



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 166/2017

ACTOR: MUNICIPIO DE SAN JUAN BAUTISTA LO
DE SOTO, DISTRITO DE JAMILTEPEC, OAXACA

SUBSECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

SECCIÓN DE TRÁMITE DE CONTROVERSIAS
CONSTITUCIONALES Y DE ACCIONES DE
INCONSTITUCIONALIDAD

En la Ciudad de México, a diecisiete de mayo 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 ¹⁾

Ciudad de México, a diecisiete de mayo 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 Juan Bautista Lo de Soto, Distrito de Jamiltepec, Oaxaca, 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 **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

INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 166/2017

1. La suspensión 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, 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,



INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 166/2017

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

Así, 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 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, 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, número de registro 170,007, página 1472.

INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 166/2017

Ahora bien, en su escrito de demanda, el Municipio de San Juan Bautista Lo de Soto, Distrito de Jamiltepec, Oaxaca, impugnó lo siguiente:

"1. La orden verbal o escrita para que no se ministren los recursos económicos que corresponden a mi municipio de San Juan Bautista Lo de Soto, por concepto de los ramos 28 y 33 de la Federación, a pesar de que hemos cumplido con los requisitos que la ley exige para ello. --- 2. Como consecuencia de lo anterior, la omisión total y absoluta en que incurre la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de Oaxaca, de ministrar los recursos económicos que le corresponden a mi municipio de San Juan Bautista Lo de Soto, por concepto de los ramos 28 y 33 de la Federación, a pesar de que hemos cumplido con los requisitos que la ley exige para ello. --- 3. La indebida retención de todos los recursos económicos que corresponden a mi municipio por concepto de los ramos (sic) 28 y 33 de la Federación, mismas (sic) que se encuentran en poder de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de Oaxaca."

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

*"Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 14 y demás relativos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, solicito que en tanto se resuelva en forma definitiva la presente controversia se sirva conceder la suspensión del acto cuya invalidez se demanda en este escrito, toda vez que con dicha medida no se pone en peligro la seguridad o economía nacionales, las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano o puede afectarse gravemente a la sociedad en una proporción mayor a los beneficios que con ella pudiera obtenerse. --- Se precisa que la suspensión se solicita para el efecto **de que de inmediato, la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de Oaxaca, pague o ministre los recursos económicos que corresponden a mi municipio relativos a los ramos 28 y 33 provenientes de la federación**, hasta en tanto esta Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronuncie sobre la constitucionalidad de los actos reclamados."*

Luego, de los anexos marcados con los números siete y ocho de la cuenta contenida en el auto de radicación y turno de la presente controversia constitucional, referentes a los escritos con acuse de recibo de diez de abril y diez de mayo, ambos de dos mil diecisiete, dirigidos al Secretario de Finanzas del Gobierno de Oaxaca, se advierte lo siguiente:

"4. Se solicita lo anterior, tomando en consideración la situación de extrema necesidad en la que se encuentra mi municipio, pues han transcurrido más de 3 meses sin que se reciban las participaciones y aportaciones federales, por lo que la ciudadanía está sufriendo las afectaciones por falta de servicios públicos. (...)."

*"2. Con base en la documentación que se adjunta y con fundamento en lo dispuesto por los artículos 68, fracción XVII de la Ley Orgánica Municipal, 6 de la Ley de Coordinación Fiscal, 8 y 13 de la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado de Oaxaca, **reitero la petición para que de manera urgente e inmediata se ministren los recursos económicos que le corresponden a mi municipio por concepto de los ramos 28 y 33 de la Federación, mismos que se han generado desde el mes de enero a la***



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"

fecha."

De lo anterior, se desprende que la medida cautelar se solicita, esencialmente, para que la Secretaría de Finanzas del Estado realice el pago de los recursos económicos que constitucional y legalmente le corresponden en el ejercicio de dos mil diecisiete, específicamente a partir de enero del presente año, por concepto de participaciones y aportaciones federales de los ramos 28 y 33.

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, **no es dable conceder la medida cautelar en los términos pretendidos por el accionante**, esto es, para que le sean entregados los recursos económicos que menciona, pues su alegada retención es materia de la litis constitucional, además de que son consumados porque se refieren a meses específicos y, por tanto, la determinación relativa a si deben entregarse o no a la promovente, será tomada una vez que se haya analizado el fondo de este medio de control constitucional.

Lo anterior se corrobora con la tesis que se transcribe a continuación.

"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. NO PROCEDE EL OTORGAMIENTO DE LA SUSPENSIÓN EN CONTRA DE ACTOS CONSUMADOS. Resulta improcedente otorgar la suspensión en una controversia constitucional en contra de actos consumados, porque equivaldría a darle a la medida cautelar efectos restitutorios que ni siquiera son propios de la sentencia de fondo, ya que por disposición expresa del artículo 105, penúltimo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (disposición que se reproduce en el numeral 45, segundo párrafo, de la ley reglamentaria del precepto constitucional citado), la declaración de invalidez de las sentencias no tiene efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia. Por tanto, si la sentencia de fondo que se dicte en ese juicio constitucional no tiene efectos retroactivos, menos podría tenerlos la resolución que se pronuncie en el incidente cautelar, máxime que el objeto de éste es impedir la realización de ciertos actos, lo que lógicamente sólo puede evitarse cuando no se han materializado".⁸

No obstante lo anterior, sin prejuzgar respecto del fondo del asunto que será motivo de estudio de la sentencia que en su oportunidad se dicte y con el fin de preservar la materia del juicio, asegurando provisionalmente la

⁸ Tesis LXVII/2000, Aislada, Segunda Sala, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XII, julio de dos mil, número de registro 191,523, página 573.

INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 166/2017

situación jurídica, el derecho o el interés de la parte actora, y evitar se le cause un daño irreparable, **procede conceder la suspensión**, para que el Poder Ejecutivo de Oaxaca, por conducto de la Secretaría de Finanzas estatal, se abstenga de retener, emitir y, en su caso, ejecutar cualquier orden, instrucción o requerimiento que tenga como finalidad interrumpir o suspender la entrega de los recursos que, por participaciones y/o aportaciones federales, correspondan al Municipio con posterioridad a la presente fecha y hasta en tanto se resuelva el fondo del asunto, es decir, para que el Poder Ejecutivo demandado no deje de ministrar en lo subsecuente los pagos de participaciones y/o aportaciones federales que le correspondan.

Al respecto, cabe precisar que el Poder Ejecutivo del Estado tendrá que efectuar los pagos correspondientes a través de quienes se encuentren facultados para recibirlos conforme a la normatividad aplicable y a las constancias con las que cuente para acreditarlo, dictando las medidas necesarias para que le sean suministrados los recursos económicos que le corresponden al Municipio.

Sin embargo, la suspensión dejará de surtir sus efectos en caso de que exista o se haya celebrado convenio o acuerdo entre el Municipio actor y el Gobierno de Oaxaca, en el que se haya establecido como forma de pago el descuento con cargo a las participaciones federales que legalmente corresponden a dicho Ayuntamiento.

Así las cosas, la suspensión se concede en los términos ya precisados, a fin de salvaguardar la tutela jurídica respecto de la continuidad en el ejercicio de las funciones de gobierno del Municipio actor hasta en tanto se resuelva el fondo del asunto, máxime que con esta medida no se afectan la seguridad y economía nacionales ni las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano, ni se causa un daño mayor a la sociedad en relación con los beneficios que pudieran obtenerse con ella sino que, por el contrario, al otorgarla, únicamente se pretende salvaguardar la autonomía y libre administración hacendaria municipal, respetando los principios básicos que rigen la vida política, social o económica del país, y salvaguardando el normal desarrollo de la administración pública municipal y la prestación de los



INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 166/2017

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"

servicios públicos que constitucional y legalmente tiene encomendados, en beneficio de la colectividad.

En consecuencia, atento a lo razonado con antelación, se

ACUERDA

I. Se concede la suspensión para que el Poder Ejecutivo de la entidad se abstenga de interrumpir o suspender la entrega de los recursos que le corresponden, a partir de esta fecha; en los términos precisados en este proveído.

II. La medida suspensiva surtirá efectos sin necesidad de otorgar garantía alguna, sin perjuicio de que pueda modificarse o revocarse por algún hecho superveniente conforme a lo previsto por el numeral 17 de la ley reglamentaria de la materia.

III. Para el debido cumplimiento de la presente medida cautelar notifíquese este proveído a la Secretaría de Finanzas del Poder Ejecutivo de Oaxaca.

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.

Handwritten signature and initials of Jorge Mario Pardo Rebolledo. Includes a large circular stamp with the word 'RECOR' and other illegible markings.

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

Esta hoja corresponde al proveído de diecisiete de mayo de dos mil diecisiete, dictado por el **Ministro instructor Jorge Mario Pardo Rebolledo**, en el incidente de suspensión de la controversia constitucional 166/2017, promovida por el Municipio de San Juan Bautista Lo de Soto, Distrito de Jamiltepec, Oaxaca. Conste.

GMLM 1