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"

INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 33/2017

ACTOR: MUNICIPIO DE AYALA, MORELOS

SUBSECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

SECCIÓN DE TRÁMITE DE CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y DE ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD

Ciudad de México, a uno de febrero de dos mil diecisiete, se da cuenta al **Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, instructor en el presente asunto**, con la copia certificada de la demanda que integra el expediente principal de la controversia constitucional indicada al rubro. Conste.

Ciudad de México, a uno de febrero de dos mil diecisiete

Conforme a lo ordenado en el acuerdo admisorio de esta fecha, se forma el presente incidente de suspensión con copia certificada de la demanda que integra 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[1], 15[2], 16[3], 17[4] y 18[5] de la Ley Reglamentaria 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;

---

[1] **Artículo 14 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal.** 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.

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, deriva el criterio sustentado por la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis cuyo contenido es el 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, y en segundo lugar, tiende a prevenir un daño trascendente 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 proporción 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 cuenta 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 en una controversia constitucional, ésta deberá concederse cuando así proceda,

pues de otra forma, dicha medida cautelar se haría nugatoria, lo que desnaturalizaría por completo la suspensión en este medio de control constitucional, privándola de eficacia."[6]

Además, 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 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 la prohibiciones que establece el artículo 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."[7]

---

[6] **Tesis L/2005**, Aislada, Primera Sala, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXI, junio de dos mil cinco, con número de registro 178,123, Página 649.
[7] **Tesis 27/2008**, Jurisprudencia, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVII, marzo de dos mil ocho, con número de registro 170,007, Página 1472.

Ahora bien, en su escrito de demanda, el Municipio de Ayala, Morelos, impugnó lo siguiente:

> "IV. La norma general o acto cuya invalidez se demande, así como el medio oficial en que se hubieran publicado: --- a).- Se demanda la invalidez de los artículos (sic) 101 de la ley Orgánica municipal vigente en el Estado de Morelos, reformados mediante decreto número MIL CUATROCIENTOS SESENTA Y CINCO, publicado en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad' número 5466, de fecha 18 de enero del 2017, y por extensión de sus efectos al modificar el sistema normativo que rige La Ley Orgánica Municipal Vigente en el Estado de Morelos y para ser más exacto el artículo 101 de dicho ordenamiento. --- Preceptos que se impugnan por virtud de su primer acto de aplicación, a través del decreto número MIL CUATROCIENTOS SESENTA Y CINCO, publicado en el periódico oficial *Tierra y Libertad* número 5466, de fecha 18 de enero del 2017, a través del cual el Poder Legislativo del Gobierno del Estado de Morelos determina inconstitucionalmente otorgar LA CANTIDAD MÍNIMA EQUIVALENTE A 90 días de salario mínimo vigente con cargo al gasto público del Municipio actor. --- b).- Ad cautelam, se demanda la invalidez por vicios propios del mismo decreto número MIL CUATROCIENTOS SESENTA Y CINCO, publicado en el periódico oficial *Tierra y Libertad* número 5466, de fecha 18 de enero del 2017."

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

> "SUSPENSIÓN --- Para los efectos de que no se materialice o ejecute el decreto legislativo número MIL CUATROCIENTOS SESENTA Y CINCO, bajo el cual el Poder legislativo decretó unilateralmente, con cargo a la hacienda del municipio actor y con base en constancias ajenas a la verdad, el pago para el caso de los ayudantes municipales, la partida a que se refiere el párrafo anterior deberá ser suficiente para cubrir, por lo menos, los gastos de administración que por motivo de su actividad generen, la cual no podrá ser menor a noventa salarios mínimos vigentes, por cada ayudantía o delegación que se tenga en el municipio de manera mensual; hasta en tanto se resuelva el fondo de la presente controversia constitucional. Pues de ejecutarse dicha determinación se mermará injusta y significativamente los de por sí, reducidos recursos municipales, al tenerse que incorporar en el presupuesto de egresos que rige el gasto público municipal para el presente ejercicio fiscal del año 2017 y por tanto, sacrificar el gasto ya dispuesto para prestar los servicios públicos a su cargo."

De lo anterior, se desprende que la medida cautelar se solicita, esencialmente, para que no se materialice o ejecute el decreto impugnado, esto es, los efectos y consecuencias del artículo 101, párrafo tercero, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos, el cual establece:

> **"Artículo 101.** Para los efectos de esta Ley, serán autoridades auxiliares, los delegados y ayudantes municipales.
>
> En el presupuesto anual de egresos de cada Municipio se determinará una partida para sufragar los gastos que se deriven de las actividades que en ejercicio de sus funciones desarrollen.
>
> **Para el caso de los ayudantes municipales, la partida a que se refiere el párrafo anterior deberá ser suficiente para cubrir, por lo menos, los**

gastos de administración que por motivo de su actividad generen, la cual no podrá ser menor a noventa salarios mínimos vigentes, por cada ayudantía o delegación que se tenga en el municipio de manera mensual."

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, **procede negar la medida cautelar solicitada**, en tanto los efectos pretendidos por la promovente se encuentran prohibidos por el artículo 14, párrafo segundo[8], de la ley reglamentaria de la materia.

De esta forma, conceder la medida cautelar para el efecto de que no se materialice o ejecute el contenido del artículo 101, párrafo tercero, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos, implicaría desconocer la obligatoriedad de la norma legal impugnada.

Así, atento a las características esenciales de la norma controvertida, a saber, abstracción, generalidad e impersonalidad, se hace imposible paralizar sus efectos, pues ello implicaría que perdería su validez, eficacia, fuerza obligatoria o existencia específica, siendo aplicable, al respecto, la tesis de la Segunda Sala de este Alto Tribunal, cuyo contenido es el siguiente:

> **"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."[9]

En efecto, si bien la promovente aduce en su escrito de demanda que reclama el artículo 101 de la Ley Orgánica Municipal de Morelos en virtud de su primer acto de aplicación, lo cierto es que tal lo atribuye al propio decreto impugnado por el que se reforma el tercer párrafo de dicho numeral, por lo

---

[8] **Artículo 14 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal.** (...)
La suspensión no podrá otorgarse en aquellos casos en que la controversia se hubiere planteado respecto de normas generales.

[9] **Tesis XXXII/2005**, Aislada, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXI, marzo de dos mil cinco, con número de registro 178,861, Página 910.

que en realidad **no demanda la invalidez de un acto en particular**, siendo que otorgar la suspensión respecto de actos futuros, inciertos e indeterminados resulta inadmisible 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 éstos 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.

En consecuencia, atento a lo razonado con antelación, se

A C U E R D A

ÚNICO. Se niega la suspensión solicitada por el Municipio de Ayala, Morelos.

Notifíquese.

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

Esta hoja corresponde al proveído de uno de febrero de dos mil diecisiete, dictado por el **Ministro instructor Jorge Mario Pardo Rebolledo**, en el incidente de suspensión de la controversia constitucional **33/2017**, promovida por el Municipio de Ayala, Morelos. Conste.

GMLM 1