



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 78/2017****ACTOR: MUNICIPIO DE OCUITUCO, ESTADO DE
MORELOS****SUBSECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS****SECCIÓN DE TRÁMITE DE CONTROVERSIAS
CONSTITUCIONALES Y DE ACCIONES DE
INCONSTITUCIONALIDAD**

En la Ciudad de México, a ocho de marzo de dos mil diecisiete, se da cuenta al **Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**, instructor 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 ocho de marzo 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 indicada 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.

En su escrito inicial, el Municipio de Ocuituco, Morelos, impugna la expedición del Reglamento del Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal, (por parte del Gobernador Constitucional del Estado, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el uno de febrero del año en curso, en los términos siguientes.

"IV.- NORMA GENERAL O ACTO CUYA INVALIDEZ SE DEMANDA.-"**NORMA GENERAL:**

a).- Reglamento del Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal, publicado en el periódico oficial 'TIERRA Y LIBERTAD', número 5470, órgano de difusión oficial del Estado de Morelos, de fecha 01 de enero de 2017 (sic), por el cual se reglamenta el Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal, así como establecer los lineamientos, procedimientos y requisitos que deberán cumplir los municipios (sic) del Estado para acceder a los recursos del mismo, con la intervención de las Secretarías de Despacho del Poder Ejecutivo Estatal, el cual en otras palabras regula el Decreto número 1370, publicado en el periódico oficial 'TIERRA Y LIBERTAD', órgano de difusión oficial del Estado de Morelos, de fecha 22 de diciembre del 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 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, los cuales tienen similitudes que fueron creados sin autorización alguna del Ayuntamiento que represento y los cuales invaden la esfera jurídica municipal al disponer de sus recursos.

ACTOS:

b.- La indebida Aplicación Reglamento (sic) del Fondo para la Atención de

'TIERRA Y LIBERTAD', número 5470, órgano de difusión oficial del Estado de Morelos, de fecha 01 de enero de 2017 (sic), por el cual se reglamenta el Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal, así como establecer (sic) los lineamientos, procedimientos y requisitos que deberán cumplir los municipio (sic) del Estado para acceder a los recursos del mismo con la intervención de las Secretarías de Despacho del Poder Ejecutivo Estatal, el cual en otras palabras regula el Decreto número 1370, publicado en el periódico oficial 'TIERRA Y LIBERTAD' órgano de difusión oficial del Estado de Morelos, de fecha 22 de diciembre del 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 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. LO CUAL VIOLENTA LA LIBRE ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL, EN VIRTUD DE QUE EL CONGRESO NO TIENE ATRIBUCIONES PARA MODIFICAR EL MANEJO Y APLICACIÓN DE LOS RECURSOS MUNICIPALES.

CABE RESALTAR QUE NO OBSTANTE EL DECRETO 1370 QUE INVADE LA ESFERA MUNICIPAL AL DISPONER DE LAS PARTICIPACIONES DEL MUNICIPIO QUE REPRESENTO SIN SU CONSENTIMIENTO, DE IGUAL FORMA EN SU REGLAMENTO DEL CUAL NOS DOLEMOS INVADE A TODAS LUCES LA ESFERA JURÍDICA MUNICIPAL, VIOLENTANDO SU SOBERANÍA A LA CUAL SE HACE REFERENCIA EN EL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL, AL ESTABLECER QUE LA APROBACIÓN DEL ORDEN DE PAGOS DE LOS LAUDOS Y ACCIONES ESTARÁ A CARGO DE PERSONA AJENA AL MUNICIPIO QUE REPRESENTO, ASÍ COMO LA ADMINISTRACIÓN Y COORDINACIÓN, AUN CUANDO SE TRATA DE NUESTROS PROPIOS RECURSOS, ELLO SIN QUE IMPLIQUE ACEPTACIÓN DEL DECRETO QUE DA ORIGEN AL CITADO REGLAMENTO."

Por su parte, en el capítulo correspondiente de la demanda, el Municipio actor solicita la suspensión en los siguientes términos.

"SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO.

Hay que recordar que la suspensión es una medida cautelar que tiene por objeto mantener viva la materia de la controversia constitucional, el cual (sic) impide que el acto que la motiva al consumarse irreparablemente, haga ilusoria la protección es por ello que se anexan pruebas, con la finalidad de que este H. Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en aras de vigilar el interés común del municipio y de que mi representado siga cumpliendo con su finalidad primordial que es la de administrar sus finanzas como se ha expuesto en el cuerpo del presente escrito.

Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 14 y 15 de la Ley reglamentaria (sic), se solicita la suspensión de los actos reclamados (sic), para el efecto de que en tanto esta autoridad declara la invalidez de la Ley impugnada (sic), se ordene al titular Poder Ejecutivo (sic), 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. Asimismo, **se ordene al Comité Técnico del Fideicomiso en mención que se abstenga de ejercer las partes que corresponde a las retenciones del Municipio de Ocuilco en el pago de Laudos, hasta en tanto resuelva (sic) la presente Controversia.**

La suspensión que se solicita, es procedente, toda vez que con ella, no se pone en peligro la Seguridad o Economía Nacional, ni las Instituciones Fundamentales del Orden Jurídico Mexicano, ni con ello se afecta gravemente a la Sociedad; sino que por el contrario, bajo la apariencia del buen derecho y



FORMA A-24
**INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 78/2017**

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"

peligro en la demora, se hace indispensable para evitar la parálisis en la prestación de los servicios del Ayuntamiento Municipal que represento.

(...)

Asimismo se hace notar a este Honorable Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que es procedente la suspensión ya que de lo contrario se seguirá violentando la esfera del municipio ya que como se acredita con los artículos que forman el Reglamento del cual me duelo invaden la esfera jurídica, hacendaria, el principio del destino del gasto y por ello el artículo 115 constitucional, teniendo que para el caso de que esta honorable Suprema Corte de Justicia de la Nación considere que no opera la suspensión podrá tener consecuencias de imposible reparación, vulnerando el estado de derecho, la certeza y la seguridad jurídica. (...)."

Ahora bien, la suspensión en controversias constitucionales se encuentra regulada en los artículos 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 Mexicanos¹ de cuyo contenido se advierte que:

1. Procede de oficio o a petición de parte, la cual 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;
3. No podrá otorgarse en los casos en que la controversia constitucional se hubiera planteado respecto de normas generales;

¹Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal

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.

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.

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.

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.

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.

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.

Al respecto, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte emitió la tesis jurisprudencial cuyo rubro y texto señalan lo 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”.²

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, de modo que tiende a prevenir el daño trascendente que

²Tesis 27/2008, Jurisprudencia, Pleno, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVII correspondiente al mes de marzo de dos mil ocho, página mil cuatrocientas setenta y dos, con número de registro 170007.



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"

podiera ocasionarse a las partes y a la sociedad en tanto se resuelva 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 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.

Precisado lo anterior, es menester destacar que, en el caso, el Municipio actor, en su escrito inicial, controvierte la constitucionalidad del Reglamento del Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal, expedido por el Titular del Poder Ejecutivo estatal, publicado el día de febrero de este año, y mediante auto dictado el día de la fecha en el cuaderno principal de la presente controversia constitucional, se admitió a trámite la demanda.

Así, la Síndico promovente cuestiona la invalidez de las disposiciones del Reglamento del Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal, emitido por el Ejecutivo estatal, que para efectos de la suspensión en controversia constitucional, se consideran actos impugnados de naturaleza jurídica formalmente administrativa, pero de contenido materialmente legislativo.

En ese orden de ideas, si bien es cierto el Municipio actor cuestiona la constitucionalidad de las disposiciones generales que integran el Reglamento del Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal, del Ejecutivo estatal, también lo es que, la Síndico promovente no hace mención de acto concreto de aplicación alguno de cualesquiera de dichas disposiciones reglamentarias, por lo que procede negar la suspensión respecto de los efectos y consecuencias de dichas disposiciones generales, atento a las consideraciones siguientes.

Sin prejuzgar respecto del fondo del asunto, que será materia de la resolución que en su oportunidad se dicte, en la que se decidirá lo relativo a la constitucionalidad o inconstitucionalidad del Reglamento impugnado, **procede negar la suspensión en los términos solicitados por la promovente, en virtud de que no solicita la medida cautelar respecto de algún acto concreto de aplicación de las disposiciones generales impugnadas, por lo que, en el caso, se actualiza la prohibición expresa establecida en el párrafo segundo del artículo 14 de la ley reglamentaria de la materia, que a la letra indica:**

“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.”

En términos de este precepto legal, no procede otorgar la suspensión cuando se plantea la invalidez de normas generales, cuyas características esenciales son la abstracción, generalidad e impersonalidad, por lo que tampoco es posible paralizar en general sus efectos, ya que la prohibición de que se trata tiene como finalidad evitar que tales normas pierdan su validez, eficacia, fuerza obligatoria o existencia específica, siendo aplicable la tesis aislada de la Segunda Sala de este Alto Tribunal, de rubro y contenido siguientes:

“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 paralizen 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.”³

Cabe advertir, que lo que puede ser materia de la suspensión en una controversia constitucional, son los **efectos o consecuencias de algún**

³Tesis 2ª. XXXII/2005, Aislada, Segunda Sala, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXI correspondiente al mes de marzo de dos mil cinco, página novecientos diez, con número de registro 178861.



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"

acto concreto de aplicación de las normas impugnadas y, se insiste, la promovente no solicita la suspensión respecto de algún acto concreto, individualizado o particular de cualesquiera de las disposiciones generales impugnadas

del Reglamento del Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal, respecto del cual pueda ser procedente la medida cautelar que solicita, sino que lo que efectivamente pretende es la suspensión de las disposiciones generales invocadas, por lo que no existe materia respecto de la cual pueda decretarse la medida cautelar.

Al respecto, la solicitud de suspensión no se refiere a los efectos y consecuencias de algún acto concreto de aplicación que sea motivo de impugnación, sino al contenido de las disposiciones generales del Reglamento del Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal impugnado, lo que no es susceptible de suspenderse porque el concepto de normas generales que empleó el legislador en el artículo 14 de la ley reglamentaria de la materia, está referido a las leyes en sentido material, esto es, a las normas jurídicas que tengan las características esenciales de generalidad y obligatoriedad, referidas no sólo a las leyes en sentido formal, sino incluso a disposiciones reglamentarias, según deriva del criterio jurisprudencial también sustentado por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, de rubro y contenido siguientes:

"SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. ES IMPROCEDENTE TRATÁNDOSE DE REGLAMENTOS. De acuerdo con el principio de que una 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 se 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 Constitucional, en el sentido de no conceder la suspensión cuando la controversia indicada se hubiere planteado respecto de normas generales."⁴

En consecuencia, conforme a lo razonado previamente, se

ACUERDA

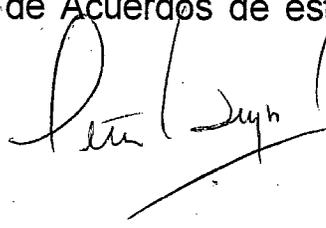
PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

⁴Tesis 2a. CXVII/2000, Aislada, Segunda Sala, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XII correspondiente al mes de septiembre de dos mil, página quinientas ochenta y ocho, con número de registro 191248.

Único. Se niega la suspensión solicitada por el Municipio de Ocuituco, Estado de Morelos.

Notifíquese.

Lo proveyó y firma el **Ministro instructor Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**, 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 ocho de marzo de dos mil diecisiete, dictado por el **Ministro instructor Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**, en el incidente de suspensión de la controversia constitucional 78/2017, promovida por el Municipio de Ocuituco, Estado de Morelos. Conste.

SRB/EGM. 1