

**INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 43/2017****ACTOR: MUNICIPIO DE SAN ANDRÉS CHOLULA,
PUEBLA****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"

En la Ciudad de México, a diez de febrero de dos mil diecisiete, se da cuenta al **Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena**, instructor en el presente asunto, con la copia certificada de las constancias que integran el expediente principal de la controversia constitucional indicada al rubro. Conste.

Ciudad de México, a diez 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 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 San Andrés Cholula, Puebla, 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 de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es posible advertir que la suspensión:

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.

INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DERIVADO DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 43/2017

1. Procede de oficio o a petición de parte, y podrá ser decretada hasta antes de que se dicte sentencia definitiva;
2. Emanan 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,



INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DERIVADO DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 43/2017

FORMA A-54

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"

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 las 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

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.

INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DERIVADO DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 43/2017

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

Ahora bien, en su escrito de demanda, el Municipio de San Andrés Cholula, Puebla, impugnó lo siguiente:

“a) Del órgano Legislativo del Estado Libre y Soberano de Puebla, constituido por el Honorable Congreso del Estado se reclaman:

Los actos del procedimiento legislativo aprobación y expedición del Decreto, dado en el Palacio del Poder Legislativo en la Heroica Ciudad de Puebla de Zaragoza, el día quince de diciembre del año dos mil dieciséis, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Puebla el día veinte de diciembre del año dos mil dieciséis, por el cual se expide la Zonificación Catastral y las Tablas de Valores Unitarios de Suelos Urbanos y Rústicos; así como los Valores Catastrales de Construcción por metro cuadrado, para el Municipio de San Pedro Cholula, porque indebidamente se incluyen varias colonias urbanas y fraccionamiento que están ubicadas dentro del territorio del Municipio de San Andrés Cholula, Estado de Puebla, sin que el propio Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Puebla, hubiese cambiado o modificado el territorio del Municipio de San Andrés Cholula, Estado de Puebla o el del Municipio de San Pedro Cholula, Puebla. Decreto que contraviene la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos tal y como se justificará con los conceptos de invalidez que se expresarán en el capítulo respectivo.

b) Del Órgano Ejecutivo del Estado Libre y Soberano de Puebla, representado por el Ciudadano Gobernador Constitucional de dicho Estado, Doctor y/o JOSÉ ANTONIO GALI FAYAD en su carácter de actual Gobernador Constitucional.

Los actos de promulgación y publicación en el Periódico Oficial del Estado de Puebla, del Decreto del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Puebla, dado en el Palacio del Poder Legislativo en la Heroica Ciudad de Puebla de Zaragoza, el día quince de diciembre del año dos mil dieciséis, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Puebla el día veinte de diciembre del año dos mil ocho (SIC), por el cual se expide la Zonificación Catastral y las Tablas de Valores Unitarios de Suelos Urbanos y Rústicos, así como los Valores Catastrales de Construcción por metro cuadrado para el Municipio de San Pedro Cholula, mismo que entro en vigor el día primero de enero del año dos mil diecisiete, debido a que indebidamente se incluyen varias colonias urbanas y fraccionamiento que están ubicadas dentro del territorio del Municipio de San Andrés Cholula, Estado de Puebla. Decreto que resulta ser contrario a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos tal y como se acreditara en la expresión de conceptos de invalidez que se formularan con posterioridad en este escrito.”

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

“De acuerdo a lo dispuesto por el artículo 14 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 Constitucional, solicito se conceda la suspensión de la aplicación del Decreto impugnado de fecha quince de

⁷ Tesis 27/2008, Jurisprudencia, 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 DERIVADO DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 43/2017

FORMA A-54

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"

diciembre del año dos mil dieciséis, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Puebla el día veinte de diciembre del año dos mil dieciséis, misma que resulta procedente al no encontrarse en ninguna de las hipótesis previstas en el artículo 15 del ordenamiento legal antes citado, es decir, que no se pone en peligro la seguridad o economía nacionales, las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano ni se afecta gravemente a la sociedad en una proporción mayor a los beneficios que con ella pudiera obtener mi representado."

De lo anterior, se desprende que lo que se pretende es que no sea aplicado el Decreto de quince de diciembre de dos mil dieciséis por el cual se expide la Zonificación Catastral y las Tablas de Valores Unitarios de Suelos Urbanos y Rústicos, así como los Valores Catastrales de Construcción por metro cuadrado para el Municipio de San Pedro Cholula, Puebla, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el veinte de diciembre de dos mil dieciséis.

Atento a las características particulares del caso y a la naturaleza de los actos en él impugnados consistentes "[...] **en el procedimiento legislativo aprobación y expedición del Decreto [...] Los actos de promulgación y publicación en el Periódico Oficial del Estado de Puebla [...]**", 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 en los términos solicitados por el accionante, en virtud de que se actualiza la prohibición contenida en el artículo 14 párrafo segundo⁸, de la ley reglamentaria de la materia.

Aunado a lo anterior, como se señaló, la suspensión en controversias constitucionales participa de la naturaleza de una medida cautelar, es decir, ésta no puede tener por efecto reconocer y/o constituir, aun de manera provisional, el derecho que se pretende en el fondo del asunto, pues esto, en todo caso, se hará en la sentencia que en su oportunidad se dicte.

En este mismo orden de ideas, aún cuando el decreto impugnado no se denomina ni se expide propiamente como una ley o norma general, no cierto es que materialmente y por sus efectos goza de las características propias de

⁸ Artículo 14. [...]

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

INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DERIVADO DE LA CONTROVERSIAS CONSTITUCIONAL 43/2017

aquellas al ser abstracto, general, impersonal y obligatorio; por tanto, puede analizarse bajo esa óptica⁹, de manera que **no es posible paralizar sus efectos y consecuencias**, ya que la prohibición de que se trata tiene como finalidad evitar que tales normas pierdan su validez, eficacia, fuerza obligatoria o existencia específica.

Lo anterior se corrobora, en lo conducente, con los criterios que se citan a continuación:

“SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA PROHIBICIÓN DE OTORGARLA RESPECTO DE NORMAS GENERALES, NO RIGE CUANDO SE CONCEDE EN CONTRA DE SU ACTO DE APLICACIÓN. La prohibición del artículo 14 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el sentido de no otorgar la suspensión respecto de normas generales, tiene como finalidad que no se paralice el despliegue de los efectos de la norma, que se traducen en su fuerza obligatoria y, por ende, 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 de aquella, pero de ninguna forma la validez de la disposición legal aplicada. En otras palabras, cuando se impugna una norma general a través de su primer acto de aplicación, la concesión de la suspensión en contra de ese acto no paraliza la aplicación y eficacia de la norma a todos los casos que se susciten con posterioridad a dicha medida cautelar, pues la norma, en observancia de su generalidad, obligatoriedad y validez, sigue vigente en el sistema jurídico, y, por tanto, únicamente se suspenden los efectos y consecuencias del acto en el que la autoridad invoca o aplica la disposición impugnada.”¹⁰

“SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. ES IMPROCEDENTE TRATÁNDOSE DE REGLAMENTOS. De acuerdo con el principio de que la norma es de carácter general cuando reúne las características de generalidad, abstracción e impersonalidad, si en una controversia constitucional se hubiere impugnado un reglamento que tiene esos atributos, es improcedente decretar la suspensión que respecto del mismo lo solicite, dada la prohibición expresa contenida en el segundo párrafo del numeral 14 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de Constitucional, en el sentido de no conceder la suspensión cuando la controversia indicada se hubiere planteado respecto de normas generales.”¹¹

⁹ De manera análoga, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó en la acción de inconstitucionalidad 35/2012, que un decreto que no se denomina ley o norma general, pero materialmente goza de las características de generalidad, abstracción y obligatoriedad, conlleva los mismos efectos; por consiguiente, puede válidamente analizarse como tal. Se citó la tesis cuyo rubro es: “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PARA DETERMINAR SU PROCEDENCIA EN CONTRA DE LA LEY O DECRETO, NO BASTA CON ATENDER A LA DESIGNACIÓN QUE SE LE HAYA DADO AL MOMENTO DE SU CREACIÓN, SINO A SU CONTENIDO MATERIAL QUE LO DEFINA COMO NORMA DE CARÁCTER GENERAL.” De la Novena época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo IX, abril de mil novecientos noventa y nueve, página 256, número de registro 194,260.

¹⁰ Tesis 2a. CXLIII/2008, Aislada, Segunda Sala, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVIII, Octubre de dos mil ocho, página 1997, número de registro: 168,542.

¹¹ Tesis 2ª. CXVI/2000, Aislada, Segunda Sala, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XII, septiembre de dos mil, página 588, número de registro: 191,248



INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DERIVADO DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 43/2017

FORMA A-54

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"

"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."12

Así, con independencia de los razonamientos desarrollados por el promovente en su escrito inicial, por las razones previamente sostenidas, se

ACUERDA

ÚNICO. Se niega la suspensión solicitada por el Municipio de San Andrés Cholula, Puebla.

Notifíquese.

[Lo]proveyó y firma el Ministro instructor Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, 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 y sello circular]

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

SUP Esta hoja corresponde al proveído de diez de febrero de dos mil diecisiete, dictado por el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, instructor en el incidente de suspensión de la controversia constitucional 43/2017, promovida por el Municipio de San Andrés Cholula, Puebla. Conste.

JAE 01

12 Tesis 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: 178,861.