



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

INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA  
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 76/2016  
ACTOR: MUNICIPIO DE OTHÓN P. BLANCO,  
ESTADO DE QUINTANA ROO  
SUBSECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS  
SECCIÓN DE TRÁMITE DE CONTROVERSIAS  
CONSTITUCIONALES Y DE ACCIONES DE  
INCONSTITUCIONALIDAD

En la Ciudad de México, a diecisiete de agosto 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 citada al rubro. Conste.

Ciudad de México, a diecisiete de agosto 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 citada 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 Othón P. Blanco, Quintana Roo impugna los decretos legislativos 410, 411, 419 y 420, publicados en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo, el primero de ellos el veintiuno de junio de dos mil dieciséis, y los demás el veinticinco siguiente, y también impugna el artículo 77 de la Constitución Política del Estado, en los términos siguientes:

“IV.- LA NORMA GENERAL O ACTO CUYA INVALIDEZ SE DEMANDA, ASÍ COMO, EN SU CASO, EL MEDIO OFICIAL EN QUE SE HUBIERAN PUBLICADO:

e) La invalidez del decreto 411 por el que se reforma el artículo 96 mismo que quedará comprendido en el capítulo V del Título Quinto; de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, mediante el cual se crea la FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO COMO UN ÓRGANO CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO, DOTADO DE PERSONALIDAD JURÍDICA Y PATRIMONIO PROPIO, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo con fecha 25 de Junio del año 2016.

f) La promulgación y publicación en el Periódico Oficial del Estado de fecha 21 de Junio del año 2016, en su tomo II, Número 54 Extraordinario Bis, Octava Época del Decreto Número 410, por el que se determina el cambio provisional de la sede del Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo, ordenando iniciar su vigencia al día siguiente de la publicación en el Periódico Oficial (sic).

g) La promulgación y publicación del decreto número 419 por el que se aprueba el nombramiento del ciudadano Javier Félix Zetina González, como Titular del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Quintana Roo, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo con fecha 25 de Junio del año 2016, en su Tomo II, Número 57 Extraordinario, Octava Época.

h) La Promulgación y publicación del decreto número 420 por el que se aprueba el nombramiento del ciudadano L.C. Hugo (sic) Favio Bonilla

Iglesias como Titular Suplente del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Quintana Roo, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo con fecha 25 de Junio del año 2016, en su Tomo II, Número 57 Extraordinario, Octava Época.

**CONCEPTOS DE INVALIDEZ.**

(...)

**QUINTO CONCEPTO DE INVALIDEZ.**- El artículo 77 en relación a las fracciones I, II, IV y V, del artículo 101, ambos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, así como el artículo 66 de la Ley del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Quintana Roo, por cuanto establece que para la elección del Titular del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Quintana Roo, y Titular Suplente del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Quintana Roo, es necesario que el aspirante sea mexicano por nacimiento. Este requisito se estimó violatorio de los artículos 1o. y 32 de la Constitución General de la República. (...)

Por tales motivos solicito la invalidez del artículo 77 en relación a las fracciones I, II, IV y V del artículo 101, ambos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, así como el artículo 66 de la Ley del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Quintana Roo (...).”

Por su parte, en el capítulo correspondiente de la demanda, el Municipio actor solicita la suspensión en los siguientes términos:

**“CAPÍTULO DE SUSPENSIÓN**

Con fundamento en el artículo 14 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, **SOLICITO LA SUSPENSIÓN DE LOS EFECTOS Y CONSECUENCIAS DEL DECRETO IMPUGNADO**, pues el hecho de que el decreto sea una individualización de las normas que prevén la creación de la FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO COMO UN ÓRGANO CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO, DOTADO DE PERSONALIDAD JURÍDICA Y PATRIMONIO PROPIO, este no implica que su suspensión ponga en peligro la institución del orden jurídico mexicano, pues no se trastocan ni quedan en suspenso las facultades conforme a las cuales la Procuraduría General de Justicia del Estado de Quintana Roo ejercer (sic) sus facultades, por lo que con el otorgamiento de esa medida cautelar no se produce una afectación grave a la sociedad, porque los beneficios que se pretenden obtener con el decreto no derivan automáticamente de su entrada en vigor, sino que serían el resultado de la aplicación exitosa de las medidas que prevé a lo largo del tiempo.

Además, el diferimiento de las acciones contenidas en el citado decreto, hasta en tanto se resuelve el fondo del asunto, no frustra los objetivos que persigue, pues su obtención no depende de la inmediatez con que se adopten, sino de la idoneidad de la política y de su debida instrumentación, lo que requiere de un proceso previsiblemente más largo que el necesario para la tramitación y resolución de la controversia constitucional.

Sirve de apoyo a lo anterior lo siguiente: (...)

**SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA PROHIBICIÓN DE OTORGARLA RESPECTO DE NORMAS GENERALES, NO RIGE CUANDO SE CONCEDE EN CONTRA DE SU ACTO DE APLICACIÓN.**

La prohibición del artículo 14 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el sentido de no otorgar la suspensión respecto de normas



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

**INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA  
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 76/2016**

FORMA A

generales, tiene como finalidad que no se paralice el despliegue de los efectos de la norma, que se traducen en su fuerza obligatoria y, por ende, cuando en la controversia constitucional se impugna una norma a través de su primer acto de aplicación, de proceder la medida cautelar solicitada, se suspenden los efectos y consecuencias del acto concreto de aplicación de aquella, pero de ninguna forma la validez de la disposición legal aplicada. En otras palabras, cuando se impugna una norma general a través de su primer acto de aplicación, la concesión de la suspensión en contra de ese acto no paraliza la aplicación y eficacia de la norma a todos los casos que se susciten con posterioridad a dicha medida cautelar, pues la norma, en observancia de su generalidad, obligatoriedad y validez, sigue vigente en el sistema jurídico, y, por tanto, únicamente se suspenden los efectos y consecuencias del acto en el que la autoridad invoca o aplica la disposición impugnada. (...)."

Ahora bien, la suspensión en controversias constitucionales se encuentra regulada en los artículos 14, 15, 16, 17 y 18 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, la cual 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;

<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 hubiera planteado respecto de normas generales.

**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.

**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.

**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.

**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.

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. 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.

Al respecto, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte emitió la tesis jurisprudencial 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 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>2</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.

<sup>2</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.



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

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 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, en el caso, el Municipio actor, en su escrito inicial controvierte la constitucionalidad de los decretos legislativos 410, 411, 419 y 420, así como del artículo 77 de la Constitución Política de la entidad, y mediante auto dictado el día de la fecha en el cuaderno principal de la presente controversia constitucional, en una parte, se admitió a trámite la demanda exclusivamente respecto de la impugnación al decreto 411, por el que se reforma el artículo 96 de la Constitución local, mediante el cual se crea la Fiscalía General del Estado, publicado en el Periódico Oficial estatal el veinticinco de junio de este año y, en otra parte, se desechó por notoriamente improcedente, la demanda en cuanto a la inconstitucionalidad de los decretos legislativos 410, 419 y 420, así como del artículo 77 de la Constitución local, al actualizarse la causa de improcedencia prevista en la fracción VIII del artículo 19<sup>3</sup> de la ley reglamentaria de la materia, en relación con el 105, fracción I<sup>4</sup>, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,

<sup>3</sup>Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes: (...)

VIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley. (...)

<sup>4</sup>Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I.- De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

- a).- La Federación y una entidad federativa;
- b).- La Federación y un municipio;
- c).- El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente;
- d).- Una entidad federativa y otra;
- e).- (Derogado, D.O.F. 29 de enero de 2016)
- f).- (Derogado, D.O.F. 29 de enero de 2016)
- g).- Dos municipios de diversos Estados;
- h).- Dos Poderes de una misma entidad federativa, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
- i).- Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;**
- j).- Una entidad federativa y un Municipio de otra o una demarcación territorial de la Ciudad de México, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, y

por falta de interés legítimo del promovente y, atento a lo previsto en el artículo 25<sup>5</sup> de la mencionada ley reglamentaria.

Ahora bien, teniendo en cuenta que el decreto 411 es el único decreto legislativo que se tiene como impugnado en este medio de control de constitucionalidad, por el que se reforma el artículo 96 de la Constitución del Estado de Quintana Roo, sin que del estudio integral de la demanda se advierta, además, que se impugne acto de aplicación alguno de dicho precepto constitucional local.

En ese orden de ideas, a foja veintiuno del escrito de demanda, el Síndico promovente literalmente manifiesta **“SOLICITO LA SUSPENSIÓN DE LOS EFECTOS Y CONSECUENCIAS DEL DECRETO IMPUGNADO”**, y considerando, como se ha indicado, que el único decreto legislativo que se tiene como impugnado es el 411 y, al no hacer mención de acto de aplicación alguno del artículo 96 de la Constitución del Estado, reformado mediante dicho decreto, procede negar la suspensión respecto de los efectos y consecuencias del referido decreto legislativo y en consecuencia, de la norma general que reforma, atento a las consideraciones siguientes.

Del estudio integral de la demanda se advierte que el Municipio actor, solicita la medida suspensiva, en esencia, para que se paralicen los efectos y consecuencias del decreto 411 impugnado, por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución de la entidad, al argumentar que en dicho decreto se realiza **“una individualización de las normas que prevén la creación de la FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO COMO UN ÓRGANO CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO, DOTADO DE PERSONALIDAD JURÍDICA Y PATRIMONIO PROPIO”**, y considerando que en el segundo concepto de invalidez de la demanda se aduce la inconstitucionalidad del único artículo que se impugna del referido decreto,

---

k).- (Derogado, D.O.F. 29 de enero de 2016)

l).- Dos órganos constitucionales autónomos, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo de la Unión o el Congreso de la Unión sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales. Lo dispuesto en el presente inciso será aplicable al organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución.

Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de las entidades federativas, de los Municipios o de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México impugnadas por la Federación; de los Municipios o de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México impugnadas por las entidades federativas, o en los casos a que se refieren los incisos c) y h) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiere sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia.

<sup>5</sup>Artículo 25. El ministro instructor examinará ante todo el escrito de demanda, y si encontrare motivo manifiesto e indudable de improcedencia, la desechará de plano.



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

esto es, el artículo 96 al establecer que el Ministerio Público se organizará en una Fiscalía General como órgano constitucional autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, por lo que la medida cautelar se solicita a fin de que cesen los efectos y consecuencias de la reforma al artículo 96 de la Constitución del Estado.

Por tanto, sin prejuzgar respecto del fondo del asunto, que será materia de la resolución que en su oportunidad se dicte, en la que se decidirá lo relativo a la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la reforma al artículo 96 de la Constitución estatal impugnada en el presente medio de control de constitucionalidad, **procede negar la suspensión en los términos solicitados por el promovente**, en virtud de que no solicita la medida cautelar respecto de algún acto concreto de aplicación de tal precepto, por lo que, en el caso, se actualiza la prohibición expresa establecida en el párrafo segundo del artículo 14 de la ley reglamentaria de la materia, que a la letra indica:

**“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.”

En términos de este precepto legal, no procede otorgar la suspensión cuando se plantea la invalidez de normas generales, cuyas características esenciales son la abstracción, generalidad e impersonalidad, por lo que tampoco es posible paralizar en general sus efectos, ya que la prohibición de que se trata tiene como finalidad evitar que tales normas pierdan su validez, eficacia, fuerza obligatoria o existencia específica, siendo aplicable la tesis aislada de la Segunda Sala de este Alto Tribunal, de rubro y contenido siguientes:

**“SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA PROHIBICIÓN DE OTORGARLA RESPECTO DE NORMAS GENERALES INCLUYE LOS ARTÍCULOS TRANSITORIOS Y SUS EFECTOS. La prohibición del artículo 14 de la Ley Reglamentaria de la materia, en el sentido de no otorgar la suspensión respecto de normas generales, incluidas las de tránsito, tiene como finalidad que no se paralizen sus efectos, por eso, cuando en la controversia constitucional se impugna una norma a través de su primer acto de aplicación, de proceder la medida cautelar solicitada, se suspenden los**

INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA  
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 76/2016

efectos y consecuencias del acto concreto de aplicación, pero de ninguna forma el contenido de la disposición legal aplicada."<sup>6</sup>

Cabe advertir, que lo que puede ser materia de la suspensión en una controversia constitucional, son los **efectos o consecuencias de algún acto concreto de aplicación de las normas impugnadas** y, se insiste, el promovente no solicita la suspensión respecto de algún acto concreto, individualizado o particular de la norma impugnada, respecto del cual pueda ser procedente la medida cautelar que solicita, sino que lo que efectivamente pretende, como ya se indicó, es la **SUSPENSIÓN DE LOS EFECTOS Y CONSECUENCIAS DEL DECRETO IMPUGNADO** (sic), por lo que no existe materia respecto de la cual pueda decretarse la medida cautelar.

De conformidad con lo anterior, la solicitud de suspensión de los efectos y consecuencias de la norma impugnada, no puede tener como objeto paralizar la aplicación y eficacia de la referida norma, por lo que no procede el otorgamiento de la suspensión, conforme a lo previsto por el artículo 14, párrafo segundo, de la ley reglamentaria de la materia.

En consecuencia, conforme a lo razonado previamente, se

**ACUERDA**

**ÚNICO.** Se niega la suspensión solicitada por Arturo Fernández Martínez, Síndico del Ayuntamiento del Municipio de Othón P. Blanco, Quintana Roo.

**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 diecisiete de agosto de dos mil dieciséis, dictado por el **Ministro instructor Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**, en el incidente de suspensión de la controversia constitucional 76/2016, promovida por el Municipio de Othón P. Blanco, Estado de Quintana Roo. Conste.

SRB/1

<sup>6</sup>Tesis 2ª. XXXII/2005, Aislada, Segunda Sala, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXI correspondiente al mes de marzo de dos mil cinco, página novecientos diez, con número de registro 178861.