



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

**INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 215/2018
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 once de febrero de dos mil veinte, se da cuenta al **Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, instructor en el presente asunto**, con la copia certificada del escrito de demanda que integra el expediente principal de la controversia constitucional indicada al rubro. Conste.

Ciudad de México, a once de febrero de dos mil veinte.

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

A efecto de proveer sobre la medida cautelar solicitada por el Municipio de 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;

¹ **Artículo 14 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal.** Tratándose de las controversias constitucionales, el ministro instructor, de oficio o a petición de parte, podrá conceder la suspensión del acto que las motivare, hasta antes de que se dicte la sentencia definitiva. La suspensión se concederá con base en los elementos que sean proporcionados por las partes o recabados por el ministro instructor en términos del artículo 35, en aquello que resulte aplicable. La suspensión no podrá otorgarse en aquellos casos en que la controversia se hubiere planteado respecto de normas generales.

² **Artículo 15.** La suspensión no podrá concederse en los casos en que se pongan en peligro la seguridad o economía nacionales, las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano o pueda afectarse gravemente a la sociedad en una proporción mayor a los beneficios que con ella pudiera obtener el solicitante.

³ **Artículo 16.** La suspensión se tramitará por vía incidental y podrá ser solicitada por las partes en cualquier

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;
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*



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

INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 215/2018

suspensión en este medio de control constitucional, privándola de eficacia.”⁶

Así, la suspensión en controversias constitucionales participa de la naturaleza de las medidas cautelares, por lo que tiene como fin preservar la materia del juicio, a efecto de asegurar provisionalmente el bien jurídico de que se trate para que la sentencia pueda ejecutarse eficaz e íntegramente, de modo que tiende a prevenir el daño trascendente que pudiera ocasionarse a las partes y a la sociedad en tanto se resuelve el juicio principal.

En ese orden de ideas, la suspensión constituye un instrumento provisional cuyo propósito es impedir que se ejecuten los actos impugnados o que se produzcan o continúen realizando sus efectos mientras se dicta sentencia en el expediente principal, a efecto de preservar la materia del juicio y asegurar provisionalmente la situación jurídica, el derecho o el interés de la parte actora, siempre que la naturaleza del acto lo permita y, en su caso, no se actualice alguna de las prohibiciones que establece el artículo 15 de la ley reglamentaria de la materia.

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

INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 215/2018

las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”⁷

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

*“A) La invasión de esferas competenciales y violación de la autonomía Municipal consagrada en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en que incurrió el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán, al no observar las disposiciones legales y reglamentarias que crearon las bases y determinaron el inicio de funciones del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida, así como ignorar los criterios emitidos por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, emitidos en la sentencia de la Controversia Constitucional 41/2016, que en el presente caso se materializaron en los siguientes actos: --- 1. ‘El acuerdo de fecha veintisiete de septiembre de dos mil dieciocho emitido por el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán, autoridad demandada, dictado en el expediente contencioso administrativo 272/2015, mediante el cual asume competencia para conocer de la demanda promovida por la Ciudadana Emma Noemí Torres Arcila, en contra del Ayuntamiento de Mérida, Yucatán, y la Dirección de Desarrollo Urbano del Ayuntamiento de Mérida, señalando como acto impugnado ‘La inmatriculación por resolución administrativa por la cual incorporan al patrimonio municipal de Mérida, Yucatán, a través de su Ayuntamiento; la cesión ordinaria de Cabildo del Ayuntamiento de Mérida 2012-2015 celebrada en el salón de cabildo del palacio municipal a las 9 horas del día 20 de diciembre del año 2014, en la parte que aprobó y mediante los cuales autorizó al Ayuntamiento de Mérida a realizar los trámites necesarios para la regularización e inscripción en el registro público de la propiedad y del comercio del instituto de seguridad jurídica patrimonial de Yucatán, respecto de ‘LOS PREDIOS’ pertenecientes al fundo legal, sean incorporados al patrimonio municipal; la determinación hecha por el Ayuntamiento de Mérida 2012-2015 a través de su dirección de desarrollo urbano en el que determinó la factibilidad para que sea destinada para vialidad; TODO LIMITADO RESPECTO A LA PRESUNTA ‘LA CALLE 79 DIAGONAL (VIALIDAD) DE LA COLONIA SODZIL DE ESTA CIUDAD Y MUNICIPIO DE MÉRIDA, YUCATÁN’ en las partes que afectan mis legales posesiones.’ El acuerdo emitido por la autoridad demandada le fue notificado al Municipio de Mérida que represento, en fecha 8 de octubre de 2018. --- **En el acto descrito en el inciso precedente, la autoridad demandada, invade la esfera de competencia del Municipio de Mérida, Yucatán, toda vez que el propio Municipio actor creó, de acuerdo a sus facultades constitucionales el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida, que es quien tiene competencia exclusiva para dirimir las controversias entre los particulares y los actos de la administración pública del Municipio de Mérida, mismo órgano de justicia administrativa municipal que entró en funciones del 16 de enero de 2016, lo que es del pleno conocimiento de la autoridad demandada, como quedará demostrado en el capítulo de antecedentes de este escrito de demanda.** --- B) Todas y cada una de las resoluciones o acuerdos que se dicten en el procedimiento contencioso administrativo descrito en el apartado A) que antecede. --- C) Toda futura admisión en la vía contenciosa administrativa que pudiera realizar la autoridad demandada, de controversias entre particulares y la administración pública*

⁷ Tesis 27/2008, Jurisprudencia, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXVII, marzo de 2008, registro 170007, página 1472.



INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA CONTROVERSIA
CONSTITUCIONAL 215/2018

del Municipio de Mérida, Yucatán.”

[El subrayado es propio].

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

“Con fundamento en el artículo 14 de la Ley Reglamentaria del artículo 105 fracciones I y II de la Constitución, solicito se decrete: --- a) La suspensión de la ejecución de los actos reclamados y de sus efectos y consecuencias, y en especial de los efectos del procedimiento en forma de juicio contencioso administrativo identificado como expediente número 272/2015 descrito en el antecedente 13), del capítulo respectivo de este mismo memorial, de tal manera que se mantenga el estado que actualmente guarda dicho juicio, suspendiendo el procedimiento e instrucción del mismo. --- b) La suspensión a fin de que la autoridad demandada se abstenga de continuar admitiendo y asumiendo competencia en los procedimientos o 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.”

[El subrayado es propio].

De lo anterior, se desprende que la medida cautelar se solicita, esencialmente, para que se mantenga el estado que actualmente guarda el juicio contencioso administrativo número 272/2015 que conoce el Tribunal de Justicia Administrativa de Yucatán, paralizando el procedimiento del mismo, y para que dicho tribunal se abstenga de admitir nuevos juicios que promuevan particulares en contra de actos de la administración pública del municipio.

Atento a lo solicitado, a las características particulares del caso y a la naturaleza de los actos impugnados, sin prejuzgar respecto del fondo del asunto que será motivo de estudio en la sentencia que en su oportunidad se dicte, procede **negar la suspensión en los términos solicitados por el promovente**, pues conceder la medida cautelar de esta manera implicaría poner en riesgo una de las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano, como la impartición de justicia y, en ese sentido, se generaría a la sociedad una afectación mayor al beneficio que pudiera obtener el municipio actor, pues se ocasiona un retraso en la tramitación de los juicios promovidos por particulares.

Así, otorgar la suspensión respecto de actos futuros, inciertos e indeterminados resulta inadmisible jurídicamente dado que la suspensión en controversia constitucional procede siempre y cuando de una valoración de la naturaleza de los actos concretos se advierta que éstos son susceptibles de suspenderse, situación que no acontece.

No obstante, a fin de preservar la materia de la controversia constitucional, **procede conceder la suspensión para el efecto de que el Tribunal de Justicia Administrativa de Yucatán se abstenga de ejecutar la resolución** que, en su caso, dicte en el juicio contencioso administrativo número 272/2015, en virtud de que, de lo contrario, existiría una dificultad o, incluso, imposibilidad para la restitución del interés municipal, en caso de resultar fundada la pretensión del actor.

Esto, en el entendido que la medida suspensiva surtirá sus efectos, siempre y cuando la citada resolución no haya sido ejecutada, debido a que el objeto de la suspensión es impedir la realización de ciertos actos, lo que lógicamente sólo puede evitarse cuando no se han materializado. Sirven de apoyo las tesis de rubros y textos siguientes:

"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA RESOLUCIÓN MEDIANTE LA CUAL SE OTORQUE LA SUSPENSIÓN, NO TIENE EFECTOS RETROACTIVOS. Conforme a los artículos 105, penúltimo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 45 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución General de la República, las sentencias definitivas no tienen efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que rigen los principios generales y las disposiciones legales de dicha materia. En este sentido, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis 2a. LXVII/2000, de rubro: 'CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. NO PROCEDE EL OTORGAMIENTO DE LA SUSPENSIÓN EN CONTRA DE ACTOS CONSUMADOS', consideró que el mismo criterio debe aplicarse al otorgar la suspensión en ese medio de control, debido a que si la sentencia de fondo no puede tener efectos retroactivos, menos podría tenerlos la resolución dictada en el incidente cautelar; además, si la suspensión impide que se realicen determinados actos, es claro que no puede concederse cuando éstos ya se materializaron. Lo anterior es así, porque si se toma en cuenta la facultad que el artículo 18 de la referida ley otorga al Ministro instructor para que cuando considere procedente conceder la suspensión, señale el día en que esta medida debe surtir efectos, resulta claro que no es factible señalar hacia el pasado la fecha en que tendrá efectividad, sino que debe ser a partir del dictado del auto que la concede, ello con la finalidad de dar certeza a las partes que tengan alguna relación con la controversia y que deban respetar o gozar de la medida, así como evitar concederla respecto de actos materializados, pues el fin de la suspensión es impedir que se realicen determinados actos; de



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

INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA CONTROVERSIA
CONSTITUCIONAL 215/2018

FORMA A-34

ahí que no pueda tener efectos retroactivos.”⁸

“CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. NO PROCEDE EL OTORGAMIENTO DE LA SUSPENSIÓN EN CONTRA DE ACTOS CONSUMADOS.

Resulta improcedente otorgar la suspensión en una controversia constitucional en contra de actos consumados, porque equivaldría a darle a la medida cautelar efectos restitutorios que ni siquiera son propios de la sentencia de fondo, ya que por disposición expresa del artículo 105, penúltimo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (disposición que se reproduce en el numeral 45, segundo párrafo, de la ley reglamentaria del precepto constitucional citado), la declaración de invalidez de las sentencias no tiene efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia. Por tanto, si la sentencia de fondo que se dicte en ese juicio constitucional no tiene efectos retroactivos, menos podría tenerlos la resolución que se pronuncie en el incidente cautelar, máxime que el objeto de éste es impedir la realización de ciertos actos, lo que lógicamente sólo puede evitarse cuando no se han materializado.”⁹

La suspensión concedida en los términos precisados no afecta la seguridad y economía nacionales o las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano, ni causa un daño mayor a la sociedad en relación con los beneficios que pudieran obtenerse con ella, sino, por el contrario, al otorgarla, únicamente se pretende conciliar, por un lado, el interés de los particulares de acceder a una justicia pronta y expedita y, por otro, la necesidad de preservar la esfera de competencia que el municipio demandante estima violada.

En consecuencia, atento a lo razonado con antelación, se

ACUERDA

PRIMERO. Se niega la suspensión en los términos solicitados por el Municipio de Mérida, Yucatán.

SEGUNDO. Se concede la suspensión para que el efecto de que el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado, se abstenga de ejecutar la resolución que, en su caso, dicte en el juicio contencioso administrativo número 272/2015.

TERCERO. La medida suspensiva surtirá efectos sin necesidad de

algún hecho superveniente, conforme al artículo 17 de la ley reglamentaria de la materia.

Notifíquese. Por lista, por oficio y en su residencia oficial al Tribunal de Justicia Administrativa de Yucatán.

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 Yucatán, con residencia en Mérida, 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 157¹⁰ de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, 4, párrafo primero¹¹, y 5¹² de la ley reglamentaria de la materia, lleve a cabo la diligencia de notificación por oficio al Tribunal de Justicia Administrativa de Yucatán, en su residencia oficial, de lo ya indicado; lo anterior, en la inteligencia de que para los efectos de lo previsto en los artículos 298¹³ y 299¹⁴ del referido Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en términos del numeral 1¹⁵ de la ley reglamentaria, la copia digitalizada de este proveído, en la que conste la evidencia

¹⁰ **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.

¹¹ **Artículo 4 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal.** 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. (...)

¹² **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.

¹³ **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.

¹⁴ **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.

¹⁵ **Artículo 1 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal.** 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.



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

INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA CONTROVERSIA
CONSTITUCIONAL 215/2018 FORMA A-54

criptográfica de la firma electrónica del servidor público responsable de su remisión por el **MINTERSCJN**, hace las veces del despacho número 174/2020, en términos del artículo 14, párrafo primero¹⁶, 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, con la razón actuarial correspondiente.

Cúmplase.

Lo proveyó y firma el **Ministro instructor Jorge Mario Pardo Rebolledo**, quien actúa con la **Maestra 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.

ACUERDO

[Firma manuscrita]

Esta hoja corresponde al proveído de once de febrero de dos mil veinte, dictado por el **Ministro instructor Jorge Mario Pardo Rebolledo** en el **incidente de suspensión de la controversia constitucional 215/2018**, promovida por el Municipio de Mérida, Yucatán.

Conste.
GMLM 1 *[Firma]*