



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 113/2017**

**ACTOR: MUNICIPIO DE TLAQUILTENANGO,  
MORELOS**

**SUBSECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS**

**SECCIÓN DE TRÁMITE DE CONTROVERSIAS  
CONSTITUCIONALES Y DE ACCIONES DE  
INCONSTITUCIONALIDAD**

En la Ciudad de México, a diez de mayo de dos mil diecisiete, se da cuenta al **Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, instructor en el presente asunto**, con la copia certificada de la demanda y de los escritos de desahogo de prevención que integran el expediente principal de la controversia constitucional indicada al rubro. Conste.

Ciudad de México, a diez de mayo de dos mil diecisiete.

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

A efecto de proveer sobre la medida cautelar solicitada por el Municipio de Tlaquiltenango, Morelos, es menester tener presente lo siguiente:

En lo que interesa destacar, del contenido de 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

<sup>1</sup> **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.

<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.

## INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 113/2017

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 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



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"

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 suspensión en este medio de control constitucional, privándola de eficacia.<sup>6</sup>

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 la 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

<sup>6</sup> 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 178,123, página 649.

## INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 113/2017

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>7</sup>

Ahora bien, en sus escritos de demanda, primera y segunda prevención, el Municipio de Tlaquiltenango, Morelos, impugnó lo siguiente:

*a) Se demanda la invalidez de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, supuestamente expedida por el poder referido en el inciso a) del apartado II, supra, y sancionada y publicada, respectivamente, por el poder referido en el inciso b), y por el órgano citado en el inciso c), del apartado en cita. --- Y como fruto de acto viciado, se demanda la destitución del Presidente Municipal, del Ayuntamiento que represento decretada por parte del órgano referido en el inciso d) del apartado II, supra, en fecha 15 de nov. 2016 dentro del juicio laboral burocrático radicado ante ese órgano con el número de expediente 01/324/11; y que pretenden ejecutar los órganos referidos en los incisos e) y f) del apartado II, supra. --- Lo anterior, ya que se considera que dicha norma deviene de un proceso legislativo viciado, pues ahora se sabe que no emanó de una presentación de iniciativa, dictaminación, discusión ni aprobación por parte del Poder Legislativo Estatal. --- b) Se demanda, **ad cautelam**, la invalidez del acuerdo de fecha 15 de nov 2016, decretada por parte del órgano referido en el inciso d) del apartado II, supra, dentro del juicio laboral burocrático radicado ante ese órgano con el número de expediente 01/324/11; y que pretenden ejecutar los órganos referidos en los incisos e) y f) del apartado II, supra, en donde se ordena la destitución del Presidente Municipal, del Ayuntamiento que represento. --- Lo anterior por invadir la esfera de competencia, exclusiva de mi representado, al pasar por alto el programa de cumplimiento de pago presupuestado, que para acatar ese laudo acordó el Ayuntamiento que represento, en fecha 22 de marzo de 2017, en base a su autonomía presupuestal constitucional y a la disponibilidad de ingresos, programa presupuestado que es hecho notario (sic) para los órganos referidos en los incisos d), e) y f) del apartado II, supra.*

*“Se manifiesta bajo protesta de decir verdad que la fecha en la que fui enterada de la destitución del Presidente Municipal del Ayuntamiento que represento lo fue el día cuatro de abril de dos mil diecisiete, asimismo se exhibe acuerdo de fecha quince de noviembre de 2016, el cual se adjunta al presente escrito como anexo uno. --- Ahora bien se manifiesta a esta H. Corte que el supuesto en el que encuadra la presente Controversia Constitucional lo es la fracción II del artículo 21 de la Ley reglamentaria del numeral 105 y de la Constitución, que dice (...).”*

*“Que por medio del presente escrito vengo a subsanar la prevención hecha al Ayuntamiento que represento, por lo que, bajo protesta de decir verdad, con fecha 4 de abril de la anualidad, se hizo del conocimiento el acuerdo de fecha 15 de noviembre del 2016, del resolutive en el cual se destituye al Presidente Municipal, esto por conducto del actuario del Tribunal burocrático que entendió la diligencia con la dirección jurídica del Ayuntamiento, por lo cual anexo copia del resolutive dictado por el Tribunal.”*

<sup>7</sup> Tesis 27/2008, Jurisprudencia, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVII, marzo de dos mil ocho, número de registro 170,007, página 1472.



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  
"Año del Centenario de la Promulgación de la  
Constitución Política de los Estados Unidos  
Mexicanos"

*"Es procedente y así lo solicito, por ser urgente se conceda la **SUSPENSIÓN DEFINITIVA DE LAS NORMAS Y ACTOS CUYA INVALIDEZ HOY SE DEMANDA** consistentes en: ---*

- 1. Que no se materialice la destitución del Presidente Municipal del Ayuntamiento que represento, referida en el hecho 2 de esta demanda, supra. ---*
- 2. Amén de la suspensión de la materialización de la referida destitución, se pide la suspensión en general de todo procedimiento o trámite derivado de los expedientes acumulados 01/324/2011 del índice del Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje, ya que se ha impugnado la invalidez de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, por inexistencia del proceso legislativo inherente a ella.*

De lo anterior, se desprende que la medida cautelar se solicita, esencialmente, para que se suspenda la porción normativa impugnada; los efectos y/o consecuencias del acuerdo de quince de noviembre de dos mil dieciséis, emitido por el Pleno del Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje de Morelos, en el que se decretó la destitución del cargo del Presidente Municipal del Ayuntamiento de Tlaquiltenango, Morelos; así como el procedimiento derivado del expediente 01/324/2011 del índice del citado tribunal.

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 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 y del procedimiento que se lleva a cabo en el expediente 01/324/2011 del índice del Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje de Morelos.

Lo anterior, debido a que, como se señaló, la suspensión no podrá otorgarse respecto de normas generales, como en el caso lo constituye el numeral 124, fracción II, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, pues atento a las características esenciales de la norma controvertida, a saber, abstracción, generalidad e impersonalidad, se hace imposible paralizar sus efectos, pues ello implicaría que perdería 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:

## INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 113/2017

**“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>8</sup>

De igual forma, la suspensión no podrá otorgarse cuando se afecten las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano, como lo es, en la especie, la competencia del Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje de Morelos, órgano encargado de conocer los conflictos individuales que se susciten entre un Poder Estatal o un Municipio con sus trabajadores, prevista en el numeral 114<sup>9</sup> de la Ley del Servicio Civil de la entidad, en relación con el artículo 17, párrafo segundo<sup>10</sup>, de la Constitución Federal.

En cambio, **se concede la suspensión solicitada para el efecto de que, de ser el caso, no se ejecute el acuerdo de quince de noviembre de dos mil dieciséis contra el Presidente del Municipio actor, hasta en tanto se resuelva el fondo del presente asunto, sin que ello implique, desde luego, en modo alguno, prorrogar el mandato de dicho Presidente que actualmente está en funciones.**

Con el otorgamiento de la suspensión en los términos precisados, no se afectan la seguridad y economía nacionales, ni las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano, puesto que únicamente se pretende salvaguardar la autonomía del Municipio actor y el adecuado ejercicio de las funciones que corresponden a su Ayuntamiento, respetando

---

<sup>8</sup> Tesis XXXII/2005, Aislada, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXI, marzo de dos mil cinco, número de registro 178,861, página 910.

<sup>9</sup> Artículo 114 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos. El Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje será competente para conocer de los conflictos individuales que se susciten entre un Poder Estatal o Municipio con sus trabajadores; para conocer de los conflictos respectivos que surjan entre el sindicato y un Poder Estatal o Municipio, incluido el procedimiento de huelga; para conocer de los conflictos que surjan entre los diversos sindicatos y para llevar a cabo el registro y cancelación de los sindicatos de trabajadores al servicio de los tres Poderes del Estado o de los Municipios.

<sup>10</sup> Artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (...) Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales. (...)



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"

los principios básicos que rigen la vida política, social o económica del país, además que no se causa un daño mayor a la sociedad en relación con los beneficios que pudiera obtener el solicitante de la medida puesto que, precisamente, se salvaguarda el normal desarrollo de la administración pública municipal, en beneficio de la colectividad y, a su vez, se garantiza que no quede sin materia el asunto.

En consecuencia, atento a lo razonado con antelación, se

**ACUERDA**

**I. Se niega la medida cautelar** solicitada por el Municipio Tlaquiltenango, Morelos, por lo que hace a la suspensión de la norma controvertida y del procedimiento del expediente 01/324/2011 del índice del Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje de Morelos.

**II. Se concede la suspensión** solicitada por el Municipio actor, para que no se ejecute el acuerdo de quince de noviembre de dos mil dieciséis, dictado por el Pleno del Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje del Estado de Morelos, conforme a lo señalado en este proveído.

**III. La medida suspensiva** surtirá efectos de inmediato 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 firmó el **Ministro instructor Jorge Mario Pardo Rebolledo**, 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 diez de mayo de dos mil diecisiete, dictado por el **Ministro instructor Jorge Mario Pardo Rebolledo**, en el incidente de suspensión de la controversia constitucional 113/2017, promovida por el Municipio de Tlaquiltenango, Morelos. Conste.

GMLM 1