



INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 46/2017
ACTOR: PODER EJECUTIVO DE MORELOS
SUBSECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS
SECCIÓN DE TRÁMITE DE CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y DE ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN
"Año del Centenario de la Promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos"

En la Ciudad de México, a catorce de febrero de dos mil diecisiete, se da cuenta a la **Ministra Norma Lucía Piña Hernández**, instructora en el presente asunto, con la copia certificada de diversas constancias que integran el expediente principal de la controversia constitucional indicada al rubro. Conste

Ciudad de México, a catorce de febrero de dos mil diecisiete.

Conforme a lo ordenado en el acuerdo admisorio de esta fecha, se forma el presente incidente de suspensión con copia certificada de diversas constancias que integran el expediente principal de la controversia constitucional citada al rubro.

A efecto de proveer sobre la medida cautelar solicitada por el Poder Ejecutivo de Morelos, es menester tener presente lo siguiente:

En lo que interesa destacar, del contenido de los artículos 14¹, 15², 16³, 17⁴ y 18⁵ de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es posible advertir que:

¹ **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.

² **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.

³ **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.

⁴ **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.

⁵ **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.

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

1. La suspensión procede de oficio o a petición de parte, y podrá ser decretada hasta antes de que se dicte sentencia definitiva;
2. Emanan respecto de actos que, atento a su naturaleza, puedan ser suspendidos en sus efectos o consecuencias;
3. No podrá otorgarse 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;
5. Podrá modificarse o revocarse 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.

En relación con lo anterior, el Tribunal Pleno emitió la jurisprudencia siguiente:

“SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. NATURALEZA Y CARACTERÍSTICAS. La suspensión en controversias constitucionales, aunque con características muy particulares, participa de la naturaleza de las medidas cautelares, entendidas éstas como instrumentos provisionales que, permiten conservar la materia del litigio, así como para evitar un grave e irreparable daño a las partes o a la sociedad, con motivo de la tramitación de un juicio. Así, la suspensión en controversias constitucionales, en primer lugar, tiene como objeto primordial preservar la materia del juicio, asegurando provisionalmente la situación jurídica, el derecho o el interés de que se trate, para que la sentencia que, en su caso, declare el derecho del actor pueda ser ejecutada eficaz e íntegramente que pudiera ocasionarse a las partes, en tanto se resuelve el juicio principal. Por lo que se refiere a sus características especiales, de los artículos 14, 15, 16, 17 y 18 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal se desprenden las siguientes: a) procede de oficio o a petición de parte y podrá ser decretada hasta antes de que se dicte sentencia definitiva; b) no podrá otorgarse en los casos en que la controversia se hubiera planteado respecto de normas generales; c) no podrá concederse 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 porción mayor a los beneficios que con ella pudiera obtener el solicitante; d) el auto de suspensión podrá ser modificado o revocado cuando ocurra un hecho superveniente que lo fundamente; y e) para su otorgamiento deberán tenerse en cuenta las circunstancias y características particulares de la controversia constitucional. Por tanto, salvo los casos expresamente prohibidos por el artículo 15 de la Ley Reglamentaria de la materia para el otorgamiento de la suspensión den una controversia constitucional, ésta deberá concederse cuando así proceda, pues de otro forma, dicha medida cautelar se haría nugatoria, lo que desnaturalizaría por completo la suspensión en este medio de control constitucional, privándola de eficacia”.⁶

⁶ Tesis L/2005, Aislada, Primera sala, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su gaceta, Tomo XXI, junio de dos mil cinco, página 649, número de registro 178,123.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN
"Año del Centenario de la Promulgación de la
Constitución Política de los Estados Unidos
Mexicanos"

Como se advierte de este criterio jurisprudencial, la suspensión en controversias constitucionales participa de la naturaleza de las medidas cautelares, por lo que 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 resuelve 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 mientras se dicta sentencia en el expediente principal, a efecto de preservar la materia del juicio y asegurar provisionalmente la situación jurídica, el derecho o el interés de la parte actora, siempre que la naturaleza del acto lo permita y, en su caso, no se actualice alguna de las prohibiciones que establece el artículo 15⁷ de la ley reglamentaria de la materia.

El criterio anterior quedó plasmado en la jurisprudencia 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."⁸

⁷ **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.

⁸ **Tesis 27/2008**, Jurisprudencia, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVII, marzo de dos mil ocho, página mil cuatrocientos setenta y dos, número de registro 170007.

Ahora bien, en su escrito de demanda, el Poder Ejecutivo de Morelos impugnó lo siguiente:

“Del Congreso del Estado se demanda:

a. La omisión legislativa del Pleno, de discutir y votar la confirmación del PROYECTO DEL DECRETO NÚMERO QUINIENTOS DIECISIETE POR EL QUE SE CONCEDE PENSIÓN POR JUBILACIÓN AL C. JORGE FARFÁN BANDERA.

b. La omisión de examinar de manera correcta, completa, fundada y motivada las observaciones que en vía de veto fueron emitidas por el Gobernador del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, al PROYECTO DEL DECRETO NÚMERO QUINIENTOS DIECISIETE POR EL QUE SE CONCEDE PENSIÓN POR JUBILACIÓN AL C. JORGE FARFÁN BANDERA.

c. La invalidez del dictamen a las observaciones que en vía de veto fueron emitidas por el Gobernador del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, al PROYECTO DEL DECRETO NÚMERO QUINIENTOS DIECISIETE POR EL QUE SE CONCEDE PENSIÓN POR JUBILACIÓN AL C. JORGE FARFÁN BANDERA; así como la omisión legislativa del Pleno del Congreso del Estado de discutir y votar dicho dictamen.

De la Secretaría de Servicios Legislativos y Parlamentarios del Congreso del Estado de Morelos se demanda:

d. La invalidez del oficio sin número de fecha 29 de noviembre de 2016, suscrito por el Lic. Carlos Hernández Adán, Secretario de Servicios Legislativos y Parlamentarios del Congreso del Estado de Morelos, dirigido al Lic. Graco Luis Ramírez Garrido Abreu, Gobernador Constitucional del Estado de Morelos, por el que ordena al Poder Ejecutivo del Estado Libre y Soberano de Morelos, la publicación del DECRETO NÚMERO QUINIENTOS DIECISIETE POR EL QUE SE CONCEDE PENSIÓN POR JUBILACIÓN AL C. JORGE FARFÁN BANDERA”.

Por su parte, la medida cautelar cuya procedencia se analiza fue requerida para el efecto siguiente:

“CAPÍTULO DE SUSPENSIÓN

Con fundamento en el artículo 14 de la Ley de la Materia, solicitamos se decrete la suspensión, para que se mantengan las cosas en el estado que actualmente guardan, hasta que se resuelva el fondo de la presente controversia constitucional, y en especial no se consume la omisión publicitando el Congreso del Estado, en su propia ‘Gaceta Legislativa del Congreso del Estado de Morelos’, el dictamen de la Comisión y/o el Decreto de pensión, en seria afectación al sistema constitucional que nos rige. [...]

Asimismo, se solicita se suspendan los efectos y consecuencias del oficio sin número de fecha 29 de noviembre de 2016, por medio del cual se ordena al Poder Ejecutivo del Estado, la publicación del Decreto 517, [...].”

Del estudio integral de la demanda y sus anexos, se advierte que el Poder Ejecutivo de Morelos solicita la medida cautelar, por un lado, para que se mantengan las cosas en el estado que actualmente guardan y no se consume la omisión publicitando el Congreso del Estado, en su propia _____



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN
"Año del Centenario de la Promulgación de la
Constitución Política de los Estados Unidos
Mexicanos"

"Gaceta Legislativa del Estado de Morelos", el dictamen de la Comisión y/o el Decreto de pensión quinientos diecisiete, y por otro, para que se suspendan los efectos y consecuencias del oficio de veintinueve de noviembre de dos mil dieciséis, mediante el cual se remite al Poder Ejecutivo el referido decreto para su publicación.

Lo anterior, por considerar, medularmente, que el Congreso de Morelos y sus órganos subordinados transgredieron los principios y preceptos constitucionales que rigen el procedimiento legislativo y la facultad del Ejecutivo estatal de observar o vetar leyes y decretos, al determinar, en concepto del actor, de manera incongruente, no atender las observaciones realizadas por el Gobernador del Estado al Decreto quinientos diecisiete.

En consecuencia, atento a lo solicitado, a las características particulares del caso y a la naturaleza de los actos impugnados, sin prejuzgar respecto del fondo del asunto que será motivo de estudio en la sentencia que en su oportunidad se dicte, con el fin de preservar la materia del juicio, asegurando provisionalmente la situación jurídica, el derecho o el interés de la parte actora y evitar se le cause un daño irreparable, **procede conceder la suspensión para que se mantengan las cosas en el estado en que actualmente se encuentran.**

Por lo anterior, la medida cautelar se dicta para los efectos de que el Congreso de Morelos se abstenga de publicar en la Gaceta Legislativa el Decreto quinientos diecisiete y/o el dictamen o determinación de la Comisión Estatal del Agua de Morelos, hasta en tanto sea resuelto el presente medio de control constitucional.

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

Además, también quedan suspendidos los efectos y consecuencias del oficio sin número de veintinueve de noviembre de dos mil dieciséis, del Secretario de Servicios Legislativos y Parlamentarios del Congreso de Morelos, en el que remite al Gobernador del Estado el Decreto quinientos diecisiete para su publicación.

Así las cosas, la medida cautelar se concede en los términos ya precisados, toda vez que si bien se trata de un procedimiento legislativo para la expedición de un decreto, se tiene como finalidad salvaguardar el orden constitucional en lo relativo a este aspecto, en caso de que no se hubieran respetado los requisitos constitucionales correspondientes; máxime que con esta medida no se afecta la seguridad y economía nacionales ni las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano, ni se causa un daño mayor a la sociedad en relación con los beneficios que pudieran obtenerse con ella sino que, por el contrario, al otorgarla, únicamente se pretende salvaguardar el interés general de que el procedimiento legislativo se apegue a las prescripciones constitucionales, particularmente, por cuanto hace a la facultad de veto del Ejecutivo de Morelos, por lo que no se afecta el interés social.

Las consideraciones anteriores encuentran apoyo en la jurisprudencia que se cita a continuación:

“SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES FACTIBLE SU OTORGAMIENTO CONTRA LA PROMULGACIÓN Y PUBLICACIÓN DE UNA NORMA ELECTORAL, CUANDO ESTOS ACTOS NO SE HAN EJECUTADO Y SE ALEGA, POR EL PODER EJECUTIVO, VIOLACIÓN AL DERECHO DE VETO. En materia de controversia constitucional es factible conceder la suspensión en contra de la promulgación y publicación de una norma electoral, cuando estos actos no se han llevado a cabo y el Poder Ejecutivo aduce en su demanda que el Congreso no le respetó su derecho de veto, ya que con su otorgamiento no se contravienen las disposiciones contenidas en los artículos 14, último párrafo y 15 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues, por un lado, la prohibición contenida en el primero de los mencionados numerales de conceder la suspensión respecto de normas generales, se refiere a las que por razón de su promulgación y publicación ya han adquirido los atributos propios de la ley, como son la generalidad, la obligatoriedad y el inicio de su vigencia, prohibición que no opera cuando los citados actos no se han realizado; y, por el otro, en cuanto a los supuestos de improcedencia de la medida cautelar previstos en el artículo 15 de la ley de la materia, tampoco se actualizan, ya que no se pone en peligro la seguridad y economía nacionales, ni las instituciones del orden jurídico mexicano, pues si bien es verdad que el procedimiento legislativo de creación y modificación de leyes encuadra en ese concepto, también lo es que lo que se pretende con la paralización del procedimiento es, precisamente, salvaguardar el orden constitucional, evitando la promulgación y publicación de un decreto legislativo en cuyo proceso de formación pudieran no haberse observado las prescripciones constitucionales correspondientes; además de que con la concesión de la suspensión no se afecta gravemente a la sociedad en una proporción mayor a los beneficios que con ella pudiera obtener el solicitante, en tanto que existe un interés general en que el procedimiento legislativo se apegue a las prescripciones constitucionales, como es la facultad del Ejecutivo de vetar una ley o decreto aprobado por la legislatura; y, por otro lado, de no otorgarse la suspensión, el



INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 46/2017

FORMA A-34

Ejecutivo tendría la obligación de promulgar y ordenar que se publique la ley, con lo que quedaría sin materia la controversia constitucional.”⁹

En consecuencia, atento a lo razonado con
antelación, se:

ACUERDA

ÚNICO. Se concede la suspensión solicitada por el Poder Ejecutivo de Morelos, para que se mantengan las cosas en el estado en el que actualmente se encuentran, en los términos precisados en este proveído.

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

Notifíquese

Lo proveyó y firma la **Ministra instructora Norma Lucía Piña Hernández**, quien actúa con Leticia Guzmán Miranda, Secretaria 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 catorce de febrero de dos mil diecisiete, dictado por la **Ministra Norma Lucía Piña Hernández**, instructora en el incidente de suspensión de la controversia constitucional **46/2017**, promovida por el Poder Ejecutivo de Morelos. Conste. APR

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

⁹Tesis P./J. 160/2000, Jurisprudencia, Pleno, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XII, correspondiente al mes de diciembre de dos mil, página mil ciento dieciocho, número de registro 190659.