



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

FORMA A-54

**INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 14/2016
ACTOR: PODER EJECUTIVO MORELOS
SUBSECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS
SECCIÓN DE TRÁMITE DE CONTROVERSIAS
CONSTITUCIONALES Y DE ACCIONES DE
INCONSTITUCIONALIDAD**

En la ciudad de México, a cinco de febrero de dos mil dieciséis, se da cuenta al **Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena**, instructor en el presente asunto, con la copia certificada de diversas constancias que integran el expediente principal de la controversia constitucional indicada al rubro. Conste.

En la ciudad de México, a cinco de febrero de dos mil dieciséis

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, 16², 17³ y 18⁴ 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 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.

³ **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.

⁴ **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.

**INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 14/2016**

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 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

INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 14/2016

FORMA A-84



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

las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.⁵

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 15⁶ de la Ley Reglamentaria de la materia.

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

"A. Las omisiones legislativas persistentes y derivadas del proceso legislativo concerniente al DECRETO NÚMERO CATORCE, POR EL QUE SE REFORMAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE DISTINTOS CÓDIGOS Y LEYES ESTATALES EN MATERIA DE VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES Y PERSPECTIVA DE GÉNERO; acto legislativo en el que el Congreso del Estado hace patente su negativa a cumplir con su función principal de creación normativa, incumpliendo los mandatos constitucionales y convencionales en la materia, conforme a lo previsto en la Constitución Federal, los Tratados y Documentos Internacionales relativos así como diversos criterios jurisprudenciales sobre derechos humanos a favor de las mujeres y, en especial, para acceder a una vida libre de violencia. [...]

B. La invalidez del DECRETO NÚMERO CATORCE, POR EL QUE SE REFORMAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE DISTINTOS CÓDIGOS Y LEYES ESTATALES EN MATERIA DE VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES Y PERSPECTIVA DE GÉNERO, 'aprobado' en sesión de 9,

⁵ 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.

⁶ 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.

**INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA
CONTROVERSIAS CONSTITUCIONAL 14/2016**

continuada el 14 y concluida el 15 de diciembre del año 2015, sin discusión expresa.

C. La invalidez de la orden de publicación del DECRETO NÚMERO CATORCE, POR EL QUE SE REFORMAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE DISTINTOS CÓDIGOS Y LEYES ESTATALES EN MATERIA DE VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES Y PERSPECTIVA DE GÉNERO, contenida en el oficio sin número por conducto de la Secretaría de Servicios Legislativos y Parlamentarios, en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad'.

D. La negativa a aplicar y legislar en favor de las mujeres en estado de violencia y vulnerabilidad en el Estado de Morelos, los estándares más altos de protección de los derechos de las personas mujeres en estado de violencia."

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

"[...] 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 el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad' o en su propia 'Gaceta Legislativa del Congreso del Estado de Morelos', el dictamen de la Comisión y/o el Decreto combatido, en seria afectación al sistema constitucional que nos rige. [...]."

De lo anterior se desprende que la medida cautelar se solicita, esencialmente, para que se mantengan las cosas en el estado que actualmente guardan y se suspendan los efectos y consecuencias del Decreto Catorce, por el que se reforman diversas disposiciones de distintos códigos y leyes en materia de violencia contra las mujeres y perspectiva de género de Morelos, por cuanto hace a la negativa y consecuente omisión del Poder Legislativo estatal de regular en él las observaciones generadas por el poder actor en ejercicio de su derecho de veto, en concreto, que no sea publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" y/o en la Gaceta Legislativa del Congreso.

En consecuencia, atento a lo solicitado, a las características particulares del caso y a la naturaleza de los actos en él impugnados, sin prejuzgar respecto del fondo del asunto que será motivo de estudio de 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 interés de la parte actora y evitar se le cause un daño irreparable, **se concede la suspensión para que se mantengan las cosas en el estado que actualmente se encuentran**, esto es, en los



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

términos solicitados por el promovente, para que en caso de que no se haya hecho, el Decreto ahora controvertido no se publique en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" ni en la "Gaceta Legislativa del Congreso", medios de difusión oficiales de la entidad, hasta en tanto se realice el análisis de fondo del presente asunto.

El otorgamiento de la medida cautelar en los términos propuestos no contraviene lo dispuesto en el artículo 14, último párrafo, de la ley reglamentaria de la materia, pues la prohibición en él contenida se refiere a normas generales 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, lo que no opera cuando los citados actos no se han realizado.

Por otro lado, tampoco se actualizan los supuestos de improcedencia previstos en el artículo 15 de la ley reglamentaria de la materia, 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.

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

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 Ejecutivo tendría la obligación de promulgar y ordenar que se publique la ley, con lo que quedaría sin materia la controversia constitucional.”⁷

En consecuencia, atendiendo a las circunstancias y características particulares del caso, con apoyo en los artículos 14 a 18 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se acuerda:

I. Se concede la suspensión solicitada por el Poder Ejecutivo de Morelos, en los términos que se indican en este proveído.

II. La medida cautelar surte efectos de inmediato y sin necesidad de que la parte actora exhiba garantía.

⁷Tesis 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.



Notifíquese.

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

Lo proveyó y firma el **Ministro instructor Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena**, 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.

A
C
U
E
R
D
O

Esta hoja corresponde al proveído de cinco de febrero de dos mil dieciséis, dictado por el **Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena**, instructor en el incidente de suspensión de la controversia constitucional 14/2016, promovida por el Poder Ejecutivo de Morelos. Cqnste.

JAE/JHG 01