



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA CONTROVERSI  
CONSTITUCIONAL 158/2016

ACTOR: MUNICIPIO DE ENSENADA, ESTADO DE  
BAJA CALIFORNIA

SUBSECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

SECCIÓN DE TRÁMITE DE CONTROVERSIAS  
CONSTITUCIONALES Y DE ACCIONES DE  
INCONSTITUCIONALIDAD

En la Ciudad de México, a veintitrés de noviembre de dos mil dieciséis, se da cuenta al **Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**, instructor en el presente asunto, con la copia certificada de las documentales que integran el expediente principal de la controversia constitucional indicada al rubro. Conste.

Ciudad de México, a veintitrés de noviembre de dos mil dieciséis.

Con la copia certificada de la demanda y anexos de cuenta, que forman parte del expediente principal de la controversia constitucional indicada al rubro y como está ordenado en el proveído de admisión de esta fecha, **fórmese y regístrese el presente incidente de suspensión**, y a efecto de proveer sobre la medida cautelar se tiene en cuenta lo siguiente.

En su escrito inicial, el Municipio de Ensenada, Estado de Baja California, impugna lo siguiente:

**“III. ACTO CUYA INVALIDEZ SE DEMANDA Y MEDIO OFICIAL EN QUE SE PUBLICÓ.**

a) Dictamen 137 aprobado por el Congreso de Baja California el 28 de septiembre de 2016 (ANEXO 3).

b) Decreto 684, mediante el cual se publicaron el resolutivo y los artículos transitorios del citado Dictamen 137, en el Periódico Oficial del Estado de Baja California el 7 de octubre de 2016 (ANEXO 4).

(...)

**V. FECHA DE NOTIFICACIÓN DEL ACTO.**

El Dictamen 137 impugnado nos fue dado a conocer el viernes 30 de septiembre de 2016, el Decreto 684 fue publicado el 7 de octubre del mismo año en el Periódico Oficial de la entidad, sin que nos haya sido notificado.”

Por otra parte, en el capítulo correspondiente de la demanda, el actor solicita la suspensión de los actos impugnados en los siguientes términos:

**“IX. SUSPENSIÓN.**

Con fundamento en los artículos 107, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (sic), y en los artículos 14, 15 y 18 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se solicita se conceda la suspensión de los efectos y consecuencias del acto impugnado, hasta en tanto se resuelva en definitiva la presente controversia constitucional.

En particular, de la orden dada en el Transitorio Séptimo, a fin de que no se nos obligue a *transferir y dar posesión al Ayuntamiento de Playas de Rosarito de las oficinas, archivos y documentos destinados a los servicios públicos municipales*, a fin de preservar la materia del juicio, consistente en determinar si el Dictamen 137 y el procedimiento seguido para su emisión, cumplen con los estándares que esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido para los actos que tienen como consecuencia afectar el territorio de un municipio.

Así como impedir que se ejecute un acto cuya constitucionalidad se encuentra controvertida.

Sirven de apoyo a lo anterior, las siguientes tesis:

**SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. NATURALEZA Y FINES. (...)**

**SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL MINISTRO INSTRUCTOR TIENE FACULTADES PARA DECRETARLA NO SÓLO RESPECTO DEL ACTO CUYA INVALIDEZ SE DEMANDE, SINO TAMBIÉN RESPECTO DE SUS EFECTOS O CONSECUENCIAS. (...)."**

Sobre el particular, es importante apuntar que la suspensión en controversias constitucionales se encuentra regulada en los artículos 14<sup>1</sup>, 15<sup>2</sup>, 16<sup>3</sup>, 17<sup>4</sup> y 18<sup>5</sup> de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de cuyo contenido se advierte que:

1. Procede de oficio o a petición de parte, y podrá ser decretada en todo momento, hasta antes de que se dicte sentencia definitiva;
2. Procede respecto de actos que, atendiendo a su naturaleza, puedan ser suspendidos sus efectos o consecuencias;
3. No podrá otorgarse en los casos en que la controversia constitucional se hubiera planteado respecto de normas generales;
4. No se concederá cuando se pongan en peligro la seguridad o economía nacionales, las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano o pueda afectarse gravemente a la sociedad en una proporción mayor a los beneficios que con ella pudiera obtener el solicitante;

<sup>1</sup>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. La suspensión no podrá otorgarse en aquellos casos en que la controversia se hubiere planteado respecto de normas generales.

<sup>2</sup>Artículo 15. La suspensión no podrá concederse en los casos en que se pongan en peligro la seguridad o economía nacionales, las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano o pueda afectarse gravemente a la sociedad en una proporción mayor a los beneficios que con ella pudiera obtener el solicitante.

<sup>3</sup>Artículo 16. La suspensión se tramitará por vía incidental y podrá ser solicitada por las partes en cualquier tiempo hasta antes de que se dicte sentencia definitiva.

<sup>4</sup>Artículo 17. Hasta en tanto no se dicte la sentencia definitiva, el ministro instructor podrá modificar o revocar el auto de suspensión por él mismo dictado, siempre que ocurra un hecho superveniente que lo fundamente. Si la suspensión hubiere sido concedida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el recurso de reclamación previsto en el artículo 51, el ministro instructor someterá a la consideración del propio Pleno los hechos supervenientes que fundamenten la modificación o revocación de la misma, a efecto de que éste resuelva lo conducente.

<sup>5</sup>Artículo 18. Para el otorgamiento de la suspensión deberán tomarse en cuenta las circunstancias y características particulares de la controversia constitucional. El auto o la interlocutoria mediante el cual se otorgue deberá señalar con precisión los alcances y efectos de la suspensión, los órganos obligados a cumplirla, los actos suspendidos, el territorio respecto del cual opere, el día en que deba surtir sus efectos y, en su caso, los requisitos para que sea efectiva.



5. El auto de suspensión podrá ser modificado o revocado cuando ocurra un hecho superveniente que lo fundamente, y

6. Para su otorgamiento deberán tenerse en cuenta las circunstancias y características particulares de la controversia constitucional.

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

En relación con lo anotado, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte emitió la jurisprudencia cuyo rubro y texto señalan lo siguiente:

**“SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. NATURALEZA Y FINES.** La suspensión en controversias constitucionales, aunque con características muy particulares, participa de la naturaleza de las medidas cautelares, por lo que en primer lugar tiene como fin preservar la materia del juicio, asegurando provisionalmente el bien jurídico de que se trate para que la sentencia que, en su caso, declare el derecho de la parte actora, pueda ejecutarse eficaz e íntegramente y, en segundo, tiende a prevenir el daño trascendente que pudiera ocasionarse a las partes y a la sociedad en general en tanto se resuelve el juicio principal, vinculando a las autoridades contra las que se concede a cumplirla, en aras de proteger el bien jurídico de que se trate y sujetándolas a un régimen de responsabilidades cuando no la acaten. Cabe destacar que por lo que respecta a este régimen, la controversia constitucional se instituyó como un medio de defensa entre poderes y órganos de poder, que tiene entre otros fines el bienestar de la persona que se encuentra bajo el imperio de aquéllos, lo que da un carácter particular al régimen de responsabilidades de quienes incumplen con la suspensión decretada, pues no es el interés individual el que se protege con dicha medida cautelar, sino el de la sociedad, como se reconoce en el artículo 15 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”<sup>6</sup>

Como se advierte del criterio jurisprudencial antes transcrito, la suspensión en controversias constitucionales participa de la naturaleza de las medidas cautelares por lo que, en primer lugar, tiene como fin preservar la materia del juicio, a efecto de asegurar provisionalmente el bien jurídico de que se trate para que la sentencia pueda ejecutarse eficaz e íntegramente, de modo que tiende a prevenir el daño trascendente que pudiera ocasionarse a las partes y a la sociedad en tanto se resuelva el juicio principal.

En ese orden de ideas, la suspensión constituye un instrumento provisional cuyo propósito es impedir que se ejecuten los actos impugnados o que se produzcan o continúen realizando sus efectos hasta en tanto se dicta sentencia en el expediente principal, a efecto de preservar la materia del juicio y evitar se causen daños y perjuicios

<sup>6</sup>Tesis 27/2008, Jurisprudencia, Pleno, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVII, correspondiente al mes de marzo de dos mil ocho, página mil cuatrocientas setenta y dos, con número de registro 170007.

irreparables a las partes o a la sociedad, siempre que la naturaleza del acto lo permita y, en su caso, no se actualice alguna de las prohibiciones que establece el numeral 15 de la ley reglamentaria de la materia.

Precisado lo anterior, es menester destacar que, del estudio integral de la demanda se aprecia que el Municipio actor solicita la medida cautelar para que se mantengan las cosas en el estado en que se encuentran y, por ende, no se ejecuten los actos impugnados o que se produzcan sus efectos y consecuencias, hasta en tanto se resuelva en definitiva la presente controversia constitucional.

Ahora, considerando que la parte actora impugna, por una parte, el Dictamen 137 de la Comisión de Gobernación, Legislación y Puntos Constitucionales del Congreso del Estado de Baja California, que fue aprobado por el Pleno de dicho órgano legislativo en sesión de veintiocho de septiembre de dos mil dieciséis, por el que se resuelve en forma definitiva e inatacable la controversia territorial suscitada entre los Municipios de Ensenada y Playas de Rosarito, a favor del último de los municipios mencionados; y por otra, el Decreto 684 también emitido por el Congreso estatal, mediante el cual se publicaron el único punto resolutive y los siete artículos transitorios del citado Dictamen 137, en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, el siete de octubre del año en curso.

En ese orden de ideas, y toda vez que tanto el dictamen 137 como el Decreto 684, aprobados por el Congreso de Baja California el veintiocho de septiembre de este año, se refieren a la resolución dictada por el Poder Legislativo de la entidad, a favor del Municipio de Playas de Rosarito, en las controversias territoriales acumuladas, promovidas respectivamente por los Municipios de Ensenada y Playas de Rosarito, respecto de las cuales el Municipio actor cuestiona su constitucionalidad por violaciones al procedimiento legislativo y a las garantías de audiencia y debido proceso, que terminaron incidiendo en la afectación de su territorio, por lo que de manera destacada solicita la suspensión de las órdenes dadas en el Artículo Séptimo Transitorio del Dictamen 137, materializado también en el Decreto 684, por el que se dispone que "El Ayuntamiento de Ensenada deberá proceder a transferir y dar posesión al Ayuntamiento de Playas de Rosarito de las oficinas, archivos y documentos destinados a los servicios



**públicos municipales, mediante los procedimientos legales y administrativos correspondientes”.**

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

En consecuencia, atendiendo a las características particulares del caso, a la naturaleza de los actos impugnados y la de sus efectos y consecuencias, sin prejuzgar sobre el fondo del asunto, que será materia de la resolución que, en su oportunidad, se dicte, en la que se determinará lo referente a la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los actos impugnados, **procede conceder la suspensión, con el fin de preservar la materia del juicio, asegurando provisionalmente la situación jurídica, el derecho o el interés del Municipio actor y evitar se le cause un daño irreparable, para que las cosas se mantengan en el estado que actualmente guardan y por ende, las autoridades demandadas y las demás partes deben abstenerse de ejecutar cualquier acto que tenga como sustento el Dictamen 137 y el Decreto 684 impugnados, hasta en tanto esta Suprema Corte de Justicia de la Nación dicte sentencia en el expediente principal.**

Resulta aplicable al caso, la jurisprudencia de rubro y texto siguientes:

**“SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES, EL MINISTRO INSTRUCTOR TIENE FACULTADES PARA DECRETARLA NO SÓLO RESPECTO DEL ACTO CUYA INVALIDEZ SE DEMANDE, SINO TAMBIÉN RESPECTO DE SUS EFECTOS O CONSECUENCIAS.** De lo dispuesto en los artículos 14, 18 y 35 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende que la suspensión del acto cuya invalidez se demande en una controversia constitucional puede concederse de oficio o a petición de parte, con base en los elementos proporcionados por las partes o recabados por el Ministro instructor. Atento lo anterior, se concluye que el Ministro instructor se encuentra facultado legalmente para decretar la suspensión respecto de los efectos y consecuencias del acto materia de la controversia, con independencia de que se haya solicitado respecto de ellos la suspensión, al ser necesariamente materia de la controversia por tener su origen en el acto cuya declaración de invalidez se solicita, pues es deber del Ministro instructor atender a las circunstancias y características particulares del caso, lo que le permite tomar diversas determinaciones respecto a los diferentes actos materia de la controversia constitucional.”<sup>7</sup>

**SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN**  
Con esta medida cautelar no se afecta la seguridad ni economía nacionales, pues únicamente se paralizan las consecuencias o efectos de los actos cuya invalidez se demanda; tampoco se afectan las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano, ya que la suspensión no

<sup>7</sup>Tesis 2a. I/2003, Aislada, Segunda Sala, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVII correspondiente al mes de febrero de dos mil tres, página setecientas sesenta y dos, con número de registro 184745.

repercute en ninguno de los principios básicos consignados en la Constitución Federal, que rigen la vida política, social o económica del país; y tampoco se advierte la posibilidad de causar un daño o perjuicio mayor a la sociedad con relación al beneficio que pudiera obtener el solicitante de la medida, ya que los efectos de la suspensión se limitan a mantener las cosas en el estado en que actualmente se encuentran, y a fin de salvaguardar la integridad territorial del Municipio actor y la tutela jurídica respecto de la continuidad en el ejercicio de las funciones de gobierno, el normal desarrollo de la administración pública municipal y la prestación de los servicios públicos que constitucionalmente tiene encomendados, en beneficio de la colectividad.

En consecuencia, conforme a lo razonado previamente, se

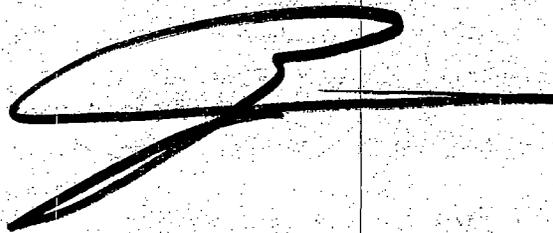
### **ACUERDA**

I. Se concede la suspensión solicitada por el Municipio de Ensenada, Estado de Baja California, en los términos y para los efectos precisados en este proveído.

II. La medida cautelar surte efectos de inmediato y sin necesidad de otorgar garantía alguna, sin perjuicio de que pueda modificarse o revocarse por algún hecho superveniente conforme a lo previsto por el numeral 17 de la ley reglamentaria de la materia.

#### **Notifíquese.**

Lo proveyó y firma el **Ministro instructor Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**, quien actúa con Rubén Jesús Lara Patrón, Secretario de la Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad de la Subsecretaría General de Acuerdos de este Alto Tribunal, que da fe.



Esta hoja corresponde al proveído de veintitrés de noviembre de dos mil dieciséis, dictado por el **Ministro instructor Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**, en el incidente de suspensión de la controversia constitucional **158/2016**, promovida por el Municipio de Ensenada, Estado de Baja California. Conste.