



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

INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA  
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 202/2019

ACTOR: MUNICIPIO DE SAN JOSÉ  
INDEPENDENCIA, OAXACA.

SUBSECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS  
SECCIÓN DE TRÁMITE DE CONTROVERSIAS  
CONSTITUCIONALES Y DE ACCIONES DE  
INCONSTITUCIONALIDAD

En la Ciudad de México, a siete de junio de dos mil diecinueve, se da cuenta a la **Ministra Norma Lucia Piña Hernández**, instructora en el presente asunto, con la copia certificada del escrito de demanda que integran el expediente principal de la controversia constitucional indicada al rubro. Conste.

Ciudad de México, a siete de junio de dos mil diecinueve.

Conforme a lo ordenado en el acuerdo admisorio de esta fecha, se forma el presente incidente de suspensión con copia certificada de las constancias que integran el expediente principal de la controversia constitucional citada al rubro.

A efecto de proveer sobre la medida cautelar solicitada por el Municipio de San José Independencia, Oaxaca, es menester tener presente lo siguiente:

En lo que interesa destacar, del contenido de los artículos 14<sup>1</sup>, 15<sup>2</sup>, 16<sup>3</sup>, 17<sup>4</sup> y 18<sup>5</sup> 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. Emana 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;

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> Artículo 17. Hasta en tanto no se dicte la sentencia definitiva, el ministro instructor podrá modificar o revocar el auto de suspensión por el 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.

<sup>5</sup> 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

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 desnaturalizaría por completo la suspensión en este medio de control constitucional, privándola de eficacia."<sup>6</sup>

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.

<sup>6</sup> 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 178123, página 649.



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

FORMA A-54

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 la prohibiciones que establece el artículo 15 de la ley reglamentaria de la materia.

El criterio anterior quedó plasmado en la jurisprudencia sustentada por el Pleno de este Alto Tribunal siguiente:

**"SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. 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 contrallas 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."

Ahora bien, en su escrito de demanda, el Municipio de San José Independencia, Oaxaca impugnó lo siguiente:

- PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN**  
**SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN**
- a) De la Secretaría de Finanzas del Estado de Oaxaca, reclamo la orden verbal o escrita para la suspender la entrega de participaciones económicas estatales y federales, que legalmente le corresponden al Municipio de referencia, principalmente las participaciones correspondientes a los Ramos 28 y 33 fondos III y IV, por razones políticas, fuera de todo procedimiento legal.
- b) Le reclamo a la citada Secretaría de Finanzas, la invasión a la esfera competencial del Ayuntamiento para manejar libremente su hacienda Municipal y la autonomía en la toma de decisiones, al condicionar la entrega de recursos económicos que legalmente e corresponden al Municipio actor, ya que el personal del área jurídica de la aludida dependencia le manifestó a los Concejales que represento, que los recursos no será ministrados al municipio de San José Independencia, porque tienen que cubrir montos en municipios más importantes, que el dinero no les está alcanzando y que nuestro municipio puede esperar.

<sup>7</sup> 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.

*Todos los anteriores actos se están realizando fuera del marco legal, no obstante a ello están dejando a mi municipios sin los recursos que le corresponde, lo cual es un perjuicio lo que las autoridades responsables están haciendo, y están dotando de recursos económicos a los municipios que están directamente vinculados políticamente con el Partido Revolucionario Institucional (PRI), al que pertenece el actual gobierno estatal, ello con el único con fin de beneficiarlos.*

*Aunado a ello, dichos se están realizando fuera de todo procedimiento legal, porque no me han sido notificados formalmente, ya que solo me han notificado los actos reclamados en forma verbal, sin respetar las garantías constitucionales de audiencia y debida defensa, sin embargo se ve materializado en la esfera municipal pues no contamos con recursos económicos que nos corresponden para aplicarlos como lo establece la ley."*

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

*"...ese Alto Tribunal de la Nación conceda al Municipio de San José Independencia, la suspensión de los actos reclamados para el efecto de que no se le impida seguir funcionando al precitado Ayuntamiento.*

*...*

*1. Se ordene a las autoridades señaladas como responsables Secretaría General de Gobierno y Secretaría de Finanzas, ambas del Poder Ejecutivo de Oaxaca, que suspendan todo acto que tenga como propósito condicionar, ordenar o ejecutar la "suspensión de la entrega de las participaciones económicas, estatales y federales, que legalmente le corresponden al Municipio de referencia, principalmente las participaciones correspondientes a los Ramos 28 y 33 fondos III y IV"*

*2. Se ordene a la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de Oaxaca, la entrega inmediata de los recursos financieros que legalmente le corresponden al Municipio de San José Independencia, Oaxaca y que haya sido retenidos.*

*...*

*3. Se ordene a todas las autoridades responsables que suspenda todo acto que tenga como propósito que por cuestiones políticas se condicione la entrega de los recursos municipales, y que se deje de favorecer a municipios...*

*Suspensiones que solicito se hagan efectivas hasta en tanto ese Alto Tribunal de la Nación se pronuncie en cuanto al fondo del asunto, así también se me expida copia certificada por duplicado del acuerdo, que en su caso, conceda la suspensión de los actor reclamados, autorizo a los Delegados designado, para recibir en mi nombre y representación el auto de suspensión solicitado..."*

De lo anterior, se desprende que la medida cautelar se solicita, esencialmente, para que el Gobierno del Estado de Oaxaca, se abstenga de interrumpir o suspender la entrega de los recursos a participaciones y/o aportaciones federales que corresponden al municipio y que se ordene a la Secretaría de Fianzas del Gobierno de Oaxaca, la entrega inmediata de los recursos financieros que le hayan sido retenidos.

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,



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

procede negar la suspensión solicitada respecto de las omisiones de las autoridades demandadas, esto es, para que realicen de forma inmediata la entrega o pago de los recursos económicos retenidos que constitucional y legalmente le

corresponden al municipio actor por concepto de aportaciones federales del Ramo 28 y 33, en específico de los Fondos de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y el correspondiente al Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal, pues su alegada retención es materia de la *litis* constitucional y, por tanto, la determinación relativa a si deben entregarse o no al promovente será tomada una vez que se haya analizado el fondo de este medio de control constitucional.

Por tanto, se insiste, procede negar la suspensión en los términos solicitados en relación con las retenciones que se afirma fueron realizadas por las autoridades demandadas, en tanto que será en la sentencia que, en su oportunidad se dicte cuando se atienda y resuelva al respecto y, considerando además, que el objeto de la medida cautelar no es constituir prerrogativas a favor de los interesados, sino tan sólo conservar o salvaguardar sus derechos.

No obstante lo anterior, **procede conceder la suspensión para el efecto de que el Poder Ejecutivo de Oaxaca, por conducto de la Secretaría de Finanzas Estatal, se abstenga de 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 aportaciones federales, correspondan al Municipio actor a partir de esta fecha y hasta en tanto se resuelva el fondo del asunto.**

Así las cosas, la suspensión se concede en los términos ya precisados, a fin de salvaguardar 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 tutelar la hacienda municipal, respetando los principios básicos que rigen la vida política, social y económica del país y preservando el normal desarrollo de la administración pública municipal y la prestación de los servicios públicos que constitucional y legalmente tiene encomendados, en beneficio de la colectividad.

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 Veracruz de Ignacio de la Llave, en el que se haya establecido como forma de pago el descuento con cargo a las participaciones y/o aportaciones federales que legalmente corresponden a dicho ayuntamiento.

En consecuencia, atento a lo razonado con antelación, se

**ACUERDA:**

**Primero.** Se niega la suspensión solicitada por el Municipio de San José Independencia, Oaxaca, para el efecto de que se ordene a la Secretaría de Finanzas del Estado el reintegro inmediato de los recursos por concepto de participaciones y/o aportaciones federales del Ramo 28 y 33, cuya retención se demanda en la controversia constitucional.

**Segundo.** Se concede la suspensión solicitada por el Municipio de San José Independencia, Oaxaca, para el efecto de que el Poder Ejecutivo de la entidad se abstenga de interrumpir o suspender la entrega de los recursos que le corresponden, en los términos precisados en este proveído.

**Tercero.** La medida suspensiva surtirá efectos sin necesidad de otorgar garantía alguna y sin perjuicio de que pueda modificarse o revocarse por algún hecho superveniente, conforme al artículo 17 de la Ley Reglamentaria de la Materia.

**Cuarto.** Para el debido cumplimiento de la presente medida cautelar, notifíquese también este proveído a la Secretaría de Finanzas, dependiente del Poder Ejecutivo de Oaxaca.

**Quinto.** Atento a su petición, expídasele copia certificada del presente acuerdo al Municipio actor.

**Notifíquese.** Por lista, por oficio a las partes y a la Secretaría de Finanzas y así como al Poder Ejecutivo, ambos del Estado de Oaxaca, en su residencia oficial.

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 Oaxaca, con residencia en San Bartolo Coyotepec, 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



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

turno, a efecto de que, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 157<sup>8</sup> de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, 4, párrafo primero<sup>9</sup>, y 5<sup>10</sup> de la ley reglamentaria de la materia, lleve a cabo la diligencia de notificación por oficio a la Secretaría de Finanzas, así como al Poder Ejecutivo,

ambos del Estado de Oaxaca, en su residencia oficial, de lo ya indicado; lo anterior, en la inteligencia de que para los efectos de lo previsto en los artículos 298<sup>11</sup> y 299<sup>12</sup> del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en términos del numeral 1 de la 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 607/2019, en términos del artículo 14, párrafo primero<sup>13</sup>, 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 proveió y firma la **Ministra instructora Norma Lucía Piña Hernández**, 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 siete de junio de dos mil diecinueve, dictado por la **Ministra Norma Lucía Piña Hernández**, en el incidente de suspensión derivado de la controversia constitucional 202/2019, promovida por el Municipio de San José Independencia, Oaxaca. Conste.

APR

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

<sup>8</sup> 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.

SUP <sup>9</sup> 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. [...]

<sup>10</sup> 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.

<sup>11</sup> 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.

<sup>12</sup> 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.

<sup>13</sup> 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 PJF, 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. [...]