



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

**INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA  
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 61/2016  
ACTOR: MUNICIPIO DE TEHUACÁN, PUEBLA  
SUBSECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS  
SECCIÓN DE TRÁMITE DE CONTROVERSIAS  
CONSTITUCIONALES Y DE ACCIONES DE  
INCONSTITUCIONALIDAD**

Ciudad de México, a veintitrés de junio de dos mil dieciséis, se da cuenta a la **Ministra Norma Lucía Piña Hernández**, instructora en el presente asunto, con la copia certificada de las documentales que integran el expediente principal de la controversia constitucional citada al rubro. Conste.

Ciudad de México, a veintitrés de junio de dos mil dieciséis.

Con la copia certificada de la demanda y anexos de cuenta, que forman parte del expediente principal de la controversia constitucional citada al rubro y como está ordenado en el proveído de admisión de esta fecha, **fórmese y regístrese el presente incidente de suspensión** y a efecto de proveer sobre la medida cautelar, se tiene en cuenta lo siguiente.

Primeramente, es importante apuntar que la suspensión en controversias constitucionales se encuentra regulada en 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, de cuyo contenido se advierte que:

1. Procede de oficio o a petición de parte, y podrá ser decretada en todo momento, hasta antes de que se dicte sentencia definitiva:

<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 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.

<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 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.

2. Procede respecto de actos que, atendiendo a su naturaleza, puedan ser suspendidos sus efectos o consecuencias;
3. No podrá otorgarse en los casos en que la controversia constitucional se hubiera planteado 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. El auto de suspensión podrá ser modificado o revocado 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 anotado, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte emitió la jurisprudencia cuyo rubro y texto señalan lo 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”.<sup>6</sup>

Como se advierte del criterio jurisprudencial antes transcrito, la suspensión en controversias constitucionales participa de la naturaleza de las medidas cautelares por lo que, en primer lugar, 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,

---

<sup>6</sup> Tesis 27/2008, jurisprudencia, Pleno, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVII, marzo de dos mil ocho, página 1472, número de registro: 170,007.



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

de modo que tiende a prevenir el daño trascendente que pudiera ocasionarse a las partes y a la sociedad en tanto se resuelva 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 hasta en tanto se dicta sentencia en el expediente principal, a efecto de preservar la materia del juicio y evitar se causen daños y perjuicios irreparables a las partes o a la sociedad, siempre que la naturaleza del acto lo permita y, en su caso, no se actualice alguna de las prohibiciones que establece el numeral 15 de la Ley Reglamentaria de la materia.

En su escrito inicial, el Municipio de Tehuacán, Puebla, impugna lo siguiente.

**“NORMA GENERAL O ACTOS CUYA INVALIDEZ SE DEMANDA, ASÍ COMO EL MEDIO OFICIAL EN QUE SE HUBIERAN PUBLICADO.”**

“La orden y ejecución contenidas en la circular número SFA-SI-IRCEP-DG-4931/2016, de fecha 06 de mayo de 2016, emitida por César Andrés Hernández Morales, Director General del Instituto Registral y Catastral del Estado de Puebla, la cual conmina y obliga al ayuntamiento de Tehuacán, Puebla, a dejar de conocer sobre catastro municipal y las funciones inherentes a dichas facultades, y condiciona que el ayuntamiento pueda seguir ejerciendo las facultades del catastro previo convenio de coordinación, esto violando los artículos 36 fracción I y 115 Constitucional, de la Ley del Catastro del Estado de Puebla, la Ley Orgánica Municipal, y la Ley de Ingresos del Ayuntamiento de Tehuacán, Puebla, para el ejercicio 2016.

El oficio número SFA-SI-IRCEP-DG-5603/2016 suscrito por el Director General del Instituto Registral y Catastral del Estado de Puebla, dirigido al licenciado José Honorio Pacheco Flores, Secretario del Ayuntamiento de Tehuacán, Puebla, donde da contestación a la solicitud del Ayuntamiento de Tehuacán, Puebla, para que se suscriba el convenio de colaboración, entre dicho instituto Registral y Catastral y el Ayuntamiento, pero el Director citado condiciona varios requisitos previos para suscribir el convenio, requisitos que no tienen fundamento en la ley:

La omisión por parte del Gobierno del Estado de Puebla, a través de la Junta de Gobierno del Instituto Registral y Catastral, la Secretaría de Finanzas del Estado y el Instituto Registral y Catastral del Estado de Puebla, para suscribir el convenio de coordinación entre el ayuntamiento de Tehuacán, Puebla, y el Instituto del Catastro del Estado de Puebla, para el buen funcionamiento del catastro del estado y catastro municipal”.

Por su parte, la medida cautelar fue solicitada en los términos siguientes:

“(…) solicito a esta honorable Suprema Corte de Justicia de la Nación, se nos conceda la suspensión de la orden y ejecución de la circular número SFA-SI-IRCEP-DG-4931/2016, de fecha 06 de mayo de 2016, emitida por CÉSAR

**INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA CONTROVERSIA  
CONSTITUCIONAL 61/2016**

---

ANDRÉS HERNÁNDEZ MORALES, Director General del Instituto Registral y Catastral del Estado de Puebla; en tanto esta Honorable Suprema Corte de Justicia de la Nación no resuelva el presente proceso de Controversia Constitucional en definitiva, con sustento en los siguientes criterios jurisprudenciales, para que en concreto el ayuntamiento de Tehuacán, Puebla, siga realizando las funciones del catastro, de acuerdo con las que se establece la ley de la materia tal y como lo venía realizando desde el inicio de la administración es decir desde el quince de febrero de dos mil catorce... Esta misma suspensión debe ser extensiva al Colegio de Notarios del Estado de Puebla, y al Registro Público de la Propiedad del Distrito Judicial de Tehuacán, Puebla."

Lo transcrito evidencia que, en el caso, la media suspensiva es solicitada, específicamente, para que se suspenda la ejecución de la circular SFA-SI-IRCEP-DG-4931/2016, de seis de mayo de dos mil dieciséis, emitida por el Director General del Instituto Registral y Catastral del Estado de Puebla, mediante la cual se obliga al Ayuntamiento de Tehuacán a dejar de prestar los servicios inherentes al catastro municipal, condicionando su ejercicio a la celebración de un convenio de coordinación.

En atención a lo anterior, es menester señalar los antecedentes relacionados del caso en concreto conforme a lo establecido en las constancias que integran el expediente:

Mediante oficio SFA-SI-IRCEP-DC-4399/2016, el Director del Catastro del Instituto Registral y Catastral de Puebla notificó al Director de Información Geográfica y Catastro del Ayuntamiento de Tehuacán, Puebla, sobre la supervisión que se llevaría a cabo a esa oficina municipal, a efecto inspeccionar y verificar la información y documentación para mantener actualizado el Catastro Estatal.

Con motivo de lo anterior, mediante oficio SFA-SI-IRCEP-DC-4551/2016, la Dirección de Catastro del Instituto Registral y Catastral del Estado, informó las conclusiones que derivaron de la visita, requiriendo al Municipio diversa información y documentación con la finalidad de subsanar las distintas observaciones hechas, para estar en posibilidad de llevar a cabo la celebración de un convenio de colaboración, apercibiendo al municipio que, de no realizar manifestación alguna, se resolvería el expediente con los elementos que contara.

Posteriormente, mediante circular SFA-SI-IRCEP-DG-4931/2016, el Director General del Instituto Registral y Catastral determinó en esencia lo siguiente:



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

"...dicho Ayuntamiento carece del instrumento idóneo que lo faculte para ejercer las atribuciones en materia catastral, lo que conlleva a no realizar y desarrollar las funciones y operaciones técnicas catastrales y demás acciones que establezca la Ley de Catastro del Estado de Puebla y su Reglamento, situación que genera incertidumbre jurídica en perjuicio de los gobernados y su patrimonio inmobiliario, lo que se traduce en una evidente violación de derechos fundamentales,(...)

Por lo anteriormente expuesto, se conmina al H. Ayuntamiento de Tehuacán, Puebla, para que se abstenga de ejercer las facultades en materia catastral, previstas en la Ley de la materia y su Reglamento, hasta en tanto suscriba convenio de colaboración que integre los procesos y procedimientos,

(...)

En este contexto y a efecto de no trasgredir los derechos de los usuarios de los servicios catastrales prestados por el Ayuntamiento de Tehuacán, Puebla, el Gobierno del Estado a través de la Delegación Catastral de la Circunscripción Territorial de Tehuacán, Puebla, dependiente de la Dirección de Catastro del Instituto Registral y Catastral del Estado de Puebla, asumirá a partir de la notificación del presente, las funciones catastrales hasta hoy ejercidas por la Dirección de Información Geográfica y Catastro del H. Ayuntamiento..."

Ahora bien, como se señaló, la suspensión constituye un instrumento provisional cuyo propósito es impedir que se ejecuten los actos impugnados o se produzcan o continúen realizando sus efectos mientras se dicta sentencia en el expediente principal, a fin de preservar la materia del juicio, siempre que la naturaleza del acto lo permita.

Atento a las características particulares del caso y a la naturaleza del acto impugnado, procede conceder la suspensión para que la autoridad estatal se abstenga de ejecutar la circular impugnada, con el fin de preservar la materia del juicio, asegurando provisionalmente la situación jurídica, el derecho o el interés de la parte actora y evitar se le cause un daño irreparable, hasta en tanto esta Suprema Corte de Justicia de la Nación dicte sentencia definitiva en el presente asunto.

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Así, la medida cautelar se concede para el efecto de que el municipio actor siga llevando a cabo las funciones catastrales que por ley tiene encomendadas, para lo cual, desde luego, tendrá que observar en todo momento lo establecido en la Ley de Catastro del Estado, su reglamento, y el resto de la normativa que resulte aplicable, a efecto de que las funciones atinentes se desarrollen en estricta observancia del marco legal conducente.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Cabe precisar que con la medida cautelar concedida no se afecta la seguridad ni economía nacionales, pues únicamente se paralizan las consecuencias del acto particular cuya invalidez se demanda, hasta en tanto se dicta sentencia definitiva; tampoco se afectan las instituciones

fundamentales del orden jurídico mexicano pues, por el contrario, únicamente se puede asegurar la autonomía del Municipio actor, ya que la suspensión no repercute en alguno de los postulados fundamentales consignados en la Constitución Federal que rigen la vida política, social o económica del país, tampoco se advierte la posibilidad de causar un daño mayor a la sociedad en relación con el beneficio que puede obtener el solicitante de la medida.

Por último, es importante hacer patente que la suspensión concedida surte efectos de inmediato, es decir, desde esta fecha en que se dicta el presente proveído, y sin necesidad de otorgar garantía alguna; sin embargo, no procede en relación con los actos que se hubieren realizado en ejecución de la circular impugnada pues, **en este caso, se trataría de actos consumados y la suspensión carece de efectos retroactivos**, como se corrobora con el criterio de la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación con el rubro y texto 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 ese 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 al 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 sufrir 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 ahí que no pueda tener efectos retroactivos”.<sup>7</sup>

En consecuencia, atendiendo a las circunstancias y características particulares del caso, con apoyo en los artículos 14 a 18 de la Ley Reglamentaria

---

<sup>7</sup> Tesis aislada CCXLI/2012, Primera Sala, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XIII, Tomo 2, Octubre de dos mil doce, página 1304, número de registro: 2001875.



de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se:

**ACUERDA**

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

I. Se concede la suspensión solicitada por el Municipio de Tehuacán, Puebla, para que suspenda la ejecución de la circular SFA-SI-IRCEP-DG-4931/2016, de seis de mayo de dos mil dieciséis, emitida por el Director General del Instituto Registral y Catastral del Estado de Puebla, mediante la cual se obliga al Ayuntamiento de Tehuacán a dejar de prestar los servicios inherentes al catastro municipal, en los términos precisados en el presente proveído.

II. La medida suspensiva surtirá efectos a partir de esta fecha y sin necesidad de otorgar garantía alguna, sin perjuicio de que pueda modificarse o revocarse derivado de algún hecho superveniente, conforme a lo previsto por el artículo 17 de la Ley Reglamentaria de la Materia.

**Notifíquese**

Lo proveyó y firma la Ministra instructora Norma Lucía Piña Hernández, 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.

APR' ATM

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