



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

INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 25/2020

ACTOR: PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE
TLAXCALA

SUBSECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

SECCIÓN DE TRÁMITE DE CONTROVERSIAS
CONSTITUCIONALES Y DE ACCIONES DE
INCONSTITUCIONALIDAD

En la Ciudad de México, a veintiocho de febrero de dos mil veinte, se da cuenta a la **Ministra Ana Margarita Ríos Farjat** instructora en el presente asunto, con la copia certificada de la demanda que integra el expediente principal de la controversia constitucional indicada al rubro. Conste.

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

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

A efecto de proveer sobre la medida cautelar solicitada por el Consejero Jurídico del Poder Ejecutivo del Estado de Tlaxcala, en representación de dicho Poder, es menester tener presente lo siguiente:

En lo que interesa destacar, del contenido de los artículos 14¹, 15², 16³, 17⁴ y 18⁵ de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es posible advertir que:

1. La suspensión procede de oficio o a petición de parte, y podrá ser decretada hasta antes de que se dicte sentencia definitiva;
2. Emanar 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

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.

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 CONTROVERSI A 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 desnaturizaría por completo la 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

⁶ 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

INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 25/2020

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 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 Consejero Jurídico del Poder Ejecutivo del Estado de Tlaxcala, impugnó lo siguiente:

“De la parte demandada, reclamó la invalidez de la **Ley de Ingresos del Municipio de Apizaco para el ejercicio fiscal dos mil veinte, norma general** que impugno por esta vía de control constitucional y que fue publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tlaxcala el veintiséis de diciembre de dos mil diecinueve; ejemplar del periódico en mención que acompañó a este escrito e identifiqué como **ANEXO DOS**. De la norma general impugnada, en específico, demandé la invalidez del contenido del artículo 26, fracciones IV, V y VI que a continuación se transcriben:

“ARTÍCULO 26. La solicitud de inscripción en el padrón de industria comercio, así como el refrendo de licencias de funcionamiento, se sujetarán a lo siguiente:

[...]

IV. Las personas físicas o morales, públicas o privadas, cuyo objetivo sea la prestación de los servicios de disposición final de residuos sólidos no peligrosos, mediante sistemas de relleno sanitarios, para la prestación y autorización de licencia municipal respectiva para la construcción, instalación, funcionamiento operación de sistemas de

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

rellenos sanitarios de disposición final de residuos no peligrosos que se encuentren en el territorio municipal previo cumplimiento de los requisitos que establece la Norma Oficial Mexicana NOM 083 SEMARNAT 2003 y, los demás que prevea la normativa federal, estatal y municipal aplicable de dicho servicio, deberán contar con la autorización del Municipio, refrendándose anualmente dicha autorización.

Las personas físicas y/o morales, públicas o privadas, propietarias y responsables de la operación de los sistemas de rellenos sanitarios de disposición final de residuos sólidos no peligrosos, están obligados a:

- a) Cumplir y obtener todos los permisos federales, estatales y municipales que se requieran para la correcta y debida operación del manejo, tratamiento disposición final de los residuos sólidos no peligrosos.
- b) Cubrir los derechos que establezcan la presente Ley, para su funcionamiento y operación.
- c) Cumplir con las demás normas que le establezca el Ayuntamiento y disposiciones legales aplicables.

V. Las personas físicas y/o morales, públicas o privadas, propietarias y responsables de la operación de los sistemas de rellenos sanitarios de disposición final de residuos sólidos no peligrosos, para obtener la autorización y licencia municipal deberán presentar los requisitos contenidos en el anexo 1 de la presente Ley.

VI. Las personas físicas y/o morales, públicas o privadas, propietarias y responsables de la operación de los sistemas de rellenos sanitarios de disposición final de residuos sólidos no peligrosos, pagarán a la Tesorería Municipal, los siguientes derechos:

- a) Por la operación y funcionamiento de sistemas de rellenos sanitarios de disposición final de residuos sólidos no peligrosos:

CATEGORÍA DE RELLENOS SANITARIOS

TONELAJE RECIBIDO DE RESIDUOS SÓLIDOS NO PELIGROSOS EN EL SITIO DE DISPOSICIÓN FINAL DE TONELADA PRO (sic) DÍA.	DERECHO CAUSADO
Mayor de 200 toneladas	15000
De 100 hasta 200	7500 UMA
De 50 hasta 100	6000 UMA
De 10 hasta 50	5000 UMA

El pago de este derecho deberá hacerse dentro del primer bimestre del año."

El contenido de la disposición legal transcrita, viola los artículos 73, fracción XXIX-G, 115, fracciones II y III inciso c) de nuestra Carta Magna por su inobservancia al momento de expedir la Ley de Ingresos del Municipio de Apizaco para el ejercicio fiscal dos mil veinte." [El subrayado es propio].

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



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

INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 25/2020

"Con fundamento en los artículos 14 y 18 de la Ley de la materia solicito a esta SCJN la suspensión de cualquier acto de aplicación de la norma general cuya invalidez se solicita. En este orden, si bien la suspensión en controversia constitucional no procede cuando se plantea la invalidez de normas generales, esta prohibición no rige cuando se refiere a los actos de aplicación, tal y como se advierte de la tesis de rubro y texto siguientes:

"SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA PROHIBICIÓN DE OTORGARLA RESPECTO DE NORMAS GENERALES, NO RIGE CUANDO SE CONCEDE EN CONTRA DE SU ACTO DE APLICACIÓN. La prohibición del artículo 14 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el sentido de no otorgar la suspensión respecto de normas generales, tiene como finalidad que no se paralice el despliegue de los efectos de la norma, que se traducen en su fuerza obligatoria y, por ende, cuando en la controversia constitucional se impugna una norma a través de su primer acto de aplicación, de proceder la medida cautelar solicitada, se suspenden los efectos y consecuencias del acto concreto de aplicación de aquélla, pero de ninguna forma la validez de la disposición legal aplicada. En otras palabras, cuando se impugna una norma general a través de su primer acto de aplicación, la concesión de la suspensión en contra de ese acto no paraliza la aplicación y eficacia de la norma a todos los casos que se susciten con posterioridad a dicha medida cautelar, pues la norma en observancia de su generalidad, obligatoriedad y validez, sigue vigente en el sistema jurídico, y, por tanto, únicamente se suspenden los efectos y consecuencias del acto en el que la autoridad invoca o aplica la disposición impugnada.

Por consiguiente se solicita se conceda la suspensión sobre todos los actos de aplicación que deriven del Decreto controvertido."

De lo anterior, se desprende que la medida cautelar se solicita, esencialmente, para que se suspenda los actos de aplicación de la normativa impugnada, esto es, la ley de ingresos del Municipio de Apizaco para el ejercicio fiscal del año dos mil veinte; sin embargo, en el presente caso no se impugna un acto de aplicación concreto.

Por lo tanto, atendiendo a las características particulares del caso y a la naturaleza de lo impugnado, sin prejuzgar respecto del fondo del asunto que será motivo de estudio de la sentencia que en su oportunidad se dicte, **se niega la medida cautelar** por lo que hace a la suspensión de la norma impugnada.

Lo anterior, debido a que, como se señaló, la suspensión no podrá otorgarse respecto de normas generales, como en el caso lo constituye la ley de ingresos del Municipio de Apizaco, pues atento a las características esenciales de la norma controvertida, a saber, abstracción, generalidad e impersonalidad, se hace imposible paralizar en general sus efectos, pues ello implicaría que perdiera su validez, eficacia, fuerza obligatoria o existencia específica, siendo aplicable, al respecto, la tesis de la Segunda Sala de este Alto Tribunal, cuyo contenido es el siguiente:

"SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA PROHIBICIÓN DE OTORGARLA RESPECTO DE NORMAS GENERALES INCLUYE LOS ARTÍCULOS TRANSITORIOS Y SUS EFECTOS. La prohibición del artículo 14 de la Ley Reglamentaria de la materia, en el sentido de no otorgar la suspensión respecto de normas generales, incluidas las de tránsito, tiene como finalidad que no se paralizen sus efectos, por eso, cuando en la controversia constitucional se impugna

una norma a través de su primer acto de aplicación, de proceder la medida cautelar solicitada, se suspenden los efectos y consecuencias del acto concreto de aplicación, pero de ninguna forma el contenido de la disposición legal aplicada.”⁸

[El subrayado es propio].

En consecuencia, atento a lo razonado con antelación, se

ACUERDA

ÚNICO. Se niega la medida cautelar solicitada por el Poder Ejecutivo de Tlaxcala, por lo que hace a la suspensión de la norma controvertida.

Notifíquese.

En ese orden de ideas, remítase la versión digitalizada del presente acuerdo a la Oficina de Correspondencia Común de Juzgados de Distrito en el Estado de Tlaxcala, con residencia en Apizaco, 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, lleve a cabo la diligencia de notificación por oficio al poder Legislativo y al Municipio de Apizaco, de lo ya indicado en sus residencias oficiales; 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, 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 246/2020, en términos del artículo 14, párrafo primero¹⁴, del citado Acuerdo General Plenario 12/2014, por lo

⁸ Tesis XXXII/2005, Aislada, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXI, marzo de dos mil cinco, número de registro 178861, página 910.

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 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



INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 25/2020

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

que se requiere al órgano jurisdiccional respectivo, a fin de que en auxilio de las labores de este Alto Tribunal, de manera urgente, lo devuelva debidamente diligenciado por esa misma vía, con las razones actuariales correspondientes.

Lo proveyó y firma la **Ministra instructora Ana Margarita Ríos Farjat**, 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

Esta hoja corresponde al proveído de veintiocho de febrero de dos mil veinte, dictado por la **Ministra instructora Ana Margarita Ríos Farjat**, en el incidente de suspensión de la controversia constitucional 25/2020, promovida por el Poder Ejecutivo del Estado de Tlaxcala. Conste. CCR/NAC 1

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. (...)