



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 109/2017**

**ACTOR: MUNICIPIO DE SAN PEDRO GARZA
GARCÍA, NUEVO LEÓN**

SUBSECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

**SECCIÓN DE TRÁMITE DE CONTROVERSIAS
CONSTITUCIONALES Y DE ACCIONES DE
INCONSTITUCIONALIDAD**

Ciudad de México, a treinta y uno de marzo de dos mil diecisiete, se da cuenta al **Ministro José Ramón Cossío Díaz, 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 treinta y uno de marzo 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 San Pedro Garza García, Nuevo León, 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:

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.** 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

**INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 109/2017**

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, salvo los casos expresamente



INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 109/2017 FORMA A-34

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"

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 desnaturizaría 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, con número de registro 178,123, Página 649.

INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 109/2017

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 Pedro Garza García, Nuevo León, impugnó lo siguiente:

“Lo constituye la iniciativa, discusión, dictamen, aprobación, refrendo, sanción, promulgación y publicación del Decreto Legislativo número 232 (doscientos treinta y dos), expedido por el Congreso del Estado de Nuevo León y publicado en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León el día 03 (tres) de febrero del año 2017 (dos mil diecisiete), relativo a la reforma por adición de un último párrafo a los artículos 21 Bis-12, 28 Bis-1 y 32 de la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Nuevo León.

Se reclaman, además, todas las consecuencias directas o indirectas, mediatas o inmediatas, que de hecho o por derecho deriven o resulten de las normas y actos cuya invalidez se reclama, descritos con anterioridad.”

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

“SUSPENSIÓN DE LOS ACTOS IMPUGNADOS --- *Con el propósito de conservar la materia de este juicio constitucional, así como para salvaguardar la certeza y seguridad jurídica del municipio que representamos y la de los contribuyentes sujetos al pago de los impuestos sobre la propiedad inmobiliaria, con fundamento en lo previsto en los artículos 14, 15, 16 y 18 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, nos permitimos solicitar a ese Alto Tribunal la suspensión de todos los efectos del decreto legislativo cuya invalidez se reclama, a fin de que las cosas se mantengan en el estado en que se encuentran y no sean aplicadas en perjuicio de la hacienda municipal las disposiciones contenidas en el artículo primero transitorio de dicho decreto. Lo anterior hasta en tanto este Tribunal Constitucional dicte la sentencia definitiva que corresponda dentro del medio de defensa constitucional que se promueve.*

Al respecto, a juicio de los suscritos resulta procedente conceder la suspensión solicitada, en virtud de que no se ponen en peligro la seguridad o economía nacionales, las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano, y tampoco se afecta gravemente a la sociedad en una proporción mayor a los beneficios que con ella se pretende obtener.”

(El subrayado es propio)

De lo anterior, se desprende que la medida cautelar se solicita, esencialmente, para que no se materialice o ejecute el decreto cuya

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.



INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 109/2017 FORMA A-34

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"

invalidez se reclama, y no sean aplicadas las disposiciones contenidas en el artículo primero transitorio de dicho decreto⁸.

Atento a lo solicitado, sin prejuzgar sobre el fondo del asunto que será materia de la resolución que en su oportunidad se dicte, procede negar la suspensión solicitada en virtud de que se actualiza la prohibición contenida en el artículo 14, párrafo segundo⁹, de la ley reglamentaria de la materia, pues no debe soslayarse que, en el caso, el municipio actor intenta este medio de control constitucional contra diversas disposiciones de la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Nuevo León, que impugnan por su contenido y no con motivo de un acto concreto de aplicación.

En efecto, como se adelantó, el actor combate de manera esencial el contenido de los últimos párrafos de los artículos 21 Bis-12, 28 Bis-1 y 32 de la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Nuevo León, los cuales señala de manera destacada en su escrito inicial y por el contrario no menciona algún acto en concreto en el que se hubieran aplicado.

Luego, si en el caso se combaten diversas disposiciones de una norma general, abstracta e impersonal, es inconcuso que, conforme al invocado artículo 14 de la ley reglamentaria de la materia, no ha lugar a otorgar la

⁸ Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Nuevo León: [...] P.O. 3 DE FEBRERO DE 2017.

[N. DE E. TRANSITORIOS DEL "DECRETO NÚM. 232. SE REFORMAN POR ADICIÓN DE UN ÚLTIMO PÁRRAFO EL ARTÍCULO 21 BIS 12, UN ÚLTIMO PÁRRAFO AL ARTÍCULO 28 BIS 1 Y UN ÚLTIMO PÁRRAFO AL ARTÍCULO 32, TODOS DE LA LEY DE HACIENDA PARA LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN".]

Primero. Los Gobiernos Municipales deberán aprobar en sesión de Cabildo la tabla de subsidios a los impuestos y derechos que se otorgarán conforme a este Decreto, así como las bases de los mismos y de las devoluciones de los pagos correspondientes al Impuesto Predial que se hubiesen cobrado con anterioridad, en un término no mayor de siete días posteriores a la entrada en vigor del presente Decreto y no podrán variarse en el transcurso del Ejercicio Fiscal 2017.

Una vez publicada la tabla de subsidios y sus bases, será obligatorio otorgar dichos subsidios a todos quienes encuadren en los supuestos de las bases sin necesidad de solicitud expresa del contribuyente.

Así mismo, de conformidad con lo establecido en el Artículo 100, fracción IX de la Ley de Gobierno Municipal del Estado de Nuevo León, los Tesoreros Municipales deberán de incluir en el Informe de Avance de Gestión Financiera los subsidios otorgados.

(F. DE E., P.O. 17 DE FEBRERO DE 2017)

Durante el ejercicio fiscal 2017 en los Municipios donde se haya aprobado una actualización de los valores unitarios de suelo o construcción en los usos de suelo de casa habitación, cuya vigencia inició el 1 de enero de 2017, el impuesto podrá pagarse por anualidad anticipada a más tardar el día 5° del mes de Junio, sin recargos. En el caso de que se pague a más tardar el día 5° del mes de Abril, gozará de una reducción del 15% de dicha anualidad y si lo cubre a más tardar el día 5° del mes de Mayo, gozará de una reducción del 10% de la misma. [...]

⁹ Artículo 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 109/2017**

suspensión respecto de la misma y de sus efectos, pues esto implicaría desconocer su eficacia, validez y obligatoriedad.

Por tanto, no es posible otorgar la suspensión, ya que se paralizaría el contenido de la norma y no el acto que pudiera desplegar la autoridad apoyado en la disposición legal, lo cual trascendería a los efectos o atributos de la norma consistentes en su obligatoriedad y validez, como se corrobora con las tesis que a continuación se transcriben:

“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”¹⁰.

“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.”¹¹

En consecuencia, atento a lo razonado con antelación, se

ACUERDA

ÚNICO. Se niega la suspensión solicitada por el Municipio de San Pedro Garza García, Nuevo León.

Notifíquese.

¹⁰ Tesis 2ª. CXVI/2000. Aislada. Segunda Sala. Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XII. Septiembre de dos mil. Página quinientos ochenta y ocho. Número de registro 191248.

¹¹ 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 novecientos diez. Número de registro 178861.



INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 109/2017 FORMA A-24

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"

Tribunal, que da fe.

Lo proveyó y firma el **Ministro instructor José Ramón Cossío Díaz**, 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

[Firma manuscrita]

[Firma manuscrita]

Esta hoja corresponde al proveído de treinta y uno de marzo de dos mil diecisiete, dictado por el **Ministro instructor José Ramón Cossío Díaz**, en el incidente de suspensión de la controversia constitucional **109/2017**, promovida por el Municipio de San Pedro Garza García, Nuevo León. Conste.

[Firma]
LATF/JHGV

ACUERDO