



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

**INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 55/2015**

**ACTOR: MUNICIPIO DE EMILIANO ZAPATA,
MORELOS**

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

En México, Distrito Federal, a veintiocho de septiembre de dos mil quince, se da cuenta al **Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo**, instructor en el presente asunto, con la copia certificada de las documentales que integran el expediente principal de la controversia constitucional citada al rubro. Conste.

México, Distrito Federal, a veintiocho de septiembre de dos mil quince.

Conforme a lo ordenado en el acuerdo admisorio de esta fecha, con copia certificada de las constancias que integran el expediente principal de la controversia constitucional citada al rubro, **fórmese y registrese el presente incidente de suspensión**, y a efecto de proveer sobre la medida cautelar, se tiene en cuenta lo siguiente:

En su escrito inicial, el Municipio de Emiliano Zapata, Morelos, impugna lo siguiente:

"Demando la invalidez de las órdenes verbales o escritas e instrucciones giradas por las demandadas, a efecto de retener al municipio actor, sus participaciones Federales y del Fondo de Fomento Municipal.

La retención ilegal de la Participaciones Federales y del Fondo de Fomento Municipal, efectuada por el Poder demandado y su correspondiente entrega al municipio actor, con los intereses que correspondan."

Por otra parte, en el capítulo correspondiente de la demanda, el actor solicita la suspensión de los actos impugnados en los siguientes términos:

"(...) se solicita desde este momento se decrete la suspensión de los actos impugnados y/o combatidos, para el efecto de que las autoridades demandadas cesen en la realización de los mismos y en virtud de que la presente controversia tiene como fin el evitar que se sigan realizando descuento en las participaciones que recibe mi representada se solicita se giren las

INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA CONTROVERSIAS CONSTITUCIONAL 55/2015

correspondientes instrucciones para que la tercero interesada, es decir, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por conducto de la autoridad correspondiente realice de manera directa el depósito de las participaciones federales y de los ramos municipales correspondientes a mi representada, dado que se teme fundadamente que la demandada se niegue a llevar a el (sic) cumplimiento de cualquier suspensión que esta Suprema Corte dicte”.

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. Emanan 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

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 DE LA CONTROVERSIA
CONSTITUCIONAL 55/2015

FORMA A-54

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

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, el Tribunal Pleno emitió 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.⁶

Como se advierte de este criterio jurisprudencial, 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

⁶Tesis 27/2008, Jurisprudencia, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVII, marzo de dos mil ocho, página mil cuatrocientos setenta y dos, número de registro 170,007.

**INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA CONTROVERSIA
CONSTITUCIONAL 55/2015**

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

Precisado lo anterior es menester destacar que, en el caso, del estudio integral de la demanda y sus anexos se advierte que el Municipio de Emiliano Zapata, Morelos, solicita la medida suspensiva, específicamente, para que el Poder Ejecutivo y la Secretaría de Hacienda, ambas de Morelos, se abstengan de retener o descontar el pago de las participaciones Federales y del Fondo de Fomento Municipal que le corresponden.

Ahora bien, atento a las características particulares del presente asunto 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 solicitada respecto de las retenciones o descuentos realizados con anterioridad a la presentación de la demanda**, pues con independencia de que puedan o no ser materia del estudio de fondo en el presente asunto, para efectos de la suspensión constituyen un



INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA CONTROVERSIA
CONSTITUCIONAL 55/2015

FORMA A-54

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

acto consumado, como se corrobora con la tesis que se transcribe a continuación:

“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.”⁷

Por tanto, se insiste, **procede negar la suspensión** respecto de las retenciones que ya se realizaron, en tanto que será en la sentencia definitiva que en su oportunidad se dicte cuando se atienda y resuelva al respecto.

Por otra parte, con el fin de preservar la materia del juicio, asegurando provisionalmente la situación jurídica de la parte actora, **procede conceder la suspensión solicitada** para que el Poder Ejecutivo demandado **no deje de ministrar en lo subsecuente los pagos de participaciones y/o aportaciones federales, estatales y fondo de fomento municipal que correspondan al Municipio actor**, por lo que la Secretaría de Hacienda de la entidad deberá abstenerse de ejecutar cualquier orden, instrucción o requerimiento, verbal o escrito, que tenga como finalidad retener, descontar o afectar, de cualquier forma, dichos recursos, hasta en tanto se dicte sentencia definitiva en el presente asunto.

⁷ Tesis LXVII/2000, aislada, Segunda Sala, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XII, julio de dos mil, página quinientos setenta y tres, número de registro: 191,523.

**INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA CONTROVERSIA
CONSTITUCIONAL 55/2015**

Cabe precisar que la entrega de los recursos económicos que legal y constitucionalmente corresponden al Municipio debe efectuarse por conducto del funcionario que legalmente se encuentre facultado para ello, por tanto, el Poder Ejecutivo local deberá dictar las medidas necesarias para que le sean suministrados los recursos económicos que le corresponden al Municipio.

En ese orden de ideas, el Poder Ejecutivo de Morelos debe abstenerse de ejecutar cualquier orden, instrucción o requerimiento que tenga como finalidad retener, descontar o afectar en cualquier forma los subsecuentes pagos de participaciones y/o aportaciones federales, estatales y fondo de fomento municipal que no estén sustentados en acuerdos o convenios suscritos entre el Municipio actor y el Gobierno de la entidad, hasta en tanto se dicte sentencia en la presente controversia constitucional.

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 Morelos, en el que se haya establecido como forma de pago el descuento con cargo a las participaciones federales, estatales y/o fondo de fomento municipal que legalmente corresponden a dicho Municipio.

No es necesario que esta medida cautelar se provea respecto a la petición del promovente relativa a que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público Federal deposite directamente al Municipio las participaciones federales y los ramos municipales correspondientes, toda vez que esta Suprema Corte tiene facultades de dictar todas las medidas necesarias para el debido cumplimiento de sus resoluciones, en este caso, de la medida suspensiva y, en todo caso, dicha solicitud está vinculada con el estudio de fondo en la sentencia.



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

**INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA CONTROVERSIA
CONSTITUCIONAL 55/2015**

FORMA A-24

Así las cosas, la suspensión se concede en los términos ya precisados, a fin de salvaguardar la tutela jurídica respecto de 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 afecta 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 salvaguardar la autonomía municipal, respetando los principios básicos que rigen la vida política, social o económica del país, y salvaguardando 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.

En consecuencia, conforme a lo razonado previamente, se

ACUERDA:

I. Se niega la suspensión solicitada por el Municipio actor respecto de las retenciones y descuentos realizados con anterioridad a la presentación de esta controversia constitucional, al tratarse de actos consumados.

II. Se concede la suspensión solicitada por el Municipio de Emiliano Zapata, Morelos, para que, en lo subsecuente, el Poder Ejecutivo de la entidad se abstenga de retener o hacer descuentos de los recursos económicos que corresponden al municipio actor posteriores a la presente fecha, en los términos precisados en este proveído.

III. La medida suspensiva surtirá efectos sin necesidad de otorgar garantía alguna, sin perjuicio de que pueda modificarse o revocarse por algún hecho superveniente

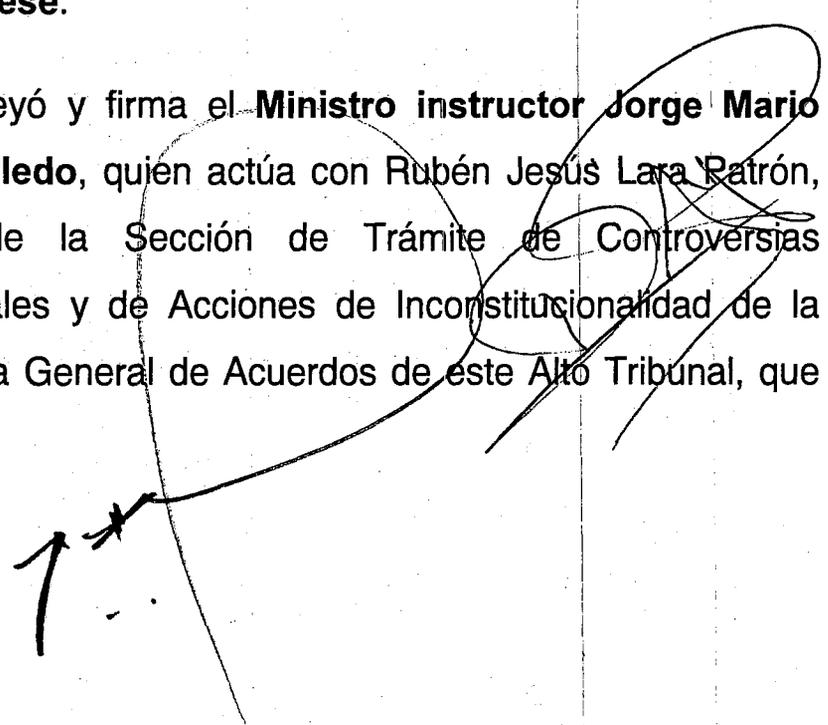
**INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA CONTROVERSIA
CONSTITUCIONAL 55/2015**

conforme a lo previsto por el numeral 17 de la Ley Reglamentaria de la materia.

IV. Para el debido cumplimiento de la presente medida cautelar notifíquese este proveído a la Secretaría de Hacienda dependiente del Poder Ejecutivo de Morelos.

Notifíquese.

Lo proveyó y firma el **Ministro instructor Jorge Mario Pardo Rebolledo**, quien actúa con Rubén Jesús Lara Patrón, Secretario 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 veintiocho de septiembre de dos mil quince, dictado por el **Ministro instructor Jorge Mario Pardo Rebolledo**, en el incidente de suspensión de la controversia constitucional **55/2015**, promovida por el Municipio de Emiliano Zapata, Morelos. Conste.

JMLM/ATM 1