



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

INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DERIVADO DE LA
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 31/2015

ACTOR: MUNICIPIO DE XOCHITEPEC, MORELOS
SUBSECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

SECCIÓN DE TRÁMITE DE CONTROVERSIAS
CONSTITUCIONALES Y DE ACCIONES DE
INCONSTITUCIONALIDAD

En México, Distrito Federal, a veintinueve de mayo de dos mil quince, se da cuenta al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, instructor en el presente asunto, con la copia certificada de la demanda y anexos que integran el expediente principal de la controversia constitucional indicada al rubro. Conste.

México, Distrito Federal, a veintinueve de mayo de dos mil quince.

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 Xochitepec, Morelos, 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

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

**INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DERIVADO DE LA
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 31/2015**

de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es posible advertir que:

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

2. Emana 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:

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 31/2015

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

"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."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

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 DERIVADO DE LA
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 31/2015**

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 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 Municipio de Xochitepec, Morelos, impugnó lo siguiente:

“El juicio invasor a la esfera de competencia constitucional que al Ayuntamiento actor corresponde, que se substancia en la Tercera Sala del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Poder Judicial del Estado de Morelos, con motivo de la resolución dictada con fecha 31 de marzo del 2015, dictado en el expediente número TCA/3ªS/213/2014, por medio del cual se arroga de atribuciones que no tiene en ninguna norma vigente, determinando inconstitucionalmente el pago de una pensión por viudez a favor de los menores [...]. Reclamando todas y cada una de las diligencias que se dicten en dicho asunto, incluyendo la resolución terminal del mismo, y solicitando la invalidez de la resolución de fecha 31 de marzo de 2015, la cual, fue notificada a mi representado el día 13 de abril de 2015.”



INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DERIVADO DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 31/2015

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

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

“Con fundamento en lo establecido en (sic) 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, se solicita la suspensión del acto que se reclama, la cual, es procedente, ya que no se ponen 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.

De lo anterior, se desprende que la medida cautelar se solicita, esencialmente, para que se suspendan los efectos y/o consecuencias de la resolución dictada el treinta y uno de marzo de dos mil quince, por la Tercera Sala del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Poder Judicial de Morelos, en el expediente **TCA/3ªS/213/2014**, en la que se determinó conceder una pensión por viudez con cargo al municipio actor.

Atento a lo solicitado, a las características particulares del caso y a la naturaleza de los actos en él impugnados, sin prejuzgar respecto del fondo del asunto que será motivo de estudio de la sentencia que en su oportunidad se dicte, conforme a lo previsto por el artículo 15⁷ de la Ley Reglamentaria de la materia, **procede negar la suspensión** solicitada por el promovente, pues de concederse se afectarían instituciones fundamentales

⁷ **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.

**INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DERIVADO DE LA
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 31/2015**

del orden jurídico mexicano inherentes a la seguridad social.

En efecto, en relación con el precepto legal previamente invocado, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación sustentó la jurisprudencia 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)



INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DERIVADO DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 31/2015

dominio directo y originario de la nación sobre sus recursos; y h) rectoría económica del Estado.”⁸

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

En el caso que se analiza, de concederse la suspensión en los términos pretendidos por el promovente, se afectarían instituciones jurídicas fundamentales del Estado Mexicano en materia de seguridad social, cuyas bases y principios derivan del Título Sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al respecto, de la lectura de los artículos 115, fracción VIII, párrafo segundo⁹, y 123, Apartado B, fracción XI, inciso a)¹⁰, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se deduce que las legislaturas locales tienen la obligación de consignar en sus leyes estatales el mecanismo legal para que sus trabajadores tengan acceso a las prestaciones de seguridad social relativas a la jubilación, invalidez, vejez y muerte, entre otras.

En torno a lo anterior, no debe perderse de vista que las citadas prestaciones de seguridad social constituyen medidas positivas que tienden a dotar de contenido el derecho al mínimo vital para la subsistencia digna de los gobernados, previsto por el orden constitucional, tal como

⁸ Tesis P./J. 21/2002, Jurisprudencia, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XV, abril de dos mil dos, página novecientos cincuenta, número de registro 187055.

⁹ 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: [...]

VIII.- [...]

Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el Artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias.

¹⁰ Artículo 123. Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley. [...]

B.- Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores: [...]

XI.- La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas:

a).- Cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales y maternidad; y la jubilación, la invalidez, vejez y muerte. [...]

**INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DERIVADO DE LA
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 31/2015**

deriva del criterio sustentado por la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis cuyo contenido es el siguiente:

“DERECHO AL MÍNIMO VITAL EN EL ORDEN CONSTITUCIONAL MEXICANO. El derecho constitucional al mínimo vital cobra plena vigencia a partir de la interpretación sistemática de los derechos fundamentales consagrados en la Constitución General y particularmente de los artículos 1o., 3o., 4o., 6o., 13, 25, 27, 31, fracción IV, y 123. Un presupuesto del Estado Democrático de Derecho es el que requiere que los individuos tengan como punto de partida condiciones tales que les permitan desarrollar un plan de vida autónomo, a fin de facilitar que los gobernados participen activamente en la vida democrática. De esta forma, el goce del mínimo vital es un presupuesto sin el cual las coordenadas centrales de nuestro orden constitucional carecen de sentido, de tal suerte que la intersección entre la potestad Estatal y el entramado de derechos y libertades fundamentales consiste en la determinación de un mínimo de subsistencia digna y autónoma protegido constitucionalmente. Este parámetro constituye el contenido del derecho al mínimo vital, el cual, a su vez, coincide con las competencias, condiciones básicas y prestaciones sociales necesarias para que la persona pueda llevar una vida libre del temor y de las cargas de la miseria, de tal manera que el objeto del derecho al mínimo vital abarca todas las medidas positivas o negativas imprescindibles para evitar que la persona se vea inconstitucionalmente reducida en su valor intrínseco como ser humano por no contar con las condiciones materiales que le permitan llevar una existencia digna. Así, este derecho busca garantizar que la persona -centro del ordenamiento jurídico- no se convierta en instrumento de otros fines, objetivos, propósitos, bienes o intereses, por importantes o valiosos que ellos sean.”¹¹

¹¹ **Tesis XCVII/2007**, Aislada, Primera Sala, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXV, mayo de 2007, página setecientos noventa y tres número de registro 172545.



INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DERIVADO DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 31/2015

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

En estas condiciones, la suspensión de la resolución impugnada pondría en peligro la institución fundamental del orden jurídico mexicano relativa a las prestaciones de seguridad social (pensión por viudez), que son tuteladas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que no pueden suspenderse por virtud de la controversia constitucional, cuya finalidad es salvaguardar el ámbito de atribuciones y competencia constitucional que, en su caso, corresponden al Municipio, lo cual debe ser materia del fondo del asunto.

Por tanto, como se adelantó, **no ha lugar a conceder la medida cautelar solicitada**, dado que existe prohibición expresa 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.

En ese orden de ideas, la posibilidad de ejecutar o no el acto impugnado por parte del Municipio actor no es susceptible de paralizarse como medida cautelar en la controversia constitucional, dado que entraña el reconocimiento de un derecho individual, cuyo ejercicio se vería restringido con el otorgamiento de la suspensión.

En consecuencia, atento a lo razonado con antelación, se

ACUERDA

Único. Se niega la suspensión solicitada por el **Municipio de Xochitepec, Morelos**, en relación con la resolución de treinta y uno de marzo de dos mil quince, dictada en el expediente **TCA/3ªS/213/2014** por la

**INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DERIVADO DE LA
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 31/2015**

Tercera Sala del Tribunal de lo Contencioso
Administrativo del Poder Judicial de Morelos.

Notifíquese. Por lista y mediante oficio a las partes.

Lo proveyó y firma el **Ministro instructor, Jorge Mario Pardo Rebolledo**, 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.