



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

**INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 41/2016
ACTOR: MUNICIPIO DE MÉRIDA, YUCATÁN
SUBSECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS
SECCIÓN DE TRÁMITE DE CONTROVERSIAS
CONSTITUCIONALES Y DE ACCIONES DE
INCONSTITUCIONALIDAD**

En la Ciudad de México, a diecinueve de septiembre de dos mil dieciséis, se da cuenta al **Ministro José Ramón Cossío Díaz**, instructor en el presente asunto, con lo siguiente:

Constancia	Registro
Copia certificada del escrito de la tercera ampliación de demanda	Sin registro

Ciudad de México, a diecinueve de septiembre de dos mil dieciséis.

Conforme a lo ordenado en proveído de esta fecha, dictado en el expediente principal, agréguese al expediente la copia certificada del escrito de la tercera ampliación de demanda.

A efecto de proveer sobre la medida cautelar solicitada por el Municipio de Mérida, Yucatán, 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;
2. Emanan respecto de actos que, atento a su naturaleza, puedan ser suspendidos en sus efectos o consecuencias;

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

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.

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, el Tribunal Pleno emitió 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.⁶

Como se advierte de este criterio jurisprudencial, 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.

⁶ Tesis 27/2008. Jurisprudencia. Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXVII. Marzo de dos mil ocho. Página mil cuatrocientos setenta y dos. Número de registro 170007.



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

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 15⁷ de la ley reglamentaria de la materia.

Ahora bien, en el tercer escrito de ampliación de demanda, el municipio actor impugnó lo siguiente:

- "A) El Poder Judicial del Estado de Yucatán a través del Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa del Estado de Yucatán (sic), incurre en invasión de esferas competenciales y violación de la autonomía Municipal consagrada en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al no observar las disposiciones legales y reglamentarias que crearon las bases y determinaron el inicio de funciones del Tribunal Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida, al dictar, el Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa del Estado de Yucatán, en los acuerdos de admisión de las siguientes demandas en juicio contencioso administrativo: [...]
- B) Todos y cada una de las resoluciones o acuerdos que se dicten en cada uno de los aludidos procedimientos contencioso administrativo (sic) descritos en el apartado A) que antecede."

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

"Con fundamento en los artículos 14, 16 y 17 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, solicito se decrete:

- a) La suspensión de ejecución de los actos reclamados en la presente ampliación de demanda y de sus efectos y consecuencias, esto es, de los efectos de los procedimientos en forma de juicios contenciosos administrativos, identificados con números de expediente 047/2016, 082/2016, 071/2016, 069/2016 y 112/2016, descritos en el apartado II ACTOS SUPERVENIENTES CUYA INVALIDEZ SE DEMANDA del presente escrito, de tal manera que se mantenga el estado que actualmente guardan dichos juicios, suspendiendo el procedimiento e instrucción de los mismos.
- b) La suspensión a fin de que la autoridad demandada se abstenga de continuar admitiendo y asumiendo competencia en los procedimientos o

⁷ 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.

**INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 41/2016**

juicios que en la vía contenciosa administrativa se promuevan por particulares en contra de actos de la administración pública municipal del Municipio de Mérida, Yucatán.

La suspensión solicitada en el presente inciso obedece, a que resulta que la conducta de la autoridad demandada podría dar lugar a una sucesión interminable de nuevos actos que a su vez generarían ampliaciones de la presente demanda, como se puede observar al ser necesaria esta tercera ampliación de demanda.

En efecto como puede advertirse existe por parte de la autoridad demandada una conducta que podemos calificar de contumaz, entendida la contumacia en su aceptación gramatical como: 'porfiado y tenaz en mantener un error', ya que a sabiendas de su ausencia de competencia ha asumido y lo ha seguido haciendo y seguramente perseverará en dicho error de admitir y tramitar como si fuera competente, controversias entre particulares y la administración pública del Municipio de Mérida, existiendo el órgano competente para ello dentro de la esfera competencia (sic) del referido Municipio actor.

Igualmente le solicito considere en cuanto a la suspensión solicitada en este inciso, que se trata de actos futuros de inminente realización los que, según la tesis jurisprudencial 2ª./J.14/2010, se definen como 'los que derivan de manera directa y necesaria de otro ya preexistente, de modo que pueda asegurarse que se ejecutarán en breve'. Y dicha inminencia o derivación de actos preexistentes, está sobradamente demostrada en el presente caso: a) con los siete procedimientos que dieron origen a la demanda inicial de la presente controversia constitucional; b) con los cinco procedimientos que motivaron la primera ampliación de demanda de este medio de control constitucional; c) con los cuatro procedimientos que motivaron la segunda ampliación de demanda de este medio de control constitucional; d) y finalmente con los cuatro (sic) procedimientos que dan razón a la presente tercera ampliación de demanda, todos actos realizados por la autoridad demandada, con posterioridad a que le fuera notificada la presente controversia constitucional. Tenemos así una totalidad de veinte procedimientos o actos reclamados que demuestran la necesidad de otorgar la medida cautelar solicitada y así evitar que se continúe invadiendo la esfera competencial del Municipio actor, con independencia de que se determinen el alcance de la suspensión que se conceda."

De lo anterior, se advierte que la medida cautelar se solicita, esencialmente, para:

1. Mantener el estado que actualmente guardan los juicios impugnados en la tercera ampliación de la demanda, que conoce el Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa del Poder Judicial de Yucatán, así como suspender los efectos y consecuencias de los acuerdos por los que se admitieron a trámite las demandas de esos juicios, identificados con los números de expediente 047/2016, 069/2016, 071/2016, 082/2016 y 112/2016.



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

2. Suspender la admisión de futuros juicios contenciosos administrativos que promuevan los particulares ante el Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa del Poder Judicial de

Yucatán, contra la administración pública municipal de Mérida, de ese Estado.

Ahora bien, en cuanto a la suspensión de las consecuencias y efectos de los acuerdos por los que el Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa del Poder Judicial del Estado de Yucatán, admitió las demandas y asumió competencia, dictados en los juicios 047/2016, 069/2016, 071/2016, 082/2016 y 112/2016, atento a las características particulares del caso y a la naturaleza de los actos impugnados, sin prejuzgar respecto del fondo del asunto y a fin de preservar la materia del juicio, [asegurando provisionalmente la situación jurídica, el derecho o el interés de la parte actora y evitar se le cause un daño irreparable, es procedente conceder la suspensión solicitada únicamente respecto de los efectos que deriven de sendos acuerdos, paralizándose a su vez el procedimiento e instrucción de los juicios respectivos hasta en tanto este Alto Tribunal se pronuncie sobre el fondo del presente asunto.

De conformidad con lo anterior, la suspensión de los efectos de los acuerdos precisados, así como del trámite e instrucción de los juicios de los que derivan, no implica paralizar todas las facultades y atribuciones que legalmente corresponden al Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa del Poder Judicial de Yucatán, porque los efectos de la medida cautelar están acotados únicamente a los juicios previamente indicados y no de forma general, como se explica a continuación.

En efecto, no ha lugar a conceder la solicitud del promovente en el sentido de que el Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa del Poder Judicial de Yucatán se abstenga de forma general de admitir a trámite y asumir competencia respecto de los juicios administrativos que se hayan promovido contra la administración pública municipal del Municipio de Mérida, Yucatán, ya que el Municipio actor pretende la suspensión de actos futuros de realización incierta.

Esto, toda vez que su intención es evitar que el Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa del Poder Judicial del Estado de Yucatán no tramite, admita, ni instruya los posibles juicios que promuevan los particulares y que, en su concepto, puedan ser de la competencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida, en la citada entidad federativa, es decir, no hay un acto cierto y concreto en el cual se pueda dictar la suspensión que tenga como efecto mantener el estado que guardan, **de ahí que no sea procedente otorgar la medida cautelar solicitada en estos términos.**

En ese contexto, si bien para el promovente la aludida admisión de futuros juicios por el aludido Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa, se trata de actos de inminente realización, al derivar de actos preexistentes consistentes en los juicios impugnados en el escrito inicial, así como en la primera, segunda y tercera ampliación de demanda, lo cierto es que no le asiste la razón.

Lo anterior ya que **los actos de realización inminente** son los que **derivan de manera directa y necesaria de otro ya preexistente**, de modo que pueda asegurarse que se ejecutará en breve, y los **actos futuros de realización incierta** se deben entender como aquellos cuya realización es remota, ya que **su existencia depende de la actividad previa del quejoso o de que la autoridad decida ejercer o no alguna de sus atribuciones.**

En el caso, el promovente únicamente hace referencia a los diversos juicios que forman parte de la *litis* a resolver en este medio de control constitucional, **sin embargo, no hace mención de un acto cierto y concreto del cual derive directa y necesariamente una nueva actuación del Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa del Poder Judicial del Estado.**

Por el contrario, resulta evidente que su realización es incierta al depender de varios factores, en primer lugar de que exista un conflicto entre un particular y la administración pública municipal, en segundo lugar, **de una actividad previa de los particulares** consistente en presentar demanda ante el Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa del Poder Judicial del Estado y, por último, que en su momento, el citado órgano jurisdiccional **determiné ejercer las que considera sus atribuciones**, admitiendo las demandas que



fueren presentadas; con lo cual, se cumplen los extremos para calificar dichos actos como futuros de realización incierta.

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

Cabe señalar, que se tiene presente la posibilidad de que se siga ampliando la demanda, con la consecuencia de que se prolongue el juicio indefinidamente, sin embargo no existe la absoluta certeza de que eso ocurrirá, ya que la aludida posibilidad depende de las actuaciones que lleven a cabo las partes, las cuales resultan inciertas ya que devienen de un aspecto volitivo, es decir de la voluntad, lo cual no constituye un dato objetivo a partir del cual el Ministro instructor pueda emitir un pronunciamiento en el presente incidente.

Así las cosas, se niega la medida cautelar al no precisar el promovente acto alguno, lo cual resulta necesario para que el ministro determine la procedencia de la medida cautelar, y únicamente se concede en los términos que fueron precisados, a fin de salvaguardar la autonomía municipal, así como la organización y funcionamiento interno de la administración pública del municipio actor, hasta en tanto se resuelva el fondo del asunto, máxime que con esta medida no se afecta 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 pudiera obtenerse con ella sino que por el contrario, al otorgarla, se da continuidad a la normal función encomendada al Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa del Poder Judicial del Estado, en beneficio de la colectividad.

En consecuencia, atendiendo a las circunstancias y características particulares del caso, con apoyo en los artículos 14 a 18 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se acuerda:

I. **Se concede la suspensión solicitada** por el Municipio de Mérida, Yucatán, para que el Poder Judicial de esa entidad, por conducto de su Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa, suspenda el procedimiento e instrucción de los juicios contenciosos administrativos identificados con los números de expediente 047/2016, 069/2016, 071/2016, 082/2016 y 112/2016, del índice de ese órgano jurisdiccional.

**INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 41/2016**

II. **Se niega la suspensión solicitada** por el Municipio de Mérida, Yucatán, para que, en forma general, el Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa del Poder Judicial del Estado se abstenga de admitir a trámite los juicios administrativos que en lo futuro se promuevan contra la administración pública del citado municipio.

III. **La medida cautelar surte efectos de inmediato y sin necesidad de que la parte actora exhiba garantía.**

Notifíquese.

Lo proveyó y firma el **Ministro instructor José Ramón Cossío Díaz**, quien actúa con Rubén Jesús Lara Patrón, Secretario 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 diecinueve de septiembre de dos mil dieciséis, dictado por el **Ministro José Ramón Cossío Díaz**, instructor en el incidente de suspensión de la controversia constitucional **41/2016**, promovida por el Municipio de Mérida, Yucatán. Conste.

LATF/EGM 07.