



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

**INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA CONTROVERSI
CONSTITUCIONAL 183/2018**
ACTOR: LA FEDERACIÓN
SUBSECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS
**SECCIÓN DE TRÁMITE DE CONTROVERSIAS
CONSTITUCIONALES Y DE ACCIONES DE
INCONSTITUCIONALIDAD**

En la Ciudad de México, a veintinueve de octubre de dos mil dieciocho, se da cuenta al **Ministro Eduardo Medina Mora I.**, instructor en el presente asunto, con el estado procesal que guarda el presente asunto. Conste.

Ciudad de México, a veintinueve de octubre de dos mil dieciocho.

Con la copia certificada de las constancias necesarias del expediente principal de la controversia constitucional indicada al rubro y como está ordenado en proveído de admisión de este día, **fórmese el presente incidente de suspensión.**

Ahora, a efecto de proveer sobre la medida cautelar solicitada por el Municipio actor, es menester tener presente lo siguiente:

PRIMERO. En su escrito de demanda y su ampliación el actor impugnó lo siguiente:

De la Cámara de Diputados y Cámara de Senadores del Congreso de la Unión:

- *El artículo 20, fracción I, del Código Nacional de Procedimientos Penales, en su primer acto de aplicación.*

Del Congreso del Estado de Chihuahua y del C. Gobernador de Chihuahua:

- *El artículo 7º del Código Penal del Estado de Chihuahua, en su primer acto de aplicación.*

Del Poder Ejecutivo del Estado, a través de la Fiscalía General del Estado de Chihuahua:

- Las investigaciones, averiguaciones, carpetas de investigación, solicitudes de información, órdenes de investigación y solicitudes de colaboración que refieran, mencionen o relacionen a actuales o anteriores funcionarios públicos federales que se relacionen directa o indirectamente con el ejercicio de sus funciones.*
- La emisión de citatorios existentes o inminentes respecto de actuales o anteriores funcionarios públicos federales, que se relacionen directa o indirectamente con el ejercicio de sus funciones.*
- La emisión de órdenes de detención, existentes o inminentes respecto de actuales o anteriores funcionarios públicos federales, que se relacionen directa o indirectamente con el ejercicio de sus funciones.*
- La solicitud de órdenes de aprehensión existentes o inminentes respecto de actuales o anteriores funcionarios públicos federales, que se relacionen directa o indirectamente con el ejercicio de sus funciones.*
- La solicitud de órdenes de arraigo existentes o inminentes respecto de actuales o anteriores funcionarios públicos federales, que se relacionen directa o indirectamente con el ejercicio de sus funciones.*
- La comunicación de cualquier tipo que realizan funcionarios de dicha entidad demandada al Gobernador aquí demandado y a otros sujetos cualquiera que sea su función respecto de las actuales o inminentes investigaciones, averiguaciones, carpetas de investigación, solicitudes de información, órdenes de investigación y solicitudes de colaboración que refieran, mencionen o relacionen a actuales o anteriores funcionarios públicos federales, que se relacionen directa o indirectamente con el ejercicio de sus funciones.*
- La participación de funcionarios de la Fiscalía en reuniones donde se analice, con personas ajenas a la misma, incluyendo al Gobernador del Estado, la situación de las actuales o*

INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 183/2018

inminentes investigaciones, averiguaciones, carpetas de investigación, solicitudes de información, órdenes de investigación, solicitudes de colaboración que refieran, mencionen o relacionen a actuales o anteriores funcionarios públicos federales, que se relacionen directa o indirectamente con el ejercicio de sus funciones.

Del C. Gobernador de Chihuahua:

- *Su intervención directa o indirecta, pública o privada, actual o inminente, en investigaciones, averiguaciones, carpetas de investigación, solicitudes de información, órdenes de investigación y solicitudes de colaboración que refieran, mencionen o relacionen a actuales o anteriores funcionarios públicos federales, que se relacionen directa o indirectamente con el ejercicio de sus funciones.*

Del Poder Judicial del Estado de Chihuahua:

- *La emisión de citaciones, órdenes de aprehensión, presentación o arraigo respecto de actuales o anteriores funcionarios públicos federales, que se relacionen directa o indirectamente con el ejercicio de sus funciones.*

SEGUNDO. En los capítulos correspondientes de la demanda y de su ampliación, el promovente solicita la suspensión de los actos reclamados señalados con anterioridad mediante los cuales se pretende investigar y procesar penalmente a funcionarios federales puesto que de no otorgarse la misma se generaría una afectación al orden constitucional y a los derechos de la sociedad ya que: a) se estaría procesando a funcionarios federales por autoridades que carecen de jurisdicción para hacerlo, b) se impide el ejercicio de competencias del orden federal y la aplicación de leyes federales, y c) en caso de resolverse en definitiva los procesos y juicios se dejaría sin materia a la controversia constitucional.

TERCERO. La suspensión en controversias constitucionales está regulada en 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, de los cuales es posible advertir lo siguiente:

1. La suspensión procede de oficio o a petición de parte y podrá ser decretada hasta antes de que se dicte sentencia definitiva;
2. Procede respecto de actos que, atento a su naturaleza, puedan ser suspendidos en sus efectos o consecuencias;
3. No podrá otorgarse respecto de normas generales;

¹Artículo 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.

²Artículo 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.

³Artículo 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.

⁴Artículo 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.

⁵Artículo 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.



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

INCIDENTE DE SUSPENSIÓN
DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 183/2018

FORMA A-34

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.

Sobre el tema, el Tribunal Pleno emitió el precedente obligatorio 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, la suspensión en controversias constitucionales participa de la naturaleza de las medidas cautelares, por lo que tiene como fin primordial 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. Asimismo 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, la suspensión constituye un instrumento provisional cuyo propósito es impedir que se ejecuten los actos impugnados o 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 la prohibiciones que establece el artículo 15 de la Ley Reglamentaria de la materia.

Conviene precisar que la suspensión en controversia constitucional no puede tener efectos retroactivos y que no puede concederse respecto de actos que ya se

⁶Tesis 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.

INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 183/2018

han materializado, esto es, respecto de actos consumados, lo cual tiene sustento en la tesis de rubro **“CONTROVERSIA CONSTITUCIONALES. NO PROCEDE EL OTORGAMIENTO DE LA SUSPENSIÓN EN CONTRA DE ACTOS CONSUMADOS.”**⁷

Por tanto, salvo los casos expresamente prohibidos por el artículo 15 de la ley reglamentaria de la materia, la medida cautelar de referencia debe concederse, de otra forma se desnaturalizaría por completo la suspensión en este medio de control constitucional, en tanto medida cautelar y, por ende, la privaría de eficacia jurídica, es decir, permitiría que se ejecute o continúe ejecutándose un acto cuya constitucionalidad se cuestiona en tanto se resuelve el fondo del asunto.

CUARTO. Ahora, a efecto de proveer sobre la procedencia de la medida cautelar y dadas las características particulares de lo impugnado, es necesario, en primer término, determinar cuál es la naturaleza jurídica de los actos que se combaten. En el caso concreto se impugnan actos realizados dentro de investigaciones y procesos penales respecto de funcionarios federales, bajo el argumento de que las autoridades locales son incompetentes para hacerlo.

Ahora bien, no pasa desapercibido que el debido desarrollo de los procesos de justicia es una cuestión de orden público e interés para la sociedad. En este sentido, la oportuna procuración y administración de justicia es una institución básica de la convivencia social.

No obstante lo anterior, se debe tener presente que esta Suprema Corte ya se ha pronunciado en el sentido de que excepcionalmente procede otorgar la suspensión anticipando los posibles resultados que pudieran conseguirse con la resolución de fondo que se dicte cuando las particularidades del caso lleven a la convicción de que existe una razonable probabilidad de que las pretensiones del promovente tengan una apariencia de juridicidad y que además las circunstancias conduzcan a sostener que igualmente existe peligro en la demora de su concesión. El precedente obligatorio dice:

SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIA CONSTITUCIONALES. PARA RESOLVER SOBRE ELLA ES FACTIBLE HACER UNA APRECIACIÓN ANTICIPADA DE CARÁCTER PROVISIONAL DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ACTO RECLAMADO (APARIENCIA DEL BUEN DERECHO Y PELIGRO EN LA DEMORA). La Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis aislada 2a. LXVII/2000, de rubro: **“CONTROVERSIA CONSTITUCIONALES. NO PROCEDE EL OTORGAMIENTO DE LA SUSPENSIÓN EN CONTRA DE ACTOS CONSUMADOS.”**, estableció que es improcedente otorgar la suspensión en una controversia constitucional en contra de actos consumados, porque ello equivaldría a darle a dicha medida efectos restitutorios. Sin embargo, sin abandonar este criterio, excepcionalmente procede otorgar la suspensión anticipando los posibles resultados que pudieran conseguirse con la resolución de fondo que se dicte, cuando las particularidades del caso lleven a la convicción de que existe una razonable probabilidad de que las pretensiones del promovente tengan una apariencia de juridicidad y que, además, las circunstancias conduzcan a sostener que igualmente existe peligro en la demora de su concesión. Ello es así, porque conforme al artículo 18 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para el otorgamiento de

⁷Tesis 2a. LXVII/2000, Novena Época, Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XII, Julio de dos mil, página 573.



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

FORMA A-54
**INCIDENTE DE SUSPENSIÓN
DE LA CONTROVERSI A CONSTITUCIONAL 183/2018**

la suspensión deberán tomarse en cuenta las circunstancias y características particulares del caso, lo que implica que el juzgador deberá realizar un juicio de probabilidad y verosimilitud del derecho del solicitante, sin perjuicio de que esta previa determinación pueda cambiar con el dictado de la sentencia definitiva, pues tal anticipación es posible porque la suspensión es una especie del género de las medidas cautelares, por lo que aunque es evidente que se caracteriza por diferencias que la perfilan de manera singular y concreta, le son aplicables las reglas generales de tales medidas en lo que no se opongan a su específica naturaleza. En ese sentido, son dos los extremos que deben actualizarse para obtener la medida cautelar, a saber: 1) apariencia del buen derecho, y 2) peligro en la demora. La apariencia de la existencia del derecho apunta a una credibilidad objetiva y seria que descarte una pretensión manifiestamente infundada, temeraria o cuestionable, lo que se logra a través de un conocimiento superficial, dirigido a lograr una decisión de mera probabilidad respecto de la existencia del derecho discutido en el proceso, de modo que, según un cálculo de probabilidades, sea posible anticipar que en la sentencia definitiva se declarará la inconstitucionalidad del acto impugnado; y, por su parte, el peligro en la demora consiste en la posible frustración de los derechos del promovente de la medida, como consecuencia de la tardanza en el dictado de la resolución de fondo. Consecuentemente, si toda medida cautelar descansa en los principios de apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, el juzgador puede analizar esos elementos, y si la provisión cautelar, como mera suspensión, es ineficaz, tiene la facultad de dictar las medidas pertinentes que no impliquen propiamente una restitución, sino un adelanto provisional del derecho cuestionado para resolver posteriormente, en forma definitiva, si los actos impugnados son o no constitucionales, por lo que el efecto de la suspensión será interrumpir un determinado estado de cosas mientras se resuelve el fondo del asunto, sin perjuicio de que si se declaran infundadas las pretensiones del actor porque la apariencia del buen derecho fuera equivocada, tales actos puedan reanudarse, sin poner en peligro la seguridad o la economía nacional, a las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano, o bien, sin afectar gravemente a la sociedad en una proporción mayor a los beneficios que con dicha suspensión pudiera obtener el solicitante, que son las limitantes que establece el artículo 15 de la citada ley reglamentaria.⁸

En este orden de ideas, toda vez que de los anexos de la demanda se advierte que el Décimo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, al resolver el Conflicto Competencial 4/2018, se pronunció en dos casos específicos en el sentido de que la autoridad competente para conocer de delitos cometidos por funcionarios públicos federales en ejercicio de sus funciones son los tribunales de la Federación y no los tribunales del Estado de Chihuahua, cuestión que se encuentra estrechamente vinculada con la que aquí se plantea, es posible concluir una razonable probabilidad de la existencia del derecho discutido en esta controversia; aunado a que la tardanza en el dictado de la resolución de fondo podría frustrar este derecho y generar situaciones de impunidad; procede conceder la medida cautelar solicitada para el efecto de que las cosas se mantengan en el estado que actualmente se encuentran.

Cabe señalar que las consideraciones que sirvieron para el otorgamiento de la suspensión pueden variar con el dictado de la sentencia definitiva, es decir no definen la constitucionalidad de las normas y actos reclamados, mucho menos la

⁸ Época: Novena Época, Registro: 180237, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XX, Octubre de 2004, Materia(s): Constitucional, Tesis: P./J. 109/2004, Página: 1849.

INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 183/2018

probable responsabilidad de las personas que se encuentren sujetas a investigación o proceso.

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 Poder actor en los términos del considerando cuarto de este proveído.

II. La medida suspensiva surtirá efectos a partir de esta fecha y sin necesidad de otorgar garantía alguna.

III. Sin perjuicio de lo anterior, la suspensión concedida podrá ser modificada o revocada en términos del artículo 17 de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 Constitucional.

Notifíquese.

A efecto de notificar a los tres Poderes del Estado de Chihuahua, así como la Fiscalía General del Estado de Chihuahua, remítase la versión digitalizada del presente acuerdo, a la **OFICINA DE CORRESPONDENCIA COMÚN DE JUZGADOS DE DISTRITO EN EL ESTADO DE CHIHUAHUA, CON RESIDENCIA EN CHIHUAHUA**, por conducto del MINTERSCJN, regulado en el Acuerdo General Plenario 12/2014, a fin de que **genere la boleta de turno que le corresponda y lo envíe al órgano jurisdiccional en turno**, a efecto de que, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 157⁹ de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, 4, párrafo primero¹⁰, y 5 de la Ley Reglamentaria de la Materia, lleve a cabo la diligencia de notificación por oficio a las referidas autoridades, en sus residencias oficiales, de lo ya indicado; lo anterior, en la inteligencia de que, para los efectos de lo previsto en los artículos 298¹¹ y 299¹² del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria, de conformidad con el artículo 1 de la Ley Reglamentaria de la Materia, la copia digitalizada de este proveído, en la que conste la evidencia

⁹ **Artículo 157 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.** Las diligencias que deban practicarse fuera de las oficinas de la Suprema Corte de Justicia o del Consejo de la Judicatura Federal se llevarán a cabo por el ministro, consejero, secretario, actuario o juez de distrito que al efecto comisione el órgano que conozca del asunto que las motive.

¹⁰ **Artículo 4 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.** Las resoluciones deberán notificarse al día siguiente al en que se hubiesen pronunciado, mediante publicación en lista y por oficio entregado en el domicilio de las partes, por conducto del actuario o mediante correo en pieza certificada con acuse de recibo. En casos urgentes, podrá ordenarse que la notificación se haga por vía telegráfica. [...]

¹¹ **Artículo 298 del Código Federal de Procedimientos Civiles.** Las diligencias que no puedan practicarse en el lugar de la residencia del tribunal en que se siga el juicio, deberán encomendarse al Juez de Distrito o de Primera Instancia para asuntos de mayor cuantía del lugar en que deban practicarse.

Si el tribunal requerido no puede practicar, en el lugar de su residencia, todas las diligencias, encomendará, a su vez, al juez local correspondiente, dentro de su jurisdicción, la práctica de las que allí deban tener lugar.

La Suprema Corte de Justicia puede encomendar la práctica de toda clase de diligencias a cualquier autoridad judicial de la República, autorizándola para dictar las resoluciones que sean necesarias para la cumplimentación.

¹² **Artículo 299 del Código Federal de Procedimientos Civiles.** Los exhortos y despachos se expedirán el siguiente día al en que cause estado el acuerdo que los prevenga, a menos de determinación judicial en contrario, sin que, en ningún caso, el término fijado pueda exceder de diez días.



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

INCIDENTE DE SUSPENSIÓN
DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 183/2018

criptográfica de la firma electrónica del servidor público responsable de su remisión por el MINTERSCJN, hace las veces del despacho número **754/2018**, en términos del artículo 14, párrafo primero¹³, del citado Acuerdo General Plenario 12/2014, por lo que se requiere al órgano jurisdiccional respectivo, a fin de que en auxilio de las labores de este Alto Tribunal, a la brevedad posible, lo devuelva debidamente diligenciado por esa misma vía.

Lo proveyó y firma el **Ministro Eduardo Medina Mora I.**, 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.

A
C
U
E
R
D
O

Esta hoja forma parte del acuerdo de veintinueve de octubre de dos mil dieciocho, dictado por el **Ministro instructor Eduardo Medina Mora I.**, en el **incidente de suspensión de la controversia constitucional 183/2018**, promovida por la Federación. Conste.

¹³Artículo 14 del Acuerdo General Plenario 12/2014. Los envíos de información realizados por conducto de este submódulo del MINTERSCJN deberán firmarse electrónicamente, en la inteligencia de que en términos de lo previsto en el artículo 12, inciso g), del AGC 1/2013, si se trata de acuerdos, actas o razones emitidas o generadas con la participación de uno o más servidores públicos de la SCJN o del respectivo órgano jurisdiccional del PJJ, si se ingresan en documento digitalizado cuyo original contenga las firmas de éstos, bastará que la FIREL que se utilice para su transmisión por el MINTERSCJN, sea la del servidor público responsable de remitir dicha información; en la inteligencia de que en la evidencia criptográfica respectiva, deberá precisarse que el documento digitalizado es copia fiel de su versión impresa, la cual corresponde a su original. [...].