



INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA  
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL  
216/2019

ACTOR: MUNICIPIO DE SOLIDARIDAD,  
QUINTANA ROO

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

En la Ciudad de México, a siete de junio de dos mil diecinueve, se da cuenta al **Ministro Eduardo Medina Mora I.**, 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 siete de junio de dos mil diecinueve.

Con la copia certificada de la demanda y anexos de cuenta que forman parte del expediente principal de la controversia constitucional señalada 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 Solidaridad, Quintana Roo, impugna lo siguiente.

**"IV.- NORMA GENERAL Y ACTO CUYA INVALIDEZ SE DEMANDA:**  
*El acuerdo mediante el cual el Gobernador del Estado de Quintana Roo, asume el mando de seguridad pública y tránsito dentro del territorio del Municipio de Solidaridad Quintana Roo publicado en el periódico oficial del Estado de Quintana Roo con fecha 14 de mayo de 2019, tomo II, número 50 extraordinario, novena época."*

Por otra parte, en el capítulo correspondiente de la demanda, el actor solicita la suspensión de los actos impugnados en los siguientes términos:

**"MEDIDA PRECAUTORIA**  
**LA SUSPENSIÓN** Con fundamento en los artículos 14, 15, 16, 17, 18, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y demás relativos y aplicables solicito que se conceda la suspensión, relativa al acuerdo mediante el cual el Gobernador del Estado de Quintana Roo, asume el mando de seguridad pública y tránsito dentro del territorio del Municipio de Solidaridad Quintana Roo publicado en el periódico oficial del Estado de Quintana Roo, publicado con fecha 14 de mayo de 2019, tomo II, número 50 extraordinario, novena época, en cuyos puntos resolutivos se ordena lo siguiente:

**ACUERDO**

**PRIMERO.-** Asumo el mando de la seguridad pública y tránsito municipal del Municipio de Solidaridad, Quintana Roo, a través del Secretario de Seguridad Pública del Estado de Quintana Roo, a quien nombro Delegado para tales efectos.

**INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA  
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 216/2019**

*SEGUNDO.- El mando de la seguridad pública y tránsito municipal que asumo comprenderá todo el territorio del Municipio de Solidaridad, Quintana Roo, a partir de la entrada a (sic) vigor del presente acuerdo, y durará el tiempo que sea necesario hasta que se restablezca el orden público y se pueda garantizar la seguridad de las personas, sus bienes y derechos; pero no podrá mantenerse más allá del día diez de septiembre de dos mil diecinueve.*

*TERCERO. - La policía preventiva y de tránsito municipal del Municipio de Solidaridad, Quintana Roo acatará las órdenes que se le transmitan en cumplimiento del punto PRIMERO de este Acuerdo. De no hacerlo, incurrirá en responsabilidad administrativa, civil y penal, que le serán exigibles según su naturaleza.*

*CUARTO. - Se ordena al Secretario de Seguridad Pública del Estado, disponer de los elementos materiales y humanos suficientes para cumplir con la obligación constitucional mencionada en el cuerpo del actual Acuerdo.*

*La urgencia y premura de acudir a esta instancia tiene como finalidad reestablecer el orden constitucional y declarar nulo el acuerdo impugnado en razón de que contraviene los artículos 115, fracción III, inciso h y VII de la Constitución General, así como del artículo 157 de la Constitución Política del Estado libre y soberano de Quintana Roo que mandata lo siguiente:*

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

*Artículo 115. - Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:*

*III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:*

*(...)*

*III. Los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:*

*(...)*

*h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquéllos afecten su ámbito territorial; e*

*(...)*

*VII. La policía preventiva estará al mando del presidente municipal en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado. Aquélla acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.*

*Constitución Política del Estado libre y soberano de Quintana Roo.*

*Artículo 157.- La Policía Preventiva Municipal estará al mando del Presidente Municipal, en los términos del reglamento correspondiente. Aquélla acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.*

*El Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente."*



## INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 216/2019

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

Manifiesta además que se deduce que la propia autoridad hoy demandada al incumplir con la notificación por oficio a la autoridad municipal del municipio de Solidaridad Quintana Roo, incurrió en una violación grave al no cumplir su propio mandato y por lo tanto se violó las reglas del debido proceso, contraviniendo en consecuencia lo que al respecto señala el artículo 28 de la Ley de Amparo en Vigor.

Sobre el particular, es importante apuntar que la suspensión en controversias constitucionales se encuentra regulada en 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, 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. Deriva de actos que, atendiendo a su naturaleza, puedan ser suspendidos en 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

<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.

**INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA  
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 216/2019**

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 anotado, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte emitió la jurisprudencia 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 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 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

---

<sup>6</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.



## INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 216/2019

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

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.

En ese orden, **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.

Ahora, del estudio integral de la demanda y sus anexos, se advierte que el Municipio de Solidaridad Quintana Roo, solicita la medida cautelar exclusivamente para que se suspenda el acuerdo impugnado que fue publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado el día catorce de mayo de dos mil diecinueve, en el tomo II, número 50 extraordinario, al considerar que trastoca el sistema de distribución de competencias establecido en la Constitución Federal, así mismo considera que el Ejecutivo estatal atenta contra las facultades propias del municipio, ya que al expedir un acuerdo que pretende regir al municipio libre, desconoce un nivel de gobierno reconocido en el artículo 115 de la Constitución Federal, aunado a que no se han notificado a la Presidenta Municipal ni a los demás integrantes del Ayuntamiento.

También se advierte que el Gobernador Constitucional del Estado de Quintana Roo asumió el mando de la seguridad pública y tránsito municipal del municipio de Solidaridad, Quintana Roo, a través del Secretario de Seguridad Pública del Estado de Quintana Roo, a partir de la entrada en vigor del acuerdo impugnado, esto es, desde el catorce de mayo de dos mil diecinueve, ya que por virtud de la primera de sus disposiciones transitorias el mismo entró en vigor al momento de su publicación; y de acuerdo con la disposición segunda, "*no podrá mantenerse más allá del diez de septiembre de dos mil diecinueve*".

De acuerdo con lo anterior, el Ministro instructor que suscribe considera que en el presente caso **no ha lugar a conceder la suspensión solicitada** por el actor, en atención a lo siguiente:

## INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA CONTROVERSI A CONSTITUCIONAL 216/2019

Tomando en consideración que la seguridad pública y tránsito municipal se encuentran bajo el mando del Poder Ejecutivo local a través del Secretario de Seguridad Pública del Estado de Quintana Roo desde el catorce de mayo de dos mil diecinueve; y a la fecha éste continúa ejerciendo dicho mando por virtud de la publicación del acuerdo de catorce de mayo de dos mil diecinueve, una eventual suspensión tendría por efecto restituir dicho mando a su Ayuntamiento, lo que equivaldría a darle a la medida cautelar efectos restitutorios, propios de la sentencia definitiva.

Adicionalmente, conforme a lo dispuesto en el artículo 15 de la ley reglamentaria de la materia, de concederse la suspensión se afectaría gravemente a la sociedad en una proporción mayor a los beneficios que con ella pudiera obtener el solicitante, ya que al paralizarse el acuerdo impugnado, se generaría incertidumbre en la población municipal respecto de la estabilidad y continuidad en la prestación del servicio de seguridad pública y tránsito municipal, máxime que el mismo Municipio actor señala que el Poder Ejecutivo local motivó la asunción del mando de la policía municipal apelando a “la alteración grave del orden público y la urgente necesidad de mantener la seguridad pública para garantizar el orden y la paz social en todo el territorio de Quintana Roo”, circunstancia que pretende demostrar que es falsa en la secuela procesal del presente medio de control constitucional.

En concordancia con lo anterior, también se está en el caso de negar la medida suspensiva requerida, en tanto que en ese supuesto se afectarían instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano conforme a lo dispuesto en el artículo 15 de la ley reglamentaria de la materia, particularmente, la prestación del servicio de seguridad pública municipal previsto en los artículos 21, párrafo noveno y siguientes y 115, fracciones III, inciso h) y VII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que esta materia es una función prioritaria que el Estado Mexicano lleva a cabo por conducto de los diferentes ámbitos de gobierno que lo conforman.

En relación con lo anterior, debe tenerse presente que este Alto Tribunal ha sostenido que el fin de las instituciones encargadas del orden jurídico es construir la estructura política del Estado Mexicano, con la obligación de proteger y hacer efectivas las disposiciones que emanan de la Constitución Federal, buscando en todo momento la estabilidad del régimen jurídico



## INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 216/2019

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

nacional, contribuyendo así, en su conjunto, a preservar la vida política, social y económica de la nación; privilegiando en todo momento el interés nacional, con base en una organización previamente establecida que, en apego al marco normativo, pretende lograr el bien común y la permanencia del orden público.

Lo anterior se corrobora con la jurisprudencia del Pleno de este Alto Tribunal, de rubro y texto siguiente:

**“SUSPENSIÓN EN LOS JUICIOS REGIDOS POR LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. ‘INSTITUCIONES FUNDAMENTALES DEL ORDEN JURÍDICO MEXICANO’ PARA EFECTOS DE SU OTORGAMIENTO.** El artículo 15 de la ley mencionada establece que la suspensión no podrá concederse cuando se pongan en peligro las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano; sin embargo, no precisa qué debe entenderse por éstas, por lo que debe acudir a las reglas de la interpretación jurídica. De esta forma, si en su sentido gramatical la palabra ‘instituciones’ significa fundación de una cosa, alude a un sistema u organización, así como al conjunto de formas o estructuras sociales establecidas por la ley o las costumbres; mientras que el término ‘fundamentales’ constituye un adjetivo que denota una característica atribuida a algo que sirve de base, o que posee la máxima importancia, se concluye que por instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano debe entenderse las derivadas de los principios básicos que tienen como objetivo construir y definir la estructura política del Estado mexicano, así como proteger y hacer efectivas las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dando estabilidad y permanencia a la nación en su conjunto; pues rigen su vida política, social y económica, principios entre los que se consideran los siguientes: a) régimen federal; b) división de poderes; c) sistema representativo y democrático de gobierno; d) separación Iglesia-Estado; e) garantías individuales; f) justicia constitucional; g) dominio directo y originario de la nación sobre sus recursos; y h) rectoría económica del Estado.”<sup>7</sup>

Como se adelantó, en el caso, de concederse la suspensión solicitada, podría vulnerarse una de las principales instituciones públicas del estado en perjuicio de los habitantes del municipio actor, a saber, la seguridad pública y tránsito; y por tanto, a fin de salvaguardar su integridad y sus derechos, así como las libertades de las que gozan, el orden y paz públicos que deben regir en el territorio del accionante, se insiste, procede negar la medida cautelar solicitada para preservar el orden jurídico tutelado por la Constitución Federal.

En conclusión, al actualizarse los supuestos previstos en el artículo 15 de la ley reglamentaria de la materia, que disponen que la suspensión no podrá

<sup>7</sup> Tesis P.J. 21/2002, Jurisprudencia, Pleno, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XV, correspondiente al mes de abril de dos mil dos, página novecientas cincuenta, número de registro 187055.

**INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA  
CONTROVERSI A CONSTITUCIONAL 216/2019**

concederse en los casos en que pueda afectarse gravemente a la sociedad en una proporción mayor a los beneficios que con ella pudiera obtener el solicitante; y en aquellos casos en que se pongan en peligro instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano, procede negar la medida cautelar requerida.

Finalmente, cabe recordar que la suspensión en materia de controversia constitucional tiene por objeto mantener el estado que guardan las cosas para preservar la materia del juicio; y en el presente caso, quien ejerce actualmente el mando sobre la seguridad pública y tránsito municipal es el Poder Ejecutivo local. De tal forma que lo conducente es que dicho poder continúe en su ejercicio hasta que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronuncie en la sentencia definitiva respecto de la validez del acuerdo impugnado.

En consecuencia, conforme a lo razonado previamente, se

**ACUERDA**

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

**Notifíquese.**

Lo proveyó y firma el **Ministro instructor Eduardo Medina Mora I.**, quien actúa con la Maestra 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.

