



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

**INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DERIVADO DE LA
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 231/2018**
**ACTOR: MUNICIPIO DE ENSENADA, ESTADO DE
BAJA CALIFORNIA**
SUBSECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS
**SECCIÓN DE TRÁMITE DE CONTROVERSIAS
CONSTITUCIONALES Y DE ACCIONES DE
INCONSTITUCIONALIDAD**

En la Ciudad de México, a dieciséis de enero de dos mil diecinueve, se da cuenta al **Ministro José Fernando Franco González Salas**, instructor en el presente asunto, con la copia certificada de las constancias que integran la controversia constitucional al rubro citada. Conste:

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

Como está ordenado en auto de este día, dictado en el expediente principal, con copia certificada de la demanda, el escrito aclaratorio y sus anexos relativos a la controversia constitucional 231/2018, **fórmese y regístrese** el presente incidente de suspensión; y a efecto de proveer sobre la medida cautelar solicitada por el Municipio Ensenada, Estado de Baja California, se tiene en cuenta 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:

Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

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 territorio respecto del cual opere, el día en que deba surtir sus efectos y, en su caso, los requisitos para que sea efectiva.

INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DERIVADO DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 231/2018

1. La suspensión procede de oficio o a petición de parte, y podrá ser decretada hasta antes de que se dicte sentencia definitiva;
2. Emanada 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, pues de otra forma, dicha medida cautelar se haría nugatoria, lo que



INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DERIVADO DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 231/2018

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

desnaturalizaría 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 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, página 649, número de registro 178,123.

⁷ Tesis 27/2008, Jurisprudencia, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVII, marzo de dos mil ocho, página 1472, número de registro 170,007.

**INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DERIVADO DE LA
CONTROVERSI A CONSTITUCIONAL 231/2018**

Ahora bien, en su escrito de demanda, el Municipio actor impugnó lo siguiente:

"a. La omisión y/o retenciones de participaciones estatales que corresponden al Municipio de Ensenada, Baja California, sobre los períodos de julio, agosto, septiembre y octubre de 2016, enero, febrero, marzo, abril, mayo, junio, julio, agosto, septiembre, octubre, noviembre y diciembre de 2017, y enero, febrero, marzo, abril, mayo, junio, julio agosto, septiembre de 2018, sin perjuicio de las omisiones a otros períodos más actuales de los cuales se desconozca su retención hasta la fecha; y sus consecuencias jurídicas.

b. El pago de intereses generados a partir de las omisiones de entrega de participaciones estatales a que nos referimos en el punto inmediato anterior".

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

"a) La suspensión de la omisión de entrega de las participaciones estatales posteriores, a la fecha de presentación de la presente demanda, por ser necesarias para la continuación de los servicios públicos que se brindan en nuestra comunidad, es decir, que se ordene mediante la medida cautelar que la autoridad demandada se abstenga de omitir la entrega de las participaciones estatales posteriores a la emisión de la presente suspensión, que correspondan al municipio actor, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5, de la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Baja California, para que a partir de la suspensión que en su caso nos favorezca, puedan entregarse participaciones (sic) estatales posteriores al municipio actor.

b) Por otro lado, también, se solicita la devolución con efecto restaurativo o anticipatorio, de las participaciones que no hemos recibido y de las cuales han sido omisos en entregar, por ser necesarias para, la prestación de servicios públicos en la comunidad municipal de Ensenada, Baja California, relativas a los periodos relativos a los meses de julio, agosto, septiembre y octubre de 2016, enero, febrero, marzo, abril, mayo, junio, julio, agosto, septiembre, octubre, noviembre y diciembre de 2017, y enero, febrero, marzo, abril, mayo, junio, julio, agosto, septiembre de 2018, sin perjuicio de las omisiones a otros periodos más actuales de los cuales se desconozca su retención hasta la fecha."

De lo anterior se desprende que la medida cautelar se solicita, esencialmente, para que el Poder Ejecutivo del Estado de Baja California: **1)** no deje de entregar los recursos y/o participaciones que le corresponden al Municipio actor, y **2)** entregue los recursos que supuestamente retuvo dicho Poder.

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, con el fin de preservar la materia del juicio, asegurando provisionalmente la situación jurídica, el derecho o el interés de la parte actora



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

INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DERIVADO DE LA
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 231/2018

y evitar se le cause un daño irreparable, **resulta procedente conceder la suspensión solicitada para que la autoridad demandada, Poder Ejecutivo del Estado de Baja California, no interrumpa la entrega de los recursos económicos estatales y federales que le correspondan al Municipio de Ensenada, Estado de Baja California.**

En ese sentido, dado que la materia de la suspensión se refiere exclusivamente a los efectos o consecuencias de los actos impugnados, la medida cautelar se concede para que el Poder Ejecutivo del Estado de Baja California, por conducto de la Secretaría de Finanzas estatales, se abstenga de ejecutar cualquier orden, instrucción o requerimiento que tenga como finalidad retener, descontar o afectar los pagos de participaciones y aportaciones federales y estatales que no estén sustentados en acuerdos o convenios suscritos por el Municipio actor con el Gobierno Federal o las instituciones y personas que establece la legislación en materia de coordinación fiscal, porque sería hasta el análisis de fondo del asunto que se resolvería sobre la legalidad y constitucionalidad de dichas retenciones.

Por otro lado, sin prejuzgar respecto del fondo del asunto que será motivo de estudio en la sentencia que en su oportunidad se dicte, **se niega la suspensión** solicitada respecto de la entrega de los recursos ya retenidos por el Poder Ejecutivo del Estado de Baja California; al haberse actualizado en el pasado y contra esos actos no procede otorgar la medida cautelar solicitada.

Brinda apoyo la tesis de rubro y texto siguiente:

"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

INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DERIVADO DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 231/2018

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

Por tanto, respecto de las retenciones referidas **no procede la suspensión solicitada, por tratarse de actos consumados**, en tanto que será la sentencia definitiva que en su oportunidad se dicte la que, en su caso, determinará si procede o no el pago de las mismas.

Con el otorgamiento de la suspensión en los términos precisados, no se afectan la seguridad y economía nacionales, ni las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano, puesto que únicamente se pretende salvaguardar la autonomía del Municipio actor, el adecuado ejercicio de las funciones que corresponden a su Ayuntamiento, así como la hacienda municipal, respetando los principios básicos que rigen la vida política, social o económica del país, además que no se causa un daño mayor a la sociedad en relación con los beneficios que pudiera obtener el solicitante de la medida puesto que, precisamente, se salvaguarda el normal desarrollo de la administración pública municipal, en beneficio de la colectividad y, a su vez, se garantiza que no quede sin materia el asunto.

En consecuencia, atento a las consideraciones precedentes, se

ACUERDA

I. Se concede la suspensión solicitada por el Municipio de Ensenada, Estado de Baja California, en los términos y para los efectos que se indican en este proveído.

II. Se niega la suspensión solicitada por el municipio actor, en relación con la entrega de los recursos ya retenidos por el Poder Ejecutivo del Estado de Baja California.

III. La medida suspensiva surtirá efectos de inmediato y sin necesidad de otorgar garantía alguna, sin perjuicio de que pueda modificarse o revocarse derivado de algún hecho superveniente, conforme a lo previsto en el artículo 17 de la invocada ley reglamentaria.

⁸ LXVII/2000, de la Segunda Sala de este Alto Tribunal



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

INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DERIVADO DE LA
CONTROVERSI A CONSTITUCIONAL 231/2018

IV. Para el debido cumplimiento de la presente medida cautelar, notifíquese este proveído a la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de Baja California.

Notifíquese. Por lista, por oficio a las partes y en su residencia oficial al Poder Ejecutivo del Estado de Baja California y Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de Baja California.

En ese orden de ideas, remítase la versión digitalizada del presente acuerdo, a la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en el Estado de Baja California, con residencia en Ensenada, 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 la 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 5¹¹, de la ley reglamentaria de la materia, para que lleve a cabo la diligencia de notificación por oficio al Poder Ejecutivo del Estado de Baja California y a la Secretaría de Finanzas del Gobierno de la entidad, en su residencia oficial, de lo ya indicado; lo anterior, en la inteligencia de que para los efectos de lo previsto en los artículos 298¹² y 299¹³ del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en términos del numeral 1¹⁴ de la

⁹ **Artículo 157.** 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.** 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 5.** Las partes estarán obligadas a recibir los oficios de notificación que se les dirijan a sus oficinas, domicilio o lugar en que se encuentren. En caso de que las notificaciones se hagan por conducto de actuario, se hará constar el nombre de la persona con quien se entienda la diligencia y si se negare a firmar el acta o a recibir el oficio, la notificación se tendrá por legalmente hecha.

¹² **Artículo 298.** 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.

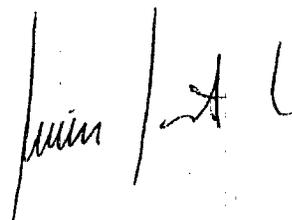
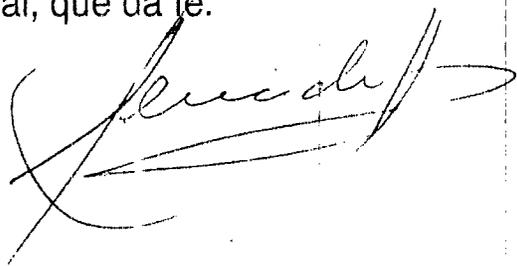
¹³ **Artículo 299.** Los exhortos y despachos se expedirán el siguiente día al en que cause estado el acuerdo que los prevenga, a menos de determinación judicial en contrario, sin que, en ningún caso, el término fijado pueda exceder de diez días.

¹⁴ **Artículo 1.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente Título, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles.

**INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DERIVADO DE LA
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 231/2018**

citada ley, la copia digitalizada de este proveído, en la que conste la evidencia criptográfica de la firma electrónica del servidor público responsable de su remisión por el MINTERSCJN, hace las veces del despacho número **29/2019**, en términos del artículo 14, párrafo primero¹⁵, 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 instructor José Fernando Franco González Salas**, quien actúa con Carmina Cortés Rodríguez, 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 dieciséis de enero de dos mil diecinueve, dictado por el **Ministro instructor José Fernando Franco González Salas**, en el incidente de suspensión derivado de la controversia constitucional **231/2018**, promovida por el Municipio de Ensenada, Estado de Baja California.

Conste
FEML

¹⁵**Artículo 14.** 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. [...]