



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

FORMA A-34

**INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 48/2016
ACTOR: DEFENSORÍA DE LOS DERECHOS
HUMANOS DE QUERÉTARO
SUBSECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS
SECCIÓN DE TRÁMITE DE CONTROVERSIAS
CONSTITUCIONALES Y DE ACCIONES DE
INCONSTITUCIONALIDAD**

Ciudad de México, a dieciocho de mayo de dos mil dieciséis, 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.

En la ciudad de México, a dieciocho 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.

A efecto de proveer sobre la medida cautelar solicitada por la Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro, es menester tener presente lo siguiente.

En lo que interesa destacar, es importante apuntar que la suspensión en controversias constitucionales se encuentra regulada en los artículos 14¹, 15², 16³, 17⁴ y 18⁵ de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del

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

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, y 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;
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.

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

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

artículo 15 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.⁶

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 evitar se cause un daño grave e irreparable 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 artículo 15 de la ley reglamentaria de la materia.

Ahora bien, en su escrito de demanda, la Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro impugnó lo siguiente:

"VI. NORMA GENERAL Y ACTO CUYA INVALIDEZ SE DEMANDA.

Artículos 5, fracción VII, 41, fracciones XIX, XXI, 47, 48, fracción V, 49, 50, 51, 52, 53, 55, 56, 59, 60, 62, 64, 65, 67, 68, 71, 77, 92 y Quinto Transitorio de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro, 'La sombra de Arteaga' el 1 de abril de 2016."

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

"1. Se suspendan los efectos y consecuencias de los artículos 41 fracción XIX, 47, 48 fracción V, 49, 50, 51, 52 antepenúltimo párrafo, 55, 59, 60, de la 'Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del

⁶ 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.

**INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 48/2016**

Estado de Querétaro', por lo que hace a la obligación de que los servidores públicos adscritos a esta Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro, deban presentar su manifestación de bienes y de intereses ante la Secretaría de la Contraloría del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro, y que, a su vez, sea dicha Dependencia quien lleve el registro correspondiente, y que por lo tanto este Organismo deba remitirle en el mes de febrero los datos de aquellos servidores públicos que tengan el carácter de sujetos obligados, y que a su vez, sea la Secretaría de la Contraloría quien en caso de infracción proceda a la investigación o práctica de visitas de inspección y auditorías, así como formular al Ministerio Público la declaratoria de que el servidor público sujeto a investigación no justificó la licitud del incremento sustancial de su patrimonio, hasta en tanto se resuelva el presente juicio; en razón de que este Órgano Constitucional Autónomo fue dotado de autonomía de gestión a través de los preceptos 102 Apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 33 Apartado A de la Constitución Política del Estado de Querétaro, y cuenta con su propio Órgano Interno de Control, a quien hasta en tanto se resuelva en definitiva el juicio que se promueve, debe llevar a cabo todas y cada una de las funciones que los artículos antes mencionados señalan.

[...]

También cabe precisar que la medida suspensiva solicitada no tiene por objeto suspender las normas generales aquí impugnadas, pues ello tornaría improcedente la petición formulada por esta Defensoría. Por el contrario, se solicita que la suspensión que ese Alto Tribunal tenga a bien dictar, se ocupe única y exclusivamente de los efectos y consecuencias que se generan con motivo de la presentación de la manifestación de bienes y de intereses ante la Secretaría de la Contraloría y el trámite concerniente respecto a las consecuencias de su incumplimiento, acto que es totalmente arbitrario e inconstitucional, en virtud de que esta Defensoría goza de autonomía de gestión."

Lo transcrito evidencia que la medida suspensiva es solicitada, específicamente, para que se suspendan los efectos y consecuencias de diversos artículos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro, relacionados con la obligación de los servidores públicos adscritos a la Defensoría de los Derechos Humanos del Estado de presentar su manifestación de bienes e intereses ante la Secretaría de la Contraloría del Poder Ejecutivo del Estado, en particular, los que se generen con motivo de la presentación atinente y el trámite concerniente a las consecuencias de su incumplimiento.

Así, sin prejuzgar sobre el fondo del asunto que será materia de la resolución que en su oportunidad se dicte, en la que se determinará lo



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

relativo a la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la norma general combatida, procede negar la suspensión solicitada en virtud de que se actualiza la prohibición contenida en el artículo 14, párrafo segundo, de la ley reglamentaria de la materia, pues no debe soslayarse

que, en el caso, el actor intenta este medio de control constitucional contra diversos artículos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro que impugna por vicios propios y no con motivo de un acto concreto de aplicación.

En efecto, dentro de los conceptos de invalidez que desarrolla, como se adelantó, el promovente precisa que la norma impugnada, en los preceptos señalados como inconstitucionales, invade la esfera competencial y vulnera el principio de autonomía de gestión de la Defensoría promovente por los siguientes motivos:

1. Se establece al Consejo Consultivo como superior jerárquico de la Defensoría, aun cuando sus atribuciones están enfocadas a cuestiones consultivas así como de organización interna de la Defensoría, y no guarda una relación de superioridad respecto del Presidente de la Defensoría y las determinaciones que adopte;

2. Impone obligaciones a los servidores públicos de la Defensoría respecto del registro, manifestación acciones y responsabilidad patrimonial que deben cumplir ante la Secretaría de Contraloría del Poder Ejecutivo local, aun cuando no guarda relación de supra-subordinación con ésta. Además, esto viola el principio de seguridad jurídica de los trabajadores pertenecientes al organismo promovente pues genera incertidumbre respecto de sus obligaciones patrimoniales ya que su único patrón es la Defensoría y, por ende, el Órgano Interno de Control de ésta es el encargado de llevar el registro atinente y, en su caso, ejercitar las acciones o procedimientos de responsabilidad administrativa relacionados con los bienes de sus trabajadores, y

3. Por último, establece la obligación al Poder Ejecutivo de expedir el Código de Ética de los Servidores Públicos del Estado cuando, de acuerdo a sus facultades, debería emitir el código referido únicamente

respecto de los trabajadores pertenecientes al Poder Ejecutivo mencionado y no así de los de otros poderes de la entidad.

Como se evidencia con lo anterior, el accionante combate de manera esencial los artículos que señala de manera destacada en su escrito inicial y, por el contrario, nada dice en torno a algún acto concreto en el que se hubieran aplicado y que estime contrario a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Luego, si en el caso se combate una norma general, abstracta e impersonal, es inconcuso que, conforme al invocado artículo 14 de la ley reglamentaria de la materia, no ha lugar a otorgar la suspensión respecto de ella y de sus efectos, pues esto implicaría desconocer su eficacia, validez y obligatoriedad, como se corrobora con las tesis que a continuación se transcriben:

“SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. ES IMPROCEDENTE TRATÁNDOSE DE REGLAMENTOS. De acuerdo con el principio de que la norma es de carácter general cuando reúne las características de generalidad, abstracción e impersonalidad, si en una controversia constitucional se hubiere impugnado un reglamento que tiene esos atributos, es improcedente decretar la suspensión que respecto del mismo lo solicite, dada la prohibición expresa contenida en el segundo párrafo del numeral 14 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de Constitucional, en el sentido de no conceder la suspensión cuando la controversia indicada se hubiere planteado respecto de normas generales”⁷.

“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 paralicen 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 efectos y consecuencias del acto concreto de aplicación, pero de ninguna forma el contenido de la disposición legal aplicada.”⁸

No pasa inadvertido que el promovente sostiene que su intención al solicitar la medida precautoria que se analiza no es que se suspendan las normas generales impugnadas, sino única y exclusivamente los efectos y consecuencias derivadas de la presentación de la manifestación de bienes

⁷ Tesis 2ª. CXVI/2000, Aislada, Segunda Sala, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XII, septiembre de dos mil, página 588, número de registro: 191248

⁸ Tesis 2ª. XXXII/2005, Aislada, Segunda Sala, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXI, marzo de dos mil cinco, página 910, número de registro: 178861.



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

e intereses ante la Secretaría de la Contraloría del Estado, así como el trámite concerniente a las consecuencias de su incumplimiento, aunque dicho argumento no es óbice a la conclusión alcanzada, en tanto continúa haciendo referencia a los efectos de las normas controvertidas y no a un acto concreto que, eventualmente, pudiera ser susceptible de suspenderse pues, como se ha sostenido a lo largo de este proveído, en la especie no se controvierte uno en específico que se tilde de inconstitucional.

En consecuencia, conforme a lo razonado previamente, se

ACUERDA

ÚNICO. Se niega la suspensión solicitada por la Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro.

Notifíquese.

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.

Handwritten signature and stamp of Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. The stamp contains the letters 'D', 'R', 'E', 'J', 'U', 'C', 'A' arranged in a circular pattern.

Esta hoja corresponde al proveído de dieciocho de mayo de dos mil dieciséis, dictado por el **Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena**, instructor en el incidente de suspensión de la controversia constitucional **37/2016**, promovida por la Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro. Conste.

JAE 01