



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

INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA  
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 49/2015

ACTOR: MUNICIPIO DE AYALA, MORELOS

SUBSECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS  
SECCIÓN DE TRÁMITE DE  
CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y  
DE ACCIONES DE  
INCONSTITUCIONALIDAD.

En México, Distrito Federal, tres de septiembre de dos mil quince, se da cuenta al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, instructor en el presente asunto, con la copia certificada de la demanda y sus anexos que integran el expediente principal de la controversia constitucional indicada al rubro. Conste.

México, Distrito Federal, tres de septiembre 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 Ayala, Morelos, es menester tener presente lo siguiente.

En lo que interesa destacar, del contenido de 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

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

<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.

**INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA  
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 49/2015**

---

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

1. La suspensión procede de oficio o a petición de parte, y podrá ser decretada hasta antes de que se dicte sentencia definitiva; siempre y cuando, la naturaleza del acto permita su paralización o de los 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

---

<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 49/2015**

FORMA A-54

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

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 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 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

<sup>6</sup>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 49/2015**

---

asegurar provisionalmente el bien jurídico de que se trate para que la sentencia pueda ejecutarse eficaz e íntegra, 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 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 inicial de demanda, el Municipio de Ayala, Morelos, impugnó lo siguiente:

“[...] se demanda la invalidez de las órdenes, instrucciones, autorizaciones y/o aprobaciones que se hayan emitido, para afectar las participaciones Federales y las aportaciones Estatales, y Fondo de Fomento Municipal, correspondientes al Municipio de Ayala, Morelos, retenciones y descuentos realizados por conducto del titular de la Secretaría de Hacienda del Gobierno del Estado de Morelos, correspondientes a los meses de Junio, Julio y Agosto del 2015, y subsecuentes meses del ejercicio fiscal 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

**INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA  
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 49/2015**

FORMA A-54

"[...] solicito a este Alto Tribunal, tenga a bien conceder al Ayuntamiento Municipal de Ayala, Morelos, que represento, la Suspensión del Acto, cuya invalidez se demanda, así como sus Efectos y Consecuencias, para los siguientes efectos:

A).- Que el Titular del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, por conducto de la Secretaría de Hacienda, se abstenga de ejecutar las órdenes, instrucciones, autorizaciones y/o aprobaciones que se hayan emitido, así como sus efectos y consecuencias, para afectar las participaciones Federales, las aportaciones Estatales, y Fondo de Fomento Municipal, correspondientes al Municipio de Ayala, Morelos, correspondiente al mes de Julio y Agosto del 2015, y subsecuentes meses, hasta en tanto esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, se pronuncie en cuanto al fondo del asunto, y evitar con ello actos de Imposible reparación.

B).- Bajo el Principio de la Apariencia del Buen Derecho y el peligro en la demora, **NO SE DEJEN DE SUMINISTRAR LOS RECURSOS ECONÓMICOS, PARTICIPACIONES ESTATALES, FEDERALES, Y EL FONDO DE FOMENTO MUNICIPAL, QUE LE CORRESPONDEN AL MUNICIPIO DE AYALA, MORELOS, CORRESPONDIENTE A LA ANUALIDAD DEL 2015, PARA QUE EL MUNICIPIO DE AYALA, MORELOS, ESTE EN POSIBILIDAD DE HACER FRENTE A LAS NECESIDADES Y OBLIGACIONES QUE CONFORME A LA LEY TIENE QUE REALIZAR."**

De lo anterior se desprende que la medida cautelar cuya procedencia se analiza fue requerida, de manera medular, para que el Poder Ejecutivo de Morelos, **se abstenga de ejecutar las órdenes, instrucciones, autorizaciones y/o aprobaciones que se hayan emitido, así como sus efectos y consecuencias,** para afectar las participaciones federales, aportaciones estatales y fondo de fomento municipal, correspondientes a los **meses de julio, agosto y subsecuentes del año en curso y,** consecuentemente, no dejen de suministrarse los recursos respectivos que correspondan al Municipio actor.

**INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA  
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 49/2015**

---

Así las cosas, atendiendo a las características particulares 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, **procede negar la suspensión solicitada respecto de los descuentos que el propio promovente admite ya se realizaron en los meses de julio y agosto de dos mil quince**, pues con independencia de que pueda o no ser materia del estudio de fondo, en el presente asunto, para efectos de la suspensión constituyen actos consumados, conforme a la tesis cuyo rubro y texto son los siguientes:

**“CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. NO PROCEDE EL OTORGAMIENTO DE LA SUSPENSIÓN EN CONTRA DE ACTOS CONSUMADOS.** Resulta improcedente otorgar la suspensión en una controversia constitucional en contra de actos consumados, porque equivaldría a darle a la medida cautelar efectos restitutorios que ni siquiera son propios de la sentencia de fondo, ya que por disposición expresa del artículo 105, penúltimo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (disposición que se reproduce en el numeral 45, segundo párrafo, de la ley reglamentaria del precepto constitucional citado), la declaración de invalidez de las sentencias no tiene efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia. Por tanto, si la sentencia de fondo que se dicte en ese juicio constitucional no tiene efectos retroactivos, menos podría tenerlos la resolución que se pronuncie en el incidente cautelar, máxime que el objeto de éste es impedir la realización de ciertos actos, lo que lógicamente sólo puede evitarse cuando no se han materializado.”<sup>7</sup>

Por tanto, respecto de los descuentos referidos **no procede la suspensión solicitada, por tratarse de actos**

---

<sup>7</sup> LXVII/2000, de la Segunda Sala de este Alto Tribunal



**INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA  
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 49/2015**

FORMA A/B4

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

consumados, en tanto que será la sentencia definitiva que en su oportunidad se dicte la que, en su caso, determinará si procede o no su devolución, si llegaron a estimarse inconstitucionales.

Por otra parte, procede conceder la suspensión solicitada por cuanto hace a que el Poder Ejecutivo de Morelos se abstenga de realizar nuevos descuentos o retenciones respecto de las participaciones federales, estatales y fondo de fomento municipal reclamadas que corresponden al Municipio de Ayala, Morelos, posteriores al mes de agosto de dos mil quince, con el fin de preservar la materia del Juicio, asegurando provisionalmente la situación jurídica, el derecho o el interés de la parte actora y evitar que se le cause un daño irreparable.

Por tanto, la autoridad demandada, Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, por conducto de la Secretaría de Hacienda estatal, debe abstenerse de ejecutar cualquier orden, instrucción o requerimiento que tenga como finalidad retener, descontar o afectar en cualquier forma los subsecuentes pagos de participaciones y/o aportaciones federales, estatales y fondo de fomento municipal que no estén sustentados en acuerdos o convenios suscritos entre el Municipio actor y el Gobierno del Estado, hasta en tanto se dicta sentencia definitiva en la presente controversia constitucional.

Sin embargo, la suspensión dejará de surtir sus efectos en caso de que exista o se haya celebrado

**INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA  
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 49/2015**

---

convenio o acuerdo entre el Municipio actor y el Gobierno del Estado de Morelos, en el que se haya establecido como forma de pago el descuento con cargo a las participaciones federales, estatales y/o fondo de fomento municipal que legalmente corresponden a dicho Municipio.

Con esta medida cautelar no se afecta la seguridad y economía nacionales ni las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano, puesto que únicamente se pretende salvaguardar la autonomía municipal, respetando los principios básicos que rigen la vida política, social o económica del país; además, con el otorgamiento de la suspensión no se causa un daño mayor a la sociedad con relación a los beneficios que pudiera obtener el solicitante de la medida, puesto que precisamente salvaguarda el normal desarrollo de la administración pública municipal, en beneficio de la colectividad.

En consecuencia, atendiendo a las circunstancias y características particulares de la presente controversia constitucional y a la naturaleza de los actos impugnados, con apoyo en los artículos 14 a 18 de la Ley Reglamentaria de la materia, se acuerda:

**I. Se niega la suspensión solicitada** por el Municipio actor respecto de las retenciones realizadas respecto de los meses de julio y agosto del presente año, al tratarse de actos consumados.

**II. Se concede la suspensión solicitada** por el Municipio de Ayala, Estado de Morelos, en los términos y para los efectos que se indican en este proveído.





**INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA  
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 49/2015**

FORMA A-54

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

III. La medida suspensiva surtirá efectos de inmediato y sin necesidad de otorgar garantía alguna, sin perjuicio de que pueda modificarse o revocarse por algún hecho superveniente conforme a lo previsto por el artículo 17<sup>8</sup> de la Ley Reglamentaria de la materia.

**Notifíquese.** Por lista y mediante oficio a las partes, así como a la **Secretaría de Hacienda**, dependiente del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, para el debido cumplimiento de la suspensión de que se trata.

Lo proveyó y firma el **Ministro 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.

*[Firma manuscrita]*  
*[Sello circular]*

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

<sup>8</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.