



INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 31/2017
ACTOR: MUNICIPIO DE TLALNEPANTLA, MORELOS
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
"Año del Centenario de la Promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos"

Ciudad de México, a uno de febrero de dos mil diecisiete, se da cuenta a la **Ministra Norma Lucía Piña Hernández**, instructora 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 uno de febrero de dos mil diecisiete.

Con la copia certificada de la demanda y anexos de cuenta, que forman parte del expediente principal de la controversia constitucional citada 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.

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 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;

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.

PO
SUP

**INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA CONTROVERSIA
CONSTITUCIONAL 31/2017**

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 anotado, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte emitió la jurisprudencia cuyo rubro y texto señalan lo 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 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 porción 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 cuanto 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 den una controversia constitucional, ésta deberá concederse cuando así proceda, pues de otro forma, dicha medida cautelar se haría nugatoria, lo que desnaturizaría por completo la suspensión en este medio de control constitucional, privándola de eficacia”.⁶

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 materia del juicio, a efecto de asegurar provisionalmente el bien jurídico de que se trate para que la sentencia pueda ejecutarse eficaz e íntegramente,

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.



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.

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN
"Año del Centenario de la Promulgación de la
Constitución Política de los Estados Unidos
Mexicanos"

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 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.

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

En el caso, en su escrito inicial, el Municipio de Tlalnepantla, Morelos, impugna lo siguiente:

a) Decreto número 1370, publicado en el periódico oficial 'TIERRA Y LIBERTAD', órgano de difusión oficial del Estado de Morelos, de fecha 22 de diciembre de 2016, por el que se reforman las fracciones I, III, IV, V y VII, y párrafo final del artículo seis, y la adición del artículo 15 Quater, de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos; que disminuye los porcentajes de las participaciones Federales destinados a los municipios del Estado de Morelos, del 22% al 20% y con el 2% de las participaciones disminuidas, crea el fondo para la atención de Infraestructura y Administración Municipal para amortizar los adeudos resultantes de la ejecución de laudos laborales en contra de los Ayuntamientos Municipales de la entidad Morelense, sin autorización alguna del Ayuntamiento que represento.

ACTOS:

b) La Aplicación del Decreto número 1370, publicado en el periódico oficial 'TIERRA Y LIBERTAD' órgano de difusión oficial del Estado de Morelos, de fecha 22 de diciembre de 2016, por el que se reforman las fracciones I, III, IV, V y VII, y párrafo final del artículo 6, y la adición del artículo 15 Quater, de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos; que traerá como consecuencia la disminución de los porcentajes de las participaciones federales destinados a los municipios del Estado de

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

**INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA CONTROVERSIA
CONSTITUCIONAL 31/2017**

Morelos, del 22% al 20% y la retención del 2% de las participaciones disminuidas, para crear el fondo para la atención de infraestructura y Administración Municipal para amortizar los adeudos resultantes de la ejecución de laudos laborales en contra de los Ayuntamientos Municipales de la entidad Morelense, sin autorización alguna del Ayuntamiento que represento.”

Por su parte, la medida cautelar fue solicitada en los términos siguientes:

“... se solicita la suspensión de los actos reclamados, para el efecto de que en tanto esta autoridad declara la invalidez de la Ley impugnada, se ordene al titular del Poder ejecutivo, se abstenga de retener las participaciones del Municipio actor; proporcionadas por el Gobierno federal, debiendo enterarlas de forma inmediata y completa en cuanto le sean remitidas. [...]”

Lo transcrito evidencia que la medida suspensiva es solicitada, específicamente, para que se suspenda la aplicación y los efectos de los artículos impugnados de la Ley de Coordinación Hacendaria de Morelos y el Ejecutivo local se abstenga de retener las participaciones proporcionadas por el gobierno Federal.

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 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 14⁸, de la ley reglamentaria de la materia.

En efecto, el promovente solicita la medida cautelar respecto de una norma general, cuyas características esenciales son la abstracción, generalidad e impersonalidad, lo cual incluye sus efectos, **sin demandar la invalidez de un acto en particular**, por lo que otorgar la suspensión respecto de los efectos y/o aplicación de los artículos impugnados, implicaría desconocer su eficacia, validez y obligatoriedad, y concederla respecto de actos futuros, inciertos e indeterminados resulta inadmisiblemente jurídicamente dado que la suspensión en controversia constitucional procede siempre y cuando de una valoración de la naturaleza de los actos concretos se advierta que estos son susceptibles de suspenderse, situación que en el presente caso no acontece pues, se insiste, no hay acto específico que en este momento se tilde de inconstitucional.

Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis cuyo rubro y texto señalan lo siguiente:

“SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIA 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

⁸Artículo 14. La suspensión no podrá otorgarse en aquellos casos en que la controversia se hubiere planteado respecto de normas generales.



INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 31/2017

FORMA A-54

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.⁹

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN
"Año del Centenario de la Promulgación de la
Constitución Política de los Estados Unidos
Mexicanos"

Lo anterior no significa que en términos de las disposiciones vigentes, el Poder Ejecutivo de Morelos, por conducto de la Secretaría de Finanzas y Planeación Estatal, interrumpa o suspenda la entrega de los recursos que, por participaciones y/o aportaciones federales, correspondan al Municipio actor.

En consecuencia, conforme a lo razonado previamente, se

ACUERDA

ÚNICO. Se niega la suspensión solicitada por el Municipio de Tlalnepantla, Morelos, en los términos precisados en este proveído.

Notifíquese.

Lo proveyó y firma la Ministra instructora Norma Lucía Piña Hernández, quien actúa con Leticia Guzmán Miranda, 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.

[Firma manuscrita]

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

Esta hoja corresponde al proveído de uno de febrero de dos mil diecisiete, dictado por la Ministra instructora Norma Lucía Piña Hernández, en el incidente de suspensión de la controversia constitucional 31/2017, promovida por el Municipio de Tlalnepantla, Morelos. Conste.

APR

⁹Tesis 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.