



**INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DERIVADO DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 49/2016**

**ACTOR: PODER JUDICIAL DE OAXACA**

**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

Ciudad de México, a veinte de mayo de dos mil dieciséis, se da cuenta al **Ministro Eduardo Medina Mora I., instructor en el presente asunto**, con la copia certificada de la demanda y sus anexos, que integran el expediente principal de la controversia constitucional indicada al rubro. Conste.

Ciudad de México, a veinte de mayo 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 las constancias que integran el expediente principal de la controversia constitucional citada al rubro.

Ahora bien, a efecto de proveer sobre la medida cautelar solicitada por el Poder Judicial de Oaxaca, por conducto del Presidente del Tribunal Superior de Justicia y del Consejo de la Judicatura del Estado, es menester tener presente lo siguiente:

En lo que interesa destacar, del contenido de 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, es posible advertir lo siguiente:

1. La suspensión procede de oficio o a petición de parte y podrá ser decretada hasta antes de que se dicte sentencia definitiva;

<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:

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

**INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DERIVADO DE LA  
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 49/2016**

2. Procede 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 las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”<sup>6</sup>

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

<sup>6</sup>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.



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

o 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 15 de la Ley Reglamentaria de la Materia.

Ahora bien, en su escrito de demanda, el Poder Judicial de Oaxaca impugnó lo siguiente:

"[...] el veto total al Decreto 1979 que, mediante oficio GEO/072/2016, de dos de mayo del año en curso, fue comunicado por el Gobernador Constitucional del Estado de Oaxaca a los integrantes de la LXII Legislatura Constitucional del Honorable Congreso del Estado de Oaxaca, en los términos siguientes: [...] el trámite al veto señalado [...]."

Por su parte, la medida cautelar cuya procedencia se analiza fue requerida en los términos siguientes:

"[...] en la presente controversia constitucional se reclama del Congreso del Estado el trámite al veto que el Gobernador hizo valer respecto al Decreto 1979, sin tener facultades constitucionales para ello; por tanto, esto último constituye la materia de la acción constitucional que aquí se plantea. — En congruencia con lo anterior deberá en todo supuesto suspenderse el término de 15 días a que se refiere el segundo párrafo de la fracción VI del normativo 53 de la Constitución Local. — No es óbice a lo anterior que, de acuerdo al contenido del artículo 42 de la Constitución del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, la Legislatura Local se encuentra en receso, toda vez que la Diputación Permanente que, de conformidad con el normativo 63 de mismo ordenamiento constitucional, actúa en estos lapsos de receso, podría convocar a la Legislatura a un periodo extraordinario para el análisis del veto correspondiente, atento a lo que consigna el ordinal 65, fracción II, de la propia Constitución. [...] — [...] lo que se pretende con la paralización del procedimiento es, precisamente, salvaguardar el orden constitucional, evitando que transcurra el término que la Legislatura Local tiene para aceptar o rechazar el veto al Decreto 1979 y; en caso de omisión de su parte, surta efectos definitivos el veto del Ejecutivo, a pesar de que carezca de facultades para ello, amén de que, por el contrario, si no se otorga la suspensión y la Legislatura fuera omisa en analizar el veto dentro del plazo correspondiente el rechazo a la publicación del decreto multicitado surtirá efectos que generen peligro en el funcionamiento de este Poder Judicial, que pertenece al orden jurídico mexicano y tiene como función principal impartir justicia [...]."

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

Del análisis conjunto del escrito de demanda y anexos, se advierte que el Poder Judicial de Oaxaca promueve controversia constitucional demandando el veto ejercido por el Poder Ejecutivo de la entidad respecto del Decreto 1979, por el que se reforma el artículo 23 del Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal dos mil dieciséis, considerando que se ha invadido su esfera competencial, dado que, en términos de la Constitución

## INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DERIVADO DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 49/2016

Local, su presupuesto sólo está sujeto al escrutinio del Poder Legislativo y, una vez aprobado, no puede ser modificado ni reducido, menos aún, ser objeto de veto; impugna, además, el trámite respectivo seguido por el Congreso del Estado a las observaciones formuladas por el Ejecutivo; solicitando la medida cautelar, para el efecto de que no transcurra el plazo a que se refiere el segundo párrafo de la fracción VI del artículo 53 de la Constitución Local<sup>7</sup>, el cual regula el procedimiento de emisión, promulgación y publicación de las leyes o decretos, señalando que en los proyectos vetados por el Gobernador del Estado, se seguirán, entre otras, las reglas siguientes:

1. Serán devueltos al Congreso con observaciones para ser nuevamente discutidos;
2. El Congreso tendrá hasta quince días hábiles improrrogables para manifestar su aprobación o rechazo en relación con el veto;
3. Si, dentro del plazo prescrito, se aprueban las partes vetadas, el Ejecutivo procederá a su promulgación y publicación;

<sup>7</sup> **Artículo 53.** En el proceso de elaboración, promulgación y publicación de las leyes o decretos se observarán las reglas siguientes:

I. El estudio, dictaminación, discusión y aprobación de una iniciativa se realizará conforme a esta Constitución y la normatividad del Congreso;

II. Aprobado un proyecto de ley o decreto, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones, lo publicará inmediatamente, en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado;

III. Si las tuviere lo devolverá dentro del término de 15 días. De no hacerlo procederá a la promulgación y publicación inmediatas.

IV. Derogada.

V. Los proyectos de leyes o decretos vetados por el Gobernador del Estado serán devueltos con observaciones para ser nuevamente discutidos por el Congreso, el cual tendrá hasta quince días hábiles improrrogables para manifestar su aprobación o rechazo. Si dentro del plazo prescrito se aprueban las partes vetadas, el Ejecutivo procederá a su promulgación y publicación.

VI. Dentro del plazo citado en la fracción anterior, en tanto el Congreso resuelve la aprobación o rechazo de las observaciones presentadas con el veto, el Ejecutivo deberá promulgar y publicar las partes no vetadas. En caso de que el Congreso del Estado no resuelva en el plazo establecido en la fracción V de este artículo, se tendrán como aprobadas las observaciones que fueron presentadas con el veto por el Ejecutivo, para surtir inmediatamente los efectos conducentes de promulgación y publicación. Si el legislativo insiste en mantener su proyecto original, éste quedará firme con el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes; el Ejecutivo tan luego como sea notificado de lo anterior por el Congreso del Estado, procederá a su promulgación y publicación de manera inmediata, de conformidad con lo establecido en esta Constitución.

El Ejecutivo del Estado no podrá vetar las resoluciones del Congreso cuando éste ejerza funciones de Colegio Electoral o de Gran Jurado, lo mismo que cuando el Congreso del Estado declaré que debe acusarse a uno de los altos funcionarios del Estado por delitos oficiales, tampoco podrá vetar la legislación orgánica del Poder Legislativo ni los decretos que convoquen a periodos extraordinarios de sesiones;

VII. En caso de que los proyectos de Ley de Ingresos y/o Presupuesto de Egresos no se aprueben por el Congreso a más tardar el 15 de diciembre, o no se hubiese superado el veto del Ejecutivo, se prorrogará por treinta días naturales la Ley de Ingresos y/o el Presupuesto de Egresos vigente hasta el momento, en todo o en la parte no vetada del proyecto correspondiente.

Si vencido el plazo referido no se hubieren aprobado los proyectos de Ley de Ingresos y/o Presupuesto de Egresos o la parte faltante de los mismos, se tendrá por extendida su vigencia por el resto del año calendario del ordenamiento o parte faltante de que se trate.

Tratándose de la Ley de Ingresos, el Ejecutivo sólo podrá actualizar los montos, sin aumentar tasas, cuotas o tarifas en los impuestos, derechos o contribuciones; respecto al Presupuesto de Egresos podrá hacer los ajustes que se requieran atendiendo a las necesidades del Estado, en el ejercicio fiscal que corresponda y las derivadas de obligaciones contractuales indexando los montos a la inflación según lo establecido por el Banco de México, en los términos que disponga la ley en la materia, sin afectar los presupuestos del Poder Judicial y de los órganos constitucionales autónomos.



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

4. En caso de que el Congreso del Estado no resuelva en el referido plazo, se tendrán como aprobadas las observaciones formuladas por el Ejecutivo, para surtir inmediatamente los efectos conducentes de promulgación y publicación; y

5. Si el Legislativo insiste en mantener su proyecto original, éste quedará firme con el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes; el Ejecutivo tan luego como sea notificado de lo anterior por el Congreso del Estado, procederá a su promulgación y publicación de manera inmediata.

Como puede advertirse, la Constitución Política del Estado de Oaxaca otorga al Congreso un plazo improrrogable de quince días hábiles para resolver sobre las observaciones formuladas por el Ejecutivo a un proyecto de ley o decreto y, al respecto, señala que, de aprobarse las observaciones, el Ejecutivo procederá a su promulgación y publicación; por el contrario, si el Legislativo resuelve mantener su proyecto original, éste quedará firme con el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes, y en caso de no resolverse lo conducente dentro del plazo de quince días hábiles, se tendrán como aprobadas las observaciones que fueron presentadas, para surtir inmediatamente los efectos conducentes de promulgación y publicación.

En consecuencia, atendiendo a las características particulares del caso y a la naturaleza de los actos impugnados, sin prejuzgar respecto de su constitucionalidad o inconstitucionalidad, lo que, en su caso, debe ser motivo de estudio en la sentencia que en su oportunidad se dicte; con el fin de preservar la materia del juicio y asegurar provisionalmente la situación

jurídica, el derecho o el interés de la parte actora, procede conceder la suspensión para que se mantengan las cosas en el estado en que actualmente se encuentran y se interrumpa el plazo otorgado al Congreso del Estado para decidir sobre las observaciones formuladas por el Ejecutivo Local al Decreto 1979, hasta en tanto se resuelva el presente asunto.

Cabe precisar que, con la suspensión concedida, no se afectan la seguridad y economía nacionales, pues únicamente se paralizan los actos cuya invalidez se demanda, hasta en tanto se dicta sentencia definitiva; tampoco se afectan las instituciones fundamentales del orden jurídico

**INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DERIVADO DE LA  
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 49/2016**

mexicano, pues, aunque el procedimiento de creación de leyes y decretos, encuadra en dicho concepto, con el otorgamiento de la medida cautelar se pretende, precisamente, salvaguardar el orden constitucional en lo relativo a este aspecto, en caso de que no se hubieran respetado los requisitos constitucionales correspondientes; y, por último, la concesión de la suspensión no causa un daño mayor a la sociedad en relación con los beneficios que con ella pudiera obtener el solicitante de la medida, ya que existe un interés general en que el procedimiento legislativo se apegue a las prescripciones constitucionales.

Sirve de apoyo a lo anterior, en lo conducente, la jurisprudencia emitida por el Tribunal Pleno de contenido siguiente:

**“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.”<sup>8</sup>

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:

<sup>8</sup>Tesis P./J. 160/2000, Jurisprudencia, Pleno, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XII, diciembre de 2009, página 1118, registro 190659.



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

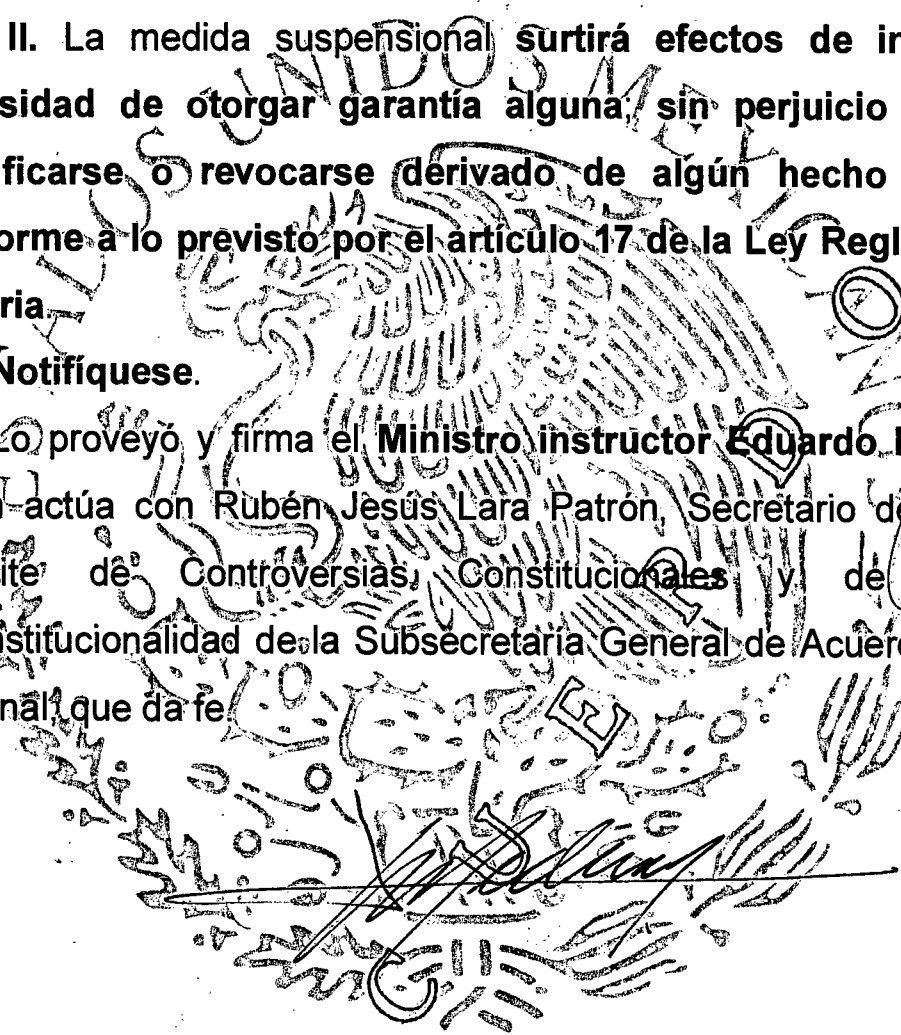
**ACUERDA**

I. Se concede la suspensión solicitada por el Poder Judicial de Oaxaca, para que las cosas se mantengan en el estado que actualmente guardan y se interrumpa el plazo otorgado al Congreso del Estado para decidir sobre las observaciones formuladas por el Ejecutivo Local al Decreto 1979, hasta en tanto esta Suprema Corte de Justicia de la Nación dicte sentencia definitiva en el presente asunto.

II. La medida suspensiva surtirá efectos de inmediato y sin necesidad de otorgar garantía alguna, sin perjuicio de que pueda modificarse o revocarse derivado de algún hecho superveniente, conforme a lo previsto por el artículo 17 de la Ley Reglamentaria de la Materia.

**Notifíquese.**

Lo proveyó y firma el **Ministro instructor Eduardo Medina Mora I.**, 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

**PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN**

**SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN**

Esta hoja forma parte del acuerdo de veinte de mayo de dos mil dieciséis, dictado por el **Ministro Eduardo Medina Mora I.**, instructor en el incidente de suspensión derivado de la controversia constitucional 49/2016, promovida por el Poder Judicial de Oaxaca.

Conste.

GASA