

**INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 93/2017****ACTOR: MUNICIPIO DE MAZATEPEC, ESTADO DE MORELOS****SUBSECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS****SECCIÓN DE TRÁMITE DE CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y DE ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD**

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN  
"Año del Centenario de la Promulgación de la  
Constitución Política de los Estados Unidos  
Mexicanos"

En la Ciudad de México, a veintisiete de marzo de dos mil diecisiete, se da cuenta al **Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**, 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.

Ciudad de México, a veintisiete de marzo de dos mil diecisiete.

Con la copia certificada de la demanda y anexos de cuenta, que forman parte del expediente principal de la controversia constitucional indicada al rubro y como está ordenado en el proveído de admisión de esta fecha, **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 Mazatepec, Estado de Morelos, impugna la expedición del Reglamento del Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal, por parte del Gobernador Constitucional del Estado, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el uno de febrero del año en curso, en los términos siguientes.

**"IV.- DISPOSICIONES GENERALES CUYA VALIDEZ SE IMPUGNA:**

**A. LA INVALIDEZ DE TODOS LOS ARTÍCULOS DEL REGLAMENTO DEL FONDO PARA LA ATENCIÓN DE INFRAESTRUCTURA Y ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL 'TIERRA Y LIBERTAD' ÓRGANO DE DIFUSIÓN DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS EN EL EJEMPLAR 5470 (ALCANCE) EL UNO DE FEBRERO DE DOS MIL DIECISIETE, POR CONSIDERAR QUE DICHO REGLAMENTO INVADIRÍA LAS COMPETENCIAS DEL MUNICIPIO QUE REPRESENTA, AL CREAR Y REGLAMENTAR UN FIDEICOMISO TACHADO DE INCONSTITUCIONAL Y QUE VIOLA EN PERJUICIO DEL ENTE MUNICIPAL QUE REPRESENTA EL PRINCIPIO DE HACIENDA MUNICIPAL CONSAGRADO EN EL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL, AL AFECTAR LAS PARTICIPACIONES FEDERALES QUE ORIGINALMENTE LE CORRESPONDEN A LOS MUNICIPIOS.**

**B. LA INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS PRIMERO, SEGUNDO, TERCERO, CUARTO, QUINTO TRANSITORIOS DEL REGLAMENTO DEL FONDO PARA LA ATENCIÓN DE INFRAESTRUCTURA Y ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL 'TIERRA Y LIBERTAD' ÓRGANO DE DIFUSIÓN DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS EN EL EJEMPLAR 5470 (ALCANCE) EL UNO DE FEBRERO DE DOS MIL DIECISIETE, POR MEDIO DEL CUAL SE CREA Y REGULA EL FIDEICOMISO DEL FONDO PARA LA ATENCIÓN DE INFRAESTRUCTURA Y ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL, A TRAVÉS DE LA AFECTACIÓN A LAS PARTICIPACIONES FEDERALES QUE POR LEY LE CORRESPONDEN A LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE MORELOS, Y DE LOS CUALES EL PODER EJECUTIVO PRETENDE HACER USO.**

L

**INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA  
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 93/2017**

a).- **DE TODAS LAS AUTORIDADES SEÑALADAS COMO ORDENADORAS Y EJECUTORAS**, La Aplicación o ejecución en perjuicio del ayuntamiento y Municipio que represento del acto reclamado en particular **Reglamento del Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal que se publicó en total contravención de los derechos del Ayuntamiento que represento que obra en el DECRETO que se publicó en el periódico oficial 'TIERRA Y LIBERTAD' órgano de difusión oficial del Estado de Morelos ejemplar número 5470 de fecha 01 de Febrero del 2017.**

b).- La retención o disminución de los porcentajes de las participaciones federales destinados a los municipios del Estado de Morelos, del 22% al 20% y con el 2% de las participaciones disminuidas, mediante la aplicación del **Reglamento del Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal que se publicó en total contravención de los derechos del Ayuntamiento que represento que obra en el DECRETO que se publicó en el periódico oficial 'TIERRA Y LIBERTAD' órgano de difusión oficial del Estado de Morelos ejemplar número 5470 de fecha 01 de Febrero del 2017** para amortizar los adeudos resultantes de la ejecución de laudos laborales en contra de los Ayuntamientos Municipales de la entidad de Morelense (sic), sin autorización alguna del Ayuntamiento que represento.”

Por su parte, en el capítulo correspondiente de la demanda, el Municipio actor solicita la suspensión en los siguientes términos.

**“SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO.**

Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 14, 15, 125, 128, 130, 131, 138, 139 y 147 de la Ley reglamentaria (sic), solicito se conceda la suspensión provisional y en momento la definitiva (sic) de los actos reclamados, para el efecto de que en tanto esta autoridad declara la invalidez del acto impugnado, se ordene al titular del Poder Ejecutivo, se abstenga de aplicarlo y no se entregue el fondo para la atención de Infraestructura y Administración Municipal para amortizar los adeudos resultantes de la ejecución de laudos laborales en contra de los Ayuntamientos Municipales de la entidad de Morelense (sic), el 2% disminuido sin autorización alguna del Ayuntamiento que represento, por lo que se le deberá ordenar que se abstenga de retener las participaciones del Municipio actor; proporcionadas por el Gobierno federal, debiendo enterarlas de forma inmediata y completa en cuanto le sean remitidas hasta en tanto cause ejecutoria la sentencia que se dicte en la controversia constitucional que se promueve.

La suspensión que se solicita, es procedente, toda vez que con ella, no se pone en peligro la Seguridad o Economía, Nacional (sic), ni las Instituciones Fundamentales del Orden Jurídico Mexicano, ni con ello se afecta gravemente a la Sociedad; sino por el contrario, bajo la apariencia del buen derecho y peligro en la demora, se hace indispensable para evitar un daño a la hacienda municipal lo que implicaría la parálisis en la prestación de los servicios del Ayuntamiento Municipal que represento lo cual desde luego sería en perjuicio del bienestar social y bien común de la comunidad y sociedad municipal. (...)

Si bien es cierto que no puede concederse la suspensión contra la publicación, ni tampoco contra actos que ya han sido consumados, como es el inicio de vigencia, no menos resulta que los efectos y consecuencias si pueden importar en la esfera jurídica de mi representada situaciones de carácter irreparable, como serían precisamente las consecuencias derivadas de la aplicación de la Ley tildada de inconstitucional, por ello, con la concesión de la medida cautelar impetrada, no se sigue perjuicio al interés social, ni se contravienen disposiciones de orden público, debiendo analizarse dichos presupuestos partiendo de una visión concreta del interés individual en contra del orden público y del interés y bienestar social. (...)

Bajo este contexto resulta obvio que la suspensión sobre los actos que todavía no se ejecutan, no causan perjuicio al interés social o al orden público, puesto



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN  
"Año del Centenario de la Promulgación de la  
Constitución Política de los Estados Unidos  
Mexicanos"

**INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA  
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 93/2017**

que deberá sopesarse que en todo caso no existe ese detrimento al interés social con la concesión de la medida, ni se afecta al orden público, y en cambio los daños resultarían ser mayores y de difícil reparación que pueden sufrir no sólo el ayuntamiento que represento, sino que se puede repercutir la esfera particular y jurídica de los habitantes del ayuntamiento y en general la sociedad al estar en presencia de una norma impugnada que reviste de conformidad con la apariencia del buen derecho, probada como inconstitucional, por ello, pueden anticiparse los efectos de la sentencia protectora que en su caso se llegue a dictar, incurrir por ello en una violación a la Ley de Amparo (...)"

Ahora bien, la suspensión en controversias constitucionales se encuentra regulada en los artículos 14, 15, 16, 17 y 18 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, la cual podrá ser decretada en todo momento hasta antes de que se dicte sentencia definitiva;
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;

<sup>1</sup> **Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal**  
**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.  
**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.  
**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.  
**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.  
**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.

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.

Al respecto, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte emitió la tesis jurisprudencial 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>2</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, de modo que tiende a prevenir el daño trascendente que

---

<sup>2</sup>Tesis 27/2008, Jurisprudencia, Pleno, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVII correspondiente al mes de marzo de dos mil ocho, página mil cuatrocientas setenta y dos, con número de registro 170007.



**FORMA A-34**  
INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA  
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 93/2017

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN  
"Año del Centenario de la Promulgación de la  
Constitución Política de los Estados Unidos  
Mexicanos"

podiera 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.

Precisado lo anterior, es menester destacar que, en el caso, el Municipio actor, en su escrito inicial, controvierte la constitucionalidad del Reglamento del Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal, expedido por el Titular del Poder Ejecutivo estatal, publicado el uno de febrero de este año, y mediante auto dictado el día de la fecha en el cuaderno principal de la presente controversia constitucional, se admitió a trámite la demanda.

Así, la Síndico promovente cuestiona la constitucionalidad de las disposiciones del Reglamento del Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal, emitido por el Ejecutivo estatal, que para efectos de la suspensión en controversia constitucional, se consideran actos impugnados de naturaleza jurídica formalmente administrativa, pero de contenido materialmente legislativo.

En ese orden de ideas, si bien es cierto el Municipio actor cuestiona la constitucionalidad de las disposiciones generales que integran el Reglamento del Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal, del Ejecutivo estatal, también lo es que, la Síndico promovente no hace mención de acto concreto de aplicación alguno de cualesquiera de dichas disposiciones reglamentarias, por lo que procede negar la suspensión respecto de los efectos y consecuencias de dichas disposiciones generales, atento a las consideraciones siguientes.

Sin prejuzgar respecto del fondo del asunto, que será materia de la resolución que en su oportunidad se dicte, en la que se decidirá lo relativo a la constitucionalidad o inconstitucionalidad del Reglamento impugnado, **procede negar la suspensión en los términos solicitados por la promovente, en virtud de que no solicita la medida cautelar respecto de algún acto concreto de aplicación de las disposiciones generales impugnadas, por lo que, en el caso, se actualiza la prohibición expresa establecida en el párrafo segundo del artículo 14 de la ley reglamentaria de la materia, que a la letra indica:**

“**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.”

En términos de este precepto legal, no procede otorgar la suspensión cuando se plantea la invalidez de normas generales, cuyas características esenciales son la abstracción, generalidad e impersonalidad, por lo que tampoco es posible paralizar en general sus efectos, ya que la prohibición de que se trata tiene como finalidad evitar que tales normas pierdan su validez, eficacia, fuerza obligatoria o existencia específica, siendo aplicable la tesis aislada de la Segunda Sala de este Alto Tribunal, de rubro y contenido siguientes:

**“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 paralicen 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.”**<sup>3</sup>

Cabe advertir, que lo que puede ser materia de la suspensión en una controversia constitucional, son los **efectos o consecuencias de algún**

---

<sup>3</sup>Tesis 2ª. XXXII/2005, Aislada, Segunda Sala, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXI correspondiente al mes de marzo de dos mil cinco, página novecientas diez, con número de registro 178861.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN  
"Año del Centenario de la Promulgación de la  
Constitución Política de los Estados Unidos  
Mexicanos"

**INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA  
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 93/2017**

acto concreto de aplicación de las normas impugnadas y, se insiste, la promovente no solicita la suspensión respecto de algún acto concreto, individualizado o particular de cualesquiera de las disposiciones generales impugnadas del Reglamento del Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal, respecto del cual pueda ser procedente la medida cautelar que solicita, sino que lo que efectivamente pretende es la suspensión de las disposiciones generales invocadas, por lo que no existe materia respecto de la cual pueda decretarse la medida cautelar.

Al respecto, la solicitud de suspensión no se refiere a los efectos y consecuencias de algún acto concreto de aplicación que sea motivo de impugnación, sino al contenido de las disposiciones generales del Reglamento del Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal impugnado, lo que no es susceptible de suspenderse porque el concepto de normas generales que empleó el legislador en el artículo 14 de la ley reglamentaria de la materia, está referido a las leyes en sentido material, esto es, a las normas jurídicas que tengan las características esenciales de generalidad y obligatoriedad, referidas no sólo a las leyes en sentido formal, sino incluso a disposiciones reglamentarias, según deriva del criterio jurisprudencial también sustentado por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, de rubro y contenido siguientes:

**"SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. ES IMPROCEDENTE TRATÁNDOSE DE REGLAMENTOS.** De acuerdo con el principio de que una norma es de carácter general cuando reúne las características de generalidad, abstracción e impersonalidad, si en una controversia constitucional se hubiere impugnado un reglamento que tiene esos atributos, es improcedente decretar la suspensión que respecto del mismo se solicite, dada la prohibición expresa contenida en el segundo párrafo del numeral 14 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, en el sentido de no conceder la suspensión cuando la controversia indicada se hubiere planteado respecto de normas generales."<sup>4</sup>

En consecuencia, conforme a lo razonado previamente, se

**ACUERDA**

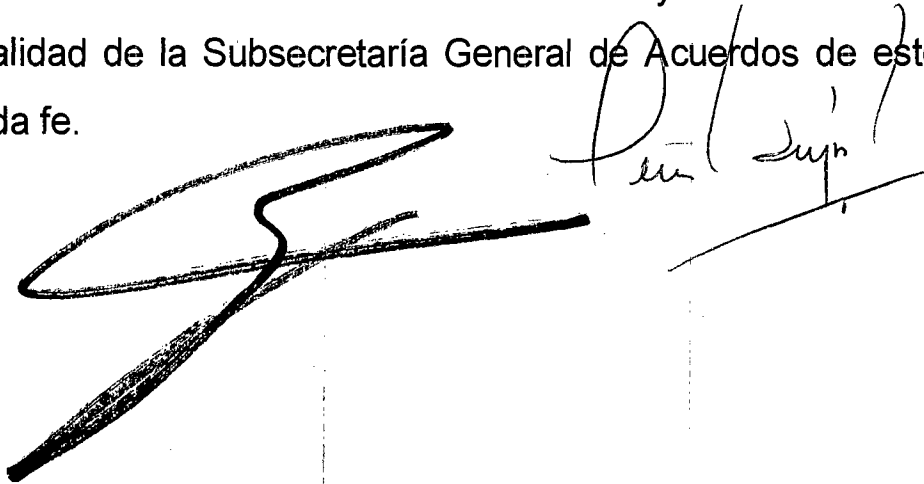
<sup>4</sup>Tesis 2a. CXVI/2000, Aislada, Segunda Sala, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XII correspondiente al mes de septiembre de dos mil, página quinientas ochenta y ocho, con número de registro 191248.

INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA  
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 93/2017

Único. Se niega la suspensión solicitada por el Municipio de Mazatepec, Estado de Morelos.

**Notifíquese.**

Lo proveyó y firma el **Ministro instructor Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**, quien actúa con Leticia Guzmán Miranda, 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 veintisiete de marzo de dos mil diecisiete, dictado por el **Ministro instructor Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**, en el incidente de suspensión de la controversia constitucional 93/2017, promovida por el Municipio de Mazatepec, Estado de Morelos. Conste

SRB/EGM. 1