



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

INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 100/2019

ACTOR: MUNICIPIO DE SOLIDARIDAD, QUINTANA
ROO

SUBSECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

SECCIÓN DE TRÁMITE DE CONTROVERSIAS
CONSTITUCIONALES Y DE ACCIONES DE
INCONSTITUCIONALIDAD

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

Ciudad de México, a veintiséis de febrero de dos mil diecinueve.

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.

A efecto de proveer sobre la medida cautelar solicitada por el Municipio de Solidaridad, Quintana Roo, 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 la suspensión:

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

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.

**INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DERIVADO DE LA
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 100/2019**

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, deriva el criterio sustentado por la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis cuyo contenido es el 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, y en segundo lugar, tiende a prevenir un daño trascendente 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 proporción 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 en una controversia constitucional, ésta deberá concederse cuando así proceda, pues de otra forma, dicha medida cautelar se haría nugatoria, lo que



INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DERIVADO DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 100/2019

FORMA A-54

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

desnaturalizaría por completo la suspensión en este medio de control constitucional, privándola de eficacia.”⁶

Además, 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 de acto lo permita y, en su caso, no se actualice alguna de la prohibiciones que establece el artículo 15 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

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.

INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DERIVADO DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 100/2019

Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.⁷

Ahora bien, en su escrito de demanda, el Municipio de Solidaridad, Quintana Roo, impugnó lo siguiente:

"[...] LA INVALIDEZ DEL DECRETO NÚMERO 300 POR EL QUE SE REFORMAN, DEROGAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY SOBRE VENTA Y CONSUMO DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS EN EL ESTADO DE QUINTANA ROO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE QUINTANA ROO EN SU TOMO I, NÚMERO 2 EXTRAORDINARIO, NOVENA ÉPOCA DE FECHA 10 DE ENERO DEL AÑO 2019."

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

"Con fundamento en los artículos 14, 15, 16 y 18 de la Ley de la materia (sic) para que se evite el perjuicio de la Hacienda Municipal. Sirven de sustento los criterios 'suspensión en controversias constitucionales. La prohibición de otorgarla respecto de normas generales, no rige cuando se concede en contra de sus actos de aplicación' y 'suspensión en controversia constitucional. No debe otorgarse respecto de actos administrativos si son materialmente legislativos'. Esto bajo el argumento toral que procede otorgar la suspensión definitiva cuando no se cause perjuicio al interés social ni (sic) se contravengan normas de orden público, por lo que para determinar si existe o no esa afectación, debe ponderarse el perjuicio que pudiera causarse a la colectividad con la transgresión a los intereses tutelados por la ley. [...]."

"[...] solicito que se conceda la suspensión relativa a la aplicación de los cambios al ordenamiento que se hacen por la promulgación y aprobación del Decreto que se impugna 'POR EL QUE SE REFORMAN, DEROGAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY SOBRE VENTA Y CONSUMO DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS, EN EL ESTAO (sic) DE QUINTANA ROO, por la razón que con fecha treinta y uno de diciembre de dos mil dieciocho, se publicó en el periódico oficial del Estado de Quintana Roo la ley de ingresos del Municipio de Solidaridad, del Estado de Quintana Roo, para el ejercicio fiscal 2019 [...]."

De lo anterior, deriva que lo que pretende el promovente es la suspensión de los efectos de la Ley Sobre Venta y Consumo de Bebidas Alcohólicas en el Estado de Quintana Roo impugnada, lo cual no es posible porque implicaría la inaplicación de una norma general y esto se encuentra prohibido expresamente en el artículo 14, párrafo segundo⁸, de la ley reglamentaria de la materia.

⁷ Tesis 27/2008, Jurisprudencia, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVII, marzo de dos mil ocho, página 1472, número de registro 170,007.

⁸ Artículo 14. [...]



INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DERIVADO DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 100/2019

FORMA A-34

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

De esta forma, conceder la medida cautelar para el efecto de que no se materialice o ejecute el contenido de la Ley Sobre Venta y Consumo de Bebidas Alcohólicas en el Estado de Quintana Roo, implicaría desconocer la obligatoriedad de la norma impugnada.

No pasa inadvertido para el Ministro que suscribe que, en lo atinente a los últimos párrafos de los artículos 14 y 64⁹ de la invocada ley reglamentaria de la materia, que, respectivamente, disponen: ***“La suspensión no podrá otorgarse en aquellos casos en que la controversia se hubiere planteado respecto de normas generales.”*** y ***“La admisión de una acción de inconstitucionalidad no dará lugar a la suspensión de la norma cuestionada.”***, se estima que, la interpretación constitucionalmente válida que debe dársele a esas porciones normativas, lleva a sostener, como excepción, en aquellos casos en que el proceso constitucional se hubiere planteado respecto de normas generales que impliquen o puedan implicar la **transgresión irreversible de algún derecho humano**, sí es factible conceder la suspensión, más en casos en que de obligarse a cumplir el mandato de ley, el daño se vuelve irreparable o el propio juicio quede sin materia por ser, precisamente, ese el tema a decidir en el fondo del asunto planteado, de manera tal que, de continuarse con su aplicación, ningún sentido tendría ya obtener un fallo favorable, pues la violación alegada se habría consumado.

Por su parte, cabe señalar que, el artículo 1, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus párrafos segundo y tercero¹⁰, establecen, respectivamente, que, las normas relativas a los derechos

La suspensión no podrá otorgarse en aquellos casos en que la controversia se hubiere planteado respecto de normas generales.

⁹ Artículo 64. [...]

La admisión de una acción de inconstitucionalidad no dará lugar a la suspensión de la norma cuestionada.

¹⁰ Artículo 1. [...]

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

**INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DERIVADO DE LA
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 100/2019**

humanos se interpretarán de conformidad con esa Constitución y con los tratados internacionales de la materia, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia; y que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Por tal razón, es factible establecer que, cuando se controviertan normas generales que impliquen o que puedan implicar la transgresión de derechos fundamentales, lo procedente es conceder la suspensión solicitada, porque de acuerdo con los criterios de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, la medida no sólo es cautelar, sino también tutelar para prevenir el daño trascendente que se pueda ocasionar no sólo a las partes, sino a la sociedad en general, lo que en el presente asunto no acontece.

Al respecto, rige el criterio derivado de la resolución dictada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal en el recurso de reclamación **32/2016-CA**, en sesión de veintiséis de octubre de dos mil dieciséis, identificado con el tema titulado: "**SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SU CONCESIÓN EN FORMA EXCEPCIONAL EN AQUELLOS CASOS EN QUE LA CONTROVERSIA SE HUBIERE PLANTEADO RESPECTO DE NORMAS GENERALES QUE IMPLIQUEN O PUEDAN IMPLICAR LA TRANSGRESIÓN DE ALGÚN DERECHO HUMANO. (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 14, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCION POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS)**".

Así, por las razones previamente sostenidas, a las características 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, se

A C U E R D A

ÚNICO. Se niega la suspensión solicitada por el Municipio de Solidaridad, Quintana Roo.



INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DERIVADO DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 100/2019

FORMA A-54

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

Notifíquese. Por lista, por oficio a las partes, en su residencia oficial a los poderes Legislativo y Ejecutivo; y, por esta ocasión, al Municipio de Solidaridad, todos de Quintana Roo.

En ese orden de ideas, remítase la versión digitalizada del presente acuerdo, a las Oficinas de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en el Estado de Quintana Roo, con residencia en Chetumal y Cancún, por conducto del MINTERSCJN, regulado en el Acuerdo General Plenario 12/2014, a fin de que genere la boleta de turno que les corresponda y lo envíen al órgano jurisdiccional en turno, a efecto de que, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 157¹¹ de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, 4, párrafo primero¹², y 5¹³ de la ley reglamentaria de la materia, lleven a cabo, son carácter de urgente, el primero, lleve a cabo la diligencia de notificación por oficio a los poderes Legislativo y Ejecutivo, y, el segundo, al Municipio de Solidaridad, todos de Quintana Roo, en sus residencias oficiales, de lo ya indicado; lo anterior, en la inteligencia de que, para los efectos de lo previsto en los artículos 298¹⁴ y 299¹⁵ del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria, de conformidad con el artículo 1 de la ley reglamentaria de la materia, la copia digitalizada de este proveído, en la que conste la evidencia criptográfica de la firma electrónica del servidor público responsable de su remisión por el MINTERSCJN, hace las veces de los despachos 212/2019 y 213/2019,

A

11 Artículo 157. Las diligencias que deban practicarse fuera de las oficinas de la Suprema Corte de Justicia o del Consejo de la Judicatura Federal se llevarán a cabo por el ministro, consejero, secretario, actuario o juez de distrito que al efecto comisione el órgano que conozca del asunto que las motive.

12 Artículo 4. Las resoluciones deberán notificarse al día siguiente al en que se hubiesen pronunciado, mediante publicación en lista y por oficio entregado en el domicilio de las partes, por conducto del actuario o mediante correo en pieza certificada con acuse de recibo. En casos urgentes, podrá ordenarse que la notificación se haga por vía telegráfica. [...]

13 Artículo 5. Las partes estarán obligadas a recibir los oficios de notificación que se les dirijan a sus oficinas, domicilio o lugar en que se encuentren. En caso de que las notificaciones se hagan por conducto de actuario, se hará constar el nombre de la persona con quien se entienda la diligencia y si se negare a firmar el acta o a recibir el oficio, la notificación se tendrá por legalmente hecha.

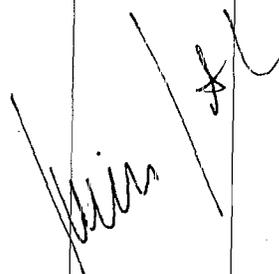
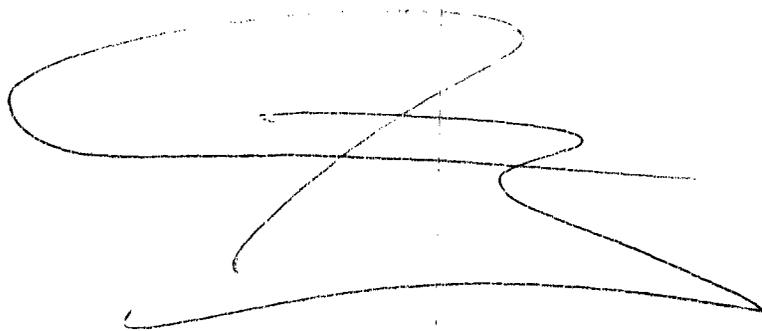
14 Artículo 298. Las diligencias que no puedan practicarse en el lugar de la residencia del tribunal en que se siga el juicio, deberán encomendarse al Juez de Distrito o de Primera Instancia para asuntos de mayor cuantía del lugar en que deban practicarse. Si el tribunal requerido no puede practicar, en el lugar de su residencia, todas las diligencias, encomendará, a su vez, al juez local correspondiente, dentro de su jurisdicción, la práctica de las que allí deban tener lugar. La Suprema Corte de Justicia puede encomendar la práctica de toda clase de diligencias a cualquier autoridad judicial de la República, autorizándola para dictar las resoluciones que sean necesarias para la cumplimentación.

15 Artículo 299. Los exhortos y despachos se expedirán el siguiente día al en que cause estado el acuerdo que los prevenga, a menos de determinación judicial en contrario, sin que, en ningún caso, el término fijado pueda exceder de diez días.

**INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DERIVADO DE LA
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 100/2019**

respectivamente, en términos del artículo 14, párrafo primero¹⁶, del citado Acuerdo General Plenario **12/2014**, por lo que se requiere a los órganos jurisdiccionales, a fin de que en auxilio de las labores de este Alto Tribunal, a la brevedad posible, los devuelvan debidamente diligenciados por esa misma vía.

Lo proveyó y firma el **Ministro instructor Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena**, quien actúa con Carmina Cortés Rodríguez, 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 veintiséis de febrero de dos mil diecinueve, dictado por el **Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena**, instructor en el incidente de suspensión de la controversia constitucional **100/2019**, promovida por el Municipio de Solidaridad, Quintana Roo. Conste.

JAE/LMT-01

¹⁶ **Artículo 14.** Los envíos de información realizados por conducto de este submódulo del MINTERSCJN deberán firmarse electrónicamente, en la inteligencia de que en términos de lo previsto en el artículo 12, inciso g), del AGC 1/2013, si se trata de acuerdos, actas o razones emitidas o generadas con la participación de uno o más servidores públicos de la SCJN o del respectivo órgano jurisdiccional del PJF, si se ingresan en documento digitalizado cuyo original contenga las firmas de éstos, bastará que la FIREL que se utilice para su transmisión por el MINTERSCJN, sea la del servidor público responsable de remitir dicha información; en la inteligencia de que en la evidencia criptográfica respectiva, deberá precisarse que el documento digitalizado es copia fiel de su versión impresa, la cual corresponde a su original. [...].