, que tiene como finalidad impedir que se ejecuten los actos impugnados, que se produzcan o continúen realizando sus efectos, mientras no se dicte sentencia en el expediente principal, preservando la materia del juicio, evitando 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 actualicen los casos expuestos 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.

La suspensión no sólo se considera una medida cautelar; su objetivo también es tutelar para prevenir un daño trascendente a las partes o, en el caso de la acción de inconstitucionalidad, a la sociedad en general. La SCJN cita el criterio derivado de la resolución dictada al recurso de reclamación 32/2016-CA del 26 de octubre de 2016 con el título:

SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SU CONCESIÓN EN FORMA EXCEPCIONAL EN AQUELLOS CASOS EN QUE LA CONTROVERSIAS SE HUBIERE PLANTEADO RESPECTO DE NORMAS GENERALES QUE IMPLIQUEN O PUEDAN IMPLICAR LA TRANSGRESIÓN 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)
(2018, p.5).

Si bien es cierto que el criterio mencionado tiene como objeto la controversia constitucional, su interpretación principalista permite también que sea aplicada a las acciones de inconstitucionalidad, derivado de su carácter de instrumentos de control constitucional, al ser su objetivo la protección de la Ley Suprema. Además, el artículo 59 de la ley en la materia señala que, en lo referente a las acciones de inconstitucionalidad, se aplicará lo conducente que rige para las controversias constitucionales.

II. SUSPENSIÓN EN ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD

Aplicado al medio de control consistente en las acciones de inconstitucionalidad, Soberanes ofrece una definición general que dice: “La suspensión es una medida cautelar, por medio de la cual se paraliza el objeto de un proceso mientras el juzgador decide sobre la pretensión y la resistencia de las partes en la sentencia con la finalidad de conservar ese objeto y evitar perjuicios irreparables” (2021).

Es una figura que ha estado incluida en el texto constitucional desde su creación en 1917, aunque, como se explicó con anterioridad, ligada al juicio de amparo y no contemplada en las acciones de inconstitucionalidad, ya que se considera que se vulneraría el principio de legitimidad constitucional de las leyes que provienen de la voluntad popular. En México, el principio de la legitimidad de las leyes es

un concepto fundamental que establece la base para el funcionamiento y la autoridad del sistema legal. Este principio se deriva de la idea de que las leyes deben ser creadas y promulgadas de acuerdo con procedimientos democráticos y respetando los derechos y las libertades de los ciudadanos.

Concha (1995) señala que en un Estado constitucional todas las relaciones humanas se encuentran reguladas por normas jurídicas, aceptadas mediante un proceso definido, llevado a cabo por los representantes de la sociedad; es decir, una legitimidad constitucional, donde el gobierno adquiere sus justificaciones de existencia y eficacia, derivadas de las reglas e instituciones que previamente fueron establecidas por los ciudadanos, al no tener manera de ejercer una democracia directa.

La legitimidad de las leyes implica que estas deben ser justas, equitativas y conformes a los valores y principios establecidos en la Constitución. En la actualidad, y derivado de la reforma en materia de derechos humanos de 2011, estas se rigen por el paradigma de los derechos humanos cuya fuente es tanto el texto fundamental, como los tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano. El principio de la legitimidad de las leyes en México está consagrado en el artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece que “La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo”. Esto significa que el poder del Estado emana del pueblo y se ejerce a través de los mecanismos democráticos, como la elección de representantes y la participación ciudadana en la toma de decisiones.

Por otra parte, el artículo 16 de la Constitución establece que “Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento”. Esto garantiza el derecho a la legalidad y establece que las leyes deben ser claras y precisas, y deben fundamentar cualquier acto de autoridad.

Soberanes (2021) cita a Rodolfo Reyes y Domingo García para explicar que, tomando como base el principio de legitimidad, la aplicación de las leyes no puede cesar mientras no se dicte sentencia, por lo que no pueden ser objeto de medidas cautelares. En coherencia, esto se ve reflejado en la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2021), donde se establece, en el último párrafo de su artículo 64, que la medida cautelar de suspensión de la norma cuestionada no procede en la admisión de una acción de inconstitucionalidad.

Hernández (2023) concuerda con lo anterior y menciona que esta prohibición se estableció a fin de limitar los alcances del control constitucional, privilegiando el argumento de presunción de legitimidad de las leyes y el argumento democrático.

Sin embargo, la reforma en materia de derechos humanos de 2011 representó un antes y un después en la manera en cómo se interpretan las normas jurídicas, cambiando visiblemente el parámetro de constitucionalidad, enfoque que comparte Soberanes (2021) explicando que uno de los

principales argumentos de la SCJN para evidenciar la necesidad de la suspensión en las acciones de inconstitucionalidad, radica en que la ley reglamentaria, en particular el artículo 64, es anterior a la reforma en materia de Derechos Humanos, por lo que su interpretación debe darse a la luz del nuevo bloque de constitucionalidad.

III. ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD Y LA SUSPENSIÓN DE NORMAS GENERALES

III.1 Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos

El gobierno encabezado por el Lic. Andrés Manuel López Obrador, autodenominado de la Cuarta Transformación ha utilizado como parte de sus lemas la frase “No puede haber gobierno rico con pueblo pobre”, con una clara intención de implementar acciones dirigidas a abolir los privilegios que reciben los altos funcionarios. Así solo (2018) detalla que la idea que se quiere transmitir consiste en bajar los sueldos de los de arriba para aumentar los de abajo, siendo la finalidad, que nadie gane más que el presidente de la República Mexicana. La Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos en su artículo 9 a la letra dice:

Ningún servidor público obligado por la presente Ley recibirá una remuneración o retribución por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión igual o mayor a la Remuneración Anual Máxima que tenga derecho a recibir el Presidente de la República por concepto de percepciones ordinarias, sin considerar las prestaciones de seguridad social a las cuales tenga derecho conforme a la legislación en la materia (2021).

Sin embargo, más allá del bombo mediático que las declaraciones del presidente representaron, en una democracia constitucional como la que es México, estas remuneraciones de servidores públicos deben observar para su regulación los principios y derechos establecidos en nuestro texto fundamental.

Derivado de las indicaciones del Ejecutivo, se presentó ante el Congreso de la Unión y se aprobó la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, además de adicionar al Código Penal Federal, los artículos 217 bis y 217 ter para sancionar actos por remuneración ilícita.

De estas reformas legislativas, Asúnsolo (2018) narra cómo la CNDH hace referencia a una constante carencia en redacción de los preceptos impugnados, generando incertidumbre en su aplicación, afectando los principios de legalidad y seguridad jurídica de los gobernados, evidenciando lamentablemente una mala técnica legislativa.

Por consiguiente, en ejercicio de sus facultades constitucionales, fue presentada la Acción de Inconstitucionalidad 105/2018 y su acumulada 108/2018, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y diversos Senadores integrantes de la sexagésima cuarta legislatura del Congreso de la Unión ante la SCJN (2018). En este instrumento se reclamaba la invalidez de normas emitidas el lunes 05 de noviembre de 2018 en:

a) La Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, reglamentaria

de los artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y

b) El Código Penal Federal, artículo 217 bis y 217 ter, Título Décimo de los Delitos Cometidos por Servidores Públicos, Capítulo V bis del Pago y Recibo indebido de remuneraciones de los servidores públicos. Y debido a su relación con la afectación de derechos fundamentales, se solicitó la suspensión, buscando:

- Evitar la vulneración de los derechos humanos contenidos en el pacto fundamental, la Convención Americana de los Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y sus correlativos del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
- En específico, el derecho de los servidores públicos a recibir una remuneración proporcional, adecuada y equitativa (salario digno), de los gobernados a contar con un servicio público eficaz y profesional acorde a las responsabilidades confiadas, de la división de poderes, de legalidad y seguridad jurídica.
- Que el presupuesto de egresos de la federación para el año 2019, en el rubro de remuneraciones a servidores públicos, fuera calculado con base en las reglas fijadas en el presupuesto 2018.
- Que se suspendieran los tipos adicionados al Código Penal Federal.

La SCJN (2018) sustentó que la suspensión en medios de control constitucional

participa de las medidas cautelares, siendo su fin la preservación de la materia del juicio, asegurando el bien jurídico, para que en caso de que la sentencia declare fundados los conceptos de la parte actora sea ejecutada eficaz e íntegramente, evitando a las partes y a la sociedad el daño que se les pudiera causar en tanto se resuelve el juicio y vinculando a la autoridad contra la que se concede a cumplirla, a la protección del bien jurídico, definiendo un régimen de responsabilidades en caso de desacato, con base en lo dispuesto en la tesis P./J.27/2008.

Si bien es cierto que el último párrafo del artículo 64 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2021) establece que “La admisión de una acción de inconstitucionalidad no dará lugar a la suspensión de la norma cuestionada”, el tribunal en el incidente de suspensión explica que la observancia de esa disposición no debe ser irrestricta o indiscriminada, ya que existen casos donde la aplicación del ordenamiento vulneraría derechos fundamentales de manera irreparable.

La Constitución mexicana, en su artículo primero, párrafo segundo establece que “Las normas relativas a derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia”, principios pro persona y de interpretación conforme respectivamente, mientras que el párrafo tercero estipula 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 lo que el Tribunal estimó que dando una interpretación constitucional al último párrafo del artículo 64 de la ley en la materia, se sostiene la excepción en su aplicación, debido a que la controversia deviene en normas generales que implican o pueden implicar un daño irreversible o de difícil reparación a algún derecho humano, quedando en consecuencia el juicio sin materia y la violación alegada sería consumada.

Por consiguiente, el órgano jurisdiccional si bien negó la suspensión en los términos solicitados al considerar que se reclaman actos futuros, sí concedió una suspensión con la finalidad de preservar la materia del juicio y evitar causar daño irreparable, “Para el efecto de que las remuneraciones que perciban los servidores públicos de los Poderes de la Unión y de todos los demás entes públicos para el Ejercicio de 2019, no sean fijadas en términos de la Ley reclamada, hasta en tanto se resuelva el fondo de la controversia, sino exclusivamente por lo dispuesto en los artículos 75. 94 y 127 de la Constitución Federal” (SCJN, 2018).

Soberanes (2021) detalla el caso y expone que tanto el presidente de la República, como ambas cámaras del Congreso de la Unión presentaron recursos de reclamación en contra del auto que concede la suspensión, aun a pesar de que esta figura no se encuentra contemplada por la legislación para la figura de acción de inconstitucionalidad. La segunda sala de

la Corte resolvió el asunto en febrero de 2019 confirmando con una votación de tres votos el acuerdo. Quizás, la mayor crítica que expone el autor citado, consistió en que la Ley reclamada impactaba directamente a los mismos encargados de resolver el asunto, por lo que desde un punto político fue bastante criticado.

III.2 Ley Bonilla

El 10 de febrero de 2014 se publica una reforma constitucional que regula diversos aspectos en materia electoral, como la homologación en la fecha de celebración de las elecciones de los tres niveles de gobierno en México. Neri (2020) narra que esto generó que el Congreso de la Unión ordenara a las legislaturas de las entidades federativas realizar una reforma a sus constituciones, de manera que al menos una de sus elecciones coincidiera con las elecciones federales realizadas cada tres años; en consecuencia, el Congreso de Baja California estableció en su constitución que el periodo del siguiente gobernador fuera del 1° de noviembre de 2019 al 31 de octubre de 2021.

Jaime Bonilla Valdez resultó ganador en ese periodo electoral por la coalición Juntos Haremos Historia en Baja California; sin embargo, demostró no estar de acuerdo con el periodo de dos años y judicialmente intentó que su periodo concluyera en 2024 en lugar de 2021, reclamo que no prosperó ante el Tribunal Electoral del Estado.

Derivado de esta situación, decidió ejercer presión política al Poder Legislativo, Zaldívar (2022) explica cómo el Congreso del estado de Baja California utiliza su facultad legislativa y en sesión del 8 de

junio de 2019 (aunque publicada hasta el 17 de octubre del mismo año), ejerce su competencia para legislar sobre su organización política y electoral, alterando los resultados de un proceso electoral concluido, y decretando una ley que permitía al gobernador Jaime Bonilla Valdez, electo por dos años, ejercer el cargo por cinco, tomando protesta como gobernador constitucional para un periodo del 1° de noviembre de 2019 al 31 de octubre de 2024.

Son presentadas las acciones de inconstitucionalidad 112/2019 y sus acumuladas 113/2019, 114/2019, 115/2019, 119/2019 y 120/2019, promovidas por los partidos políticos de Acción Nacional, Movimiento Ciudadano, de la Revolución Democrática, Revolucionario Institucional, de Baja California, así como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, contra la denominada Ley Bonilla.

Sin embargo, el máximo tribunal, por acuerdo 23 de octubre de 2019 determinó que no había lugar a decretar la suspensión solicitada, pues si bien en los casos anteriores se inaplicó el tercer párrafo del artículo 64 de la Ley Reglamentaria, debido a que se podrían causar daños irreparables a la esfera de derechos humanos de los gobernados, en esta acción de inconstitucionalidad el tribunal determinó que la admisión de este medio no daría lugar a la suspensión de la norma cuestionada, derivado de

El hecho de que el gobernador entre en funciones el próximo 1 de noviembre del presente año no significa que se hayan consumado los efectos de la norma,

dado que su aplicabilidad es de tracto sucesivo, por lo que la vigencia de la misma no impide que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación realice el estudio oportuno de la validez de las normas combatidas (SCJN, 2019).

Es decir, no es necesario que las acciones de inconstitucionalidad sean resueltas antes de que el próximo titular del Ejecutivo del estado de Baja California asuma el cargo, la norma impugnada seguirá surtiendo sus efectos, por lo que no hay peligro de que la sentencia se quede sin objeto.

En la denegación de la suspensión, el tribunal explica que no advierte que exista una transgresión definitiva e irreversible de los derechos humanos de las personas, así como tampoco la probable existencia de que se actualice un riesgo real e inmediato de afectación irreparable que obligue a dictar la suspensión antes del dictado de la sentencia de fondo, siendo que por diseño constitucional tanto las acciones como las controversias constitucionales impiden conceder en principio la suspensión contra normas generales. La excepción, como se ha explicado con anterioridad, se da cuando la vulneración de los derechos humanos sea definitiva e irreversible, derivado del contenido material de la norma impugnada o de su ejecución

El 11 de mayo de 2020 la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve estas acciones de inconstitucionalidad y declara por unanimidad la inconstitucionalidad del artículo octavo transitorio del decreto de reforma por cual el Congreso de Baja California amplió el mandato del gobernador morenista Jaime Bonilla de

dos a cinco años, señala Neri (2020) que el máximo tribunal dictamina que la acción del ejecutivo contraviene los principios de certeza y seguridad jurídica de los electores, la no retroactividad de las leyes, ser violatoria del derecho a votar y ser votado, en perjuicio del Estado de derecho y la democracia que nos gobierna.

III.3 Acción de inconstitucionalidad 86/2022

En la acción de inconstitucionalidad 82/2022 presentada por diversas diputadas y diputados integrantes de la sexagésima séptima legislatura del Congreso de Chihuahua, se solicita la invalidez de reformas a diversos artículos y porciones de la Constitución Política del estado de Chihuahua, que fueron publicadas en el periódico oficial del gobierno del estado el día 1° de junio de 2022, referentes al proceso de nombramientos de consejeros de la Judicatura y magistrados, conforme lo detalla la SCJN (2022).

Murillo (2022) señala que las reformas modifican la forma en que se elige a las personas que ocupan las vacantes definitivas de los magistrados, facultando para esta elección a una comisión especial integrada por diputados locales, miembros del poder judicial y un representante del gobernador, así como de redefinir los requisitos para presidir el Tribunal Superior de Justicia.

La medida cautelar de suspensión es solicitada, pues a juicio de ese grupo de legisladores la aplicación de las normas constitucionales estatales vulnera, de forma irreparable los derechos humanos de las personas que deseen participar en

el proceso de selección. Al igual que en los casos anteriormente expuestos, se argumenta que derivado de la reforma constitucional de 2011 el régimen impuesto, basado en el paradigma de los derechos humanos ha traído repercusiones a nivel legal definiendo un nuevo parámetro de control de regularidad constitucional que debe observarse.

La suspensión buscaba:

- No poner en riesgo la operatividad del Poder Judicial del Estado.
- No afectar la impartición de justicia en términos del artículo 17 constitucional.

A pesar de lo anterior, la SCJN (2022) opta por no conceder la medida cautelar solicitada, pues considera que no se cubre una serie de elementos necesarios para su otorgamiento, utilizando los razonamientos generados en recursos de reclamación diversos en el tema.

Como primer argumento, cita a la Primera Sala de la SCJN en su recurso de reclamación 17/2019-CA, donde se establece que:

La procedencia de la suspensión en la acción de inconstitucionalidad es excepcional, y por lo tanto, la trasgresión al derecho humano tiene que derivarse del contenido normativo que se pretende suspender, o de su ejecución. Es decir, si bien el ministro instructor tiene que hacer un ejercicio de probabilidades sobre la violación constitucional que se alega, lo cierto es que esta valoración anticipada se refiere al contenido material de la disposición impugnada y, en su caso, a la ejecución de la misma en relación con sus consecuencias directas, pero no así a las

consecuencias indirectas de su aplicación (SCJN, 2019, p. 10).

Como segundo argumento utiliza lo expuesto en el recurso de reclamación 173/2019-CA de la SCJN, que expone que para suspender lo dispuesto en el artículo 64 de la Ley Reglamentaria, debe existir un riesgo real de daño irreparable a los derechos humanos a partir de su entrada en vigor:

Al respecto, para que se entienda que existe un riesgo real e inmediato, este no debe ser hipotético o eventual, sino que debe ser probable; debe amenazar los derechos humanos de un grupo determinado de personas, es decir, debe existir un riesgo particularizado, y; para determinar la probabilidad de que se afecten irreparablemente los derechos humanos de las personas se debe contar con información o patrones suficientes a efecto de establecer cierta presunción de conocimiento de que ese riesgo será definitivo o irreversible (SCJN, 2022, p. 11).

Por lo que concluye que la ejecución del contenido material de las normas impugnadas, si bien tiene consecuencias en la afectación de derechos humanos como el acceso a la justicia, estas no son ni inmediatas, ni irreparables, como tampoco afectan a un grupo particular de personas. Adicionalmente, si la afectación se diera de forma particular es posible su análisis por otro medio de control constitucional como el juicio de amparo, por lo que la negación de la suspensión no deja sin materia la acción.

III.4 Reforma a la Ley General de Comunicación Social y a la Ley General

de Responsabilidades Administrativas. Primera parte del Plan B Electoral

El 29 de abril de 2022, impulsada principalmente por el Poder Ejecutivo, se presentó una reforma constitucional en materia electoral, que buscaba “Instaurar una democracia limpia y evitar más fraudes en el país” (Yáñez, 2023). Reyes y Marván (2023) narran cómo a partir del rechazo por no alcanzar la mayoría calificada que exige la Constitución a esta propuesta y donde se preveía no tener el respaldo legislativo, se presentan, el 6 de diciembre de 2022, por la diputada Graciela Sánchez Ortiz del partido de MORENA, ante la Cámara de Diputados, dos iniciativas de ley con propuestas de reforma a las siguientes normativas:

- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIFE);
- Ley General de Partidos Políticos (LGPP);
- Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (LOPJJF);
- Ley General de Comunicación Social (LGCS);
- Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA); y
- Se expedía una nueva Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME).

Fueron presentadas 161 controversias constitucionales y siete acciones de inconstitucionalidad, de las cuales se admitieron 131 y siete, respectivamente, según publica Ramos (2023), integradas por la 29/2023, 30/2023, 31/2023, 37/2023, 38/2023, 43/2023 y 47/2023. Las acciones de inconstitucionalidad solicitaban la declaración de invalidez del decreto

por el que se reformaban, adicionaban y derogaban, diversas disposiciones de la Ley General de Comunicación Social y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, así como la suspensión de los efectos y/o consecuencias del decreto. Sus promoventes fueron los partidos políticos de la Revolución Democrática, Acción Nacional, Revolucionario Institucional, Movimiento Ciudadano, diversos senadores y diputados del Congreso de la Unión, así como el partido político del estado de Jalisco denominado Hagamos.

La suspensión buscaba:

- Proteger los derechos fundamentales establecidos en los artículos 1, 14, 16, 35, fracciones I y IX, 40, 41, 49, 50, 51, 52, 56, 109, 134 de la Constitución federal, numerales 25 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, 3 de la Carta Democrática, 21 de la Declaración de los Derechos Humanos y 1, 2, 13, 23 y 24 de la Convención Americana de los Derechos Humanos.
- Proteger la equidad en los procesos electorales de México y Coahuila, el voto libre, la libertad de expresión, los principios de legalidad y seguridad jurídica, así como en el sistema democrático.

El Instituto Nacional Electoral (2023) sintetiza las problemáticas que derivaban de la implementación de las reformas electorales y que acarrearían vulneraciones a los derechos fundamentales de los gobernados:

Tabla 1. Afectaciones del Plan B a las elecciones

Reforma	Afectación
Casillas	
<ul style="list-style-type: none"> Desaparecen los cinco vocales y se queda uno solo con todas las tareas. Reducen el tiempo para la capacitación de las y los funcionarios. Los recortes implican deshacerse del Servicio Profesional Electoral Nacional, cuyos integrantes son capacitados y evaluados constantemente. 	<ul style="list-style-type: none"> Podría aumentar la ausencia de las y los funcionarios de casilla, imposibilitando el voto universal, libre y secreto. Existe el riesgo de anular una elección si no se instala el 20% de casillas en un distrito.
Padrón electoral	
<ul style="list-style-type: none"> Existencia de un sólo un vocal operativo responsable de la actualización y depuración del Padrón Electoral y la Lista Nominal de Electores, y que los Módulos se instalen en inmuebles de dominio público, como escuelas o centros de salud, los datos de millones de personas estarían en lugares propiedad del gobierno. La Secretaría de Relaciones Exteriores validará la información del Listado Nominal de Electores en el Extranjero y permitirá el voto con pasaporte o matrícula consular. 	<ul style="list-style-type: none"> En la actualización y depuración del Padrón Electoral y Lista Nominal, así como la emisión de la Credencial para Votar. Genera incertidumbre de saber si existe disponibilidad de espacios públicos. Viola la autonomía del INE al permitir que la SRE valide la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero. Estarían en riesgos los datos personales de la ciudadanía.
Resultados electorales	
<ul style="list-style-type: none"> Acta única por elección, que los cómputos distritales comiencen el mismo día de los comicios, pero no elimina el PREP por lo que habría dos sistemas simultáneos de resultados, lo que no reduce costos ni procesos. Elimina la facultad de los Capacitadores Asistentes Electorales de apoyar a las y los funcionarios de casilla en el traslado de paquetes electorales. 	<ul style="list-style-type: none"> Comenzar el cómputo el día de la elección reduce los procesos de transparencia y certeza, incrementando las impugnaciones. Al no contar con personal profesional y capacitado sería más tardado y conflictivo el cómputo. No se tendría personal suficiente para los conteos rápidos y el PREP.
Equidad en la contienda	
<ul style="list-style-type: none"> En ningún caso, se puede perder el registro como persona precandidata o candidata, en los casos en los que se omita presentar el informe de precampaña o rebasen el tope de gastos. 	<ul style="list-style-type: none"> Afectan el modelo de fiscalización y restringe la capacidad del INE en favor de las condiciones de equidad de la contienda. Abre la puerta a que las y los funcionarios públicos incidan en las elecciones.
Arbitrio autónomo	
<ul style="list-style-type: none"> Contempla reducir un 84.6% al Servicio Profesional Electoral y desaparecer la rama administrativa, con ello se modifica la estructura del INE y se vulnera la autonomía e independencia para garantizar comicios libres, auténticos y periódicos. 	<ul style="list-style-type: none"> Se pone en riesgo la organización de elecciones y de mecanismos de participación ciudadana como la Consulta Popular y la Revocación de Mandato. Se afectan los derechos políticos electorales y de identidad de la ciudadanía. Se afectan los derechos laborales de trabajadores del INE.

Fuente: Instituto Nacional Electoral (2023)

La sentencia emitida por el Tribunal para dictaminar la suspensión en este caso utiliza, en su mayoría, los argumentos y razonamientos revisados en el incidente de suspensión de la acción de inconstitucionalidad 105/2018 y su acumulada 108/2018 analizado en el apartado anterior y la concede derivado de la clara vulneración a los derechos humanos que implica la aplicación de las normas.

Ramos explica que posteriormente, el pleno de la SCJN declarará la invalidez del decreto que reforma la Ley General de Comunicación Social y la Ley General de Responsabilidades Administrativas, es decir, la primera parte del Plan B en materia electoral:

[...] Por violación directa a los artículos 71 y 72 de la Constitución federal, esto

porque la iniciativa no se conoció a tiempo, ni se publicó con la anticipación debida para su discusión en la Cámara de origen, dada la inobservancia a las disposiciones contenidas en el Reglamento de cada Cámara, desconociéndose con ello el principio de deliberación informada y democrática, así como los derechos que asisten a la representación popular”, cita la sentencia aprobada por nueve votos y dos en contra (2023).

IV. PROPUESTA DE REFORMA A LEY REGLAMENTARIA

La SCJN explica que derivado de:

Una interpretación adecuada, del artículo 64 de la Ley Reglamentaria, a la luz precisamente del artículo 1º constitucional, se desprende que es

factible, cuando se controviertan normas generales que impliquen o que puedan implicar la transgresión de derechos fundamentales, conceder la suspensión solicitada, pues, como se señaló anteriormente, la suspensión no solo es cautelar, sino también una medida de prevención de daños que trasciendan a las partes y/o a la sociedad en general (2019).

La interpretación que la Suprema Corte de Justicia de la Nación realiza en los incidentes de suspensión analizados deja entrever que los criterios aplicados en la resolución de las problemáticas que se les presentan son claramente imbuidos en

el paradigma de los derechos humanos, sentando un precedente para resolver casos futuros. Es derivado de lo anterior que se plantea la propuesta de reforma a los artículos 14, 64 y 70 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de manera que se contemple la concesión de la suspensión de normas generales cuando la vigencia de la norma implique una transgresión irreversible de algún derecho humano, en los medios de control denominados acción de inconstitucionalidad y controversia constitucional, así como el recurso de reclamación en coherencia con el cambio, para quedar de la siguiente manera:

Tabla 2. Propuesta de reforma a la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Original	Propuesta
<p>Artículo 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.</p> <p>La suspensión no podrá otorgarse en aquellos casos en que la controversia se hubiere planteado respecto de normas generales.</p>	<p>Artículo 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.</p> <p>La suspensión no podrá otorgarse en aquellos casos en que la controversia se hubiere planteado respecto de normas generales, con la única excepción de que en su aplicación exista un riesgo real e inmediato que cause una transgresión irreversible o daño difícil de reparar a algún derecho humano.</p>
<p>Artículo 64. Iniciado el procedimiento, conforme al artículo 24, si el escrito en que se ejercita la acción fuere obscuro o irregular, el ministro instructor prevendrá al demandante o a sus representantes comunes para que hagan las aclaraciones que correspondan dentro del plazo de cinco días. Una vez transcurrido este plazo, dicho ministro dará vista a los órganos legislativos que hubieren emitido la norma y el órgano ejecutivo que la hubiere promulgado, para que dentro del plazo de quince días rindan un informe que contenga las razones y fundamentos tendientes a sostener la validez de la norma general impugnada o la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad. Tratándose del Congreso de la Unión, cada una de las Cámaras rendirá por separado el informe previsto en este artículo.</p> <p>En los procedimientos por acciones en contra de leyes electorales, los plazos a que se refiere el párrafo anterior serán, respectivamente, de tres días para hacer aclaraciones y de seis días para rendir el informe que contenga las razones y fundamentos tendientes a sostener la constitucionalidad de la ley impugnada.</p> <p>La admisión de una acción de inconstitucionalidad no dará lugar a la suspensión de la norma cuestionada.</p>	<p>Artículo 64. Iniciado el procedimiento, conforme al artículo 24, si el escrito en que se ejercita la acción fuere obscuro o irregular, el ministro instructor prevendrá al demandante o a sus representantes comunes para que hagan las aclaraciones que correspondan dentro del plazo de cinco días. Una vez transcurrido este plazo, dicho ministro dará vista a los órganos legislativos que hubieren emitido la norma y el órgano ejecutivo que la hubiere promulgado, para que dentro del plazo de quince días rindan un informe que contenga las razones y fundamentos tendientes a sostener la validez de la norma general impugnada o la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad. Tratándose del Congreso de la Unión, cada una de las Cámaras rendirá por separado el informe previsto en este artículo.</p> <p>En los procedimientos por acciones en contra de leyes electorales, los plazos a que se refiere el párrafo anterior serán, respectivamente, de tres días para hacer aclaraciones y de seis días para rendir el informe que contenga las razones y fundamentos tendientes a sostener la constitucionalidad de la ley impugnada.</p> <p>La admisión de una acción de inconstitucionalidad no dará lugar a la suspensión de la norma cuestionada, con la única excepción de que en su aplicación exista un riesgo real e inmediato que cause una transgresión irreversible o daño difícil de reparar a algún derecho humano.</p>
<p>Artículo 70. El recurso de reclamación previsto en el artículo 51 únicamente procederá en contra de los autos del ministro instructor que decreten la improcedencia o el sobreseimiento de la acción.</p> <p>En materia electoral el plazo para interponer el recurso de reclamación a que se refiere el párrafo anterior será de tres días y el Pleno de la Suprema Corte lo resolverá de plano, dentro de los tres días siguientes a su interposición.</p>	<p>Artículo 70. El recurso de reclamación previsto en el artículo 51 únicamente procederá en contra de los autos del ministro instructor que decreten la improcedencia o el sobreseimiento de la acción o contra los autos del ministro instructor en que se otorgue, niegue, modifique o revoque la suspensión.</p> <p>En materia electoral el plazo para interponer el recurso de reclamación a que se refiere el párrafo anterior será de tres días y el Pleno de la Suprema Corte lo resolverá de plano, dentro de los tres días siguientes a su interposición.</p>

Fuente: Elaboración propia

La acción de inconstitucionalidad es un medio de control que permite impugnar la constitucionalidad de una norma general, como una ley, un decreto o una disposición reglamentaria, a fin de proteger los derechos humanos consagrados en la Constitución. En palabras de Coaña, se trata de juicios tramitados ante la SCJN, en los que:

Se denuncia la posible contradicción entre normas de carácter general, leyes, decretos, reglamentos o tratados internacionales, por una parte, y la Constitución Federal, por la otra, con el objeto de invalidar la norma general o el tratado internacional impugnados para que prevalezcan los mandatos constitucionales (2017, p. 21).

Para un sistema democrático es una herramienta fundamental, ya que garantiza que las leyes y disposiciones se ajusten a los principios y derechos establecidos en la Constitución.

CONCLUSIONES

La observancia de los derechos humanos en nuestro sistema de gobierno es prioritaria y obligatoria, por lo que no podemos escudarnos en un contexto positivista y alegar un principio de legitimidad para incumplir con lo establecido en el artículo 1º constitucional, pues de lo contrario contravendríamos la función del mecanismo que busca garantizar la protección de los derechos humanos y mantener el orden constitucional en un Estado de derecho.

La figura de la suspensión del acto reclamado en materia de amparo tiene un

carácter trascendental, la SCJN (2005) señala que su principal objetivo es la garantía de un efectivo cumplimiento de la sentencia, conservando la materia del juicio y previniendo al quejoso de que se le ocasionen perjuicios difíciles de reparar o inclusive irreparables, por todo el tiempo requerido en el trámite y resolución de aquel; es decir, protegiendo al individuo mientras el juicio constitucional permanezca vigente.

Derivado de su naturaleza como medida cautelar y conforme lo establece la SCJN (2019), debemos entender la figura de la suspensión del acto con un objetivo dual. Por una parte, busca preservar la materia del juicio asegurando de forma provisional el bien jurídico materia de la sentencia y por la otra previniendo un daño fundamental que se les pudiera ocasionar no solo a las partes, sino a la sociedad en general en el tiempo en que se resuelva el juicio principal.

Lo dispuesto por el artículo 1º constitucional en lo concerniente al principio pro persona y el dictado de las obligaciones de las autoridades es de relevancia significativa. Si bien las normas generales emitidas por el poder legislativo son presumiblemente constitucionales en virtud del sistema democrático representativo que nos rige, los productos parlamentarios generados deben estar armonizados bajo el manto protector de los derechos humanos, tarea que recae, no sin críticas, sobre el Poder Judicial.

REFERENCIAS

- Asúnsolo, C. (2018). *La CNDH vs la Ley de Remuneraciones de Servidores Públicos*. <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/la-cndh-vs-la-ley-de-remuneraciones-de-servidores-publicos/>
- Coaña, D. (2017). *Curso básico de amparo*. Centro de Estudios Jurídicos Carbonell. Edición de Kindle.
- Concha, H. (1995). La Legitimidad Constitucional. *Revista de la Facultad de Derecho*, (203-204). <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-facultad-derecho-mx/article/view/28210/25478>
- Hernández, G. (2023, 8 de marzo). *¿Hacia un nuevo entendimiento de la suspensión en acciones de inconstitucionalidad? El caso del "plan B electoral"*. <https://comunicacionsocial.diputados.gob.mx/revista/index.php/pluralidad/-hacia-un-nuevo-entendimiento-de-la-suspensi-n-en-acciones-de-inconstitucionalidad-el-caso-del-plan-b-electoral->
- Instituto Nacional Electoral (2023). *¿Cómo afecta el Plan B a las elecciones?* <https://centralectoral.ine.mx/wp-content/uploads/2023/01/Dossier-implicaciones-reforma-electoral-1.pdf>
- Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos (2021, 19 de mayo). Diario Oficial de la Federación. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFRemSP_190521.pdf
- Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2021, 7 de junio). Diario Oficial de la Federación. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LRFlyII_Art105.pdf
- Murillo, E. (2022, 12 de julio). SCJN admite acción contra reformas a la Constitución de Chihuahua. *La Jornada*. <https://www.jornada.com.mx/notas/2022/07/12/politica/scjn-admite-accion-contra-reformas-a-la-constitucion-de-chihuahua/>
- Neri, F. (2020, 13 de mayo). Caso Bonilla: ¿Suprema Corte independiente? *Mexicanos contra la corrupción*. <https://contralacorrupcion.mx/ley-bonilla-suprema-corte/>
- Ramos, R. (2023). *Por violar proceso, SCJN invalida parte de reforma electoral*. <https://www.eleconomista.com.mx/politica/SCJN-declara-la-invalidez-de-la-primera-parte-del-plan-B-de-reforma-electoral-20230508-0053.html>
- Ramos, R. (2023). *Dan entrada a reclamaciones por freno a "plan B"*. <https://www.eleconomista.com.mx/politica/Dan-entrada-a-reclamaciones-por-freno-a-plan-B-20230405-0009.html>
- Reyes, J. & Marván, M. (2023, 23 de febrero). *Radiografía del Plan B: La Reforma Electoral de 2023 a examen*. https://archivos.juridicas.unam.mx/www/site/publicaciones/213Radiografia_del_Plan_B_la_reforma_electoral_de_2023_a_examen.pdf

- Soberanes, J. (2021). La suspensión de las normas generales en las acciones de inconstitucionalidad. *Scielo*. https://www.scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-91932020000100409
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (2005, octubre). La Suspensión del acto reclamado en el amparo. *Figuras Procesales Constitucionales*. https://sistemabibliotecario.scjn.gob.mx/sisbib/po2008/59132/59132_1.pdf
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (2018, 7 de diciembre). *Incidente de suspensión de la Acción de Inconstitucionalidad 105/2018 y su acumulada 108/2018*. https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/acuerdos_controversias_constit_documento/2018-12-07/ACU%207-12-18%20ISDAI%20105-18.pdf
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (2019, 27 de noviembre). *Recurso de Reclamación 173/2019-CA*. https://bj.scjn.gob.mx/doc/sentencias_pub/ACQ43XgB_UqKst8oPIS0/%22Crisis%20pol%C3%ADtica%22
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (2022, 7 de julio). *Incidente de suspensión de la Acción de Inconstitucionalidad 86/2022*. https://www.supremacorte.gob.mx/sites/default/files/acuerdos_controversias_constit_documento/2022-07-12/MI_IncSuspAcclnconst-86-2022.pdf
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (2023, 20 de febrero). *Incidente de suspensión en la acción de inconstitucionalidad 29/2023 y sus acumuladas 30/2023, 31/2023, 37/2023, 38/2023, 43/2023 y 47/2023*. <https://www.te.gob.mx/SAI/Documentos//488/INCIDENTE%20DE%20SUSPENSI%C3%93N%20EN%20LA%20AI%2029-2023%20Y%20SUS%20ACUMULADAS.pdf>
- Yáñez, B. (2023, 13 de mayo). *Las claves de los planes "A", "B" y "C" de AMLO a favor de una reforma electoral*. <https://politica.expansion.mx/mexico/2023/05/13/las-claves-de-los-planes-a-b-y-c-de-amlo-a-favor-de-una-reforma-electoral>
- Zaldívar, A. (2020, 12 de mayo). "Ley Bonilla": fraude a la Constitución. *Milenio*. <https://www.milenio.com/opinion/arturo-zaldivar/los-derechos-hoy/ley-bonilla-fraude-a-la-constitucion>