



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 DERIVADO DE LA
CONTROVERSI A CONSTITUCIONAL 306/2017
ACTOR: MUNICIPIO DE MANZANILLO, COLIMA
SUBSECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS
SECCIÓN DE TRÁMITE DE CONTROVERSIAS
CONSTITUCIONALES Y DE ACCIONES DE
INCONSTITUCIONALIDAD

Ciudad de México, a veintiocho de noviembre de dos mil diecisiete, se da cuenta al **Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena**, instructor en el presente asunto, con la copia certificada de las constancias que integran el expediente principal de la controversia constitucional indicada al rubro. Conste.

En la Ciudad de México, a veintiocho de noviembre 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 Manzanillo, Colima, 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 la suspensión:

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 DERIVADO DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 306/2017

1. 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 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



INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DERIVADO DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 306/2017

FORMA A-34

nugatoria, lo que desnaturalizaría por completo la suspensión en este medio de control constitucional, privándola de eficacia.⁶

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

El criterio anterior quedó plasmado en 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 cumplir, 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

⁶ Tesis L/2005, Aislada, Primera Sala, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXI, Junio de dos mil cinco, página 649, número de registro 178,123.

INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DERIVADO DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 306/2017

Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”⁷

Ahora bien, en su escrito de demanda, el municipio actor, impugnó lo siguiente:

“Discusión, Aprobación, Promulgación de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Colima, particularmente el artículo 17 inciso a) fracción XX párrafos dos (sic) tres.

La aplicación ilegal de dicho precepto inconstitucional contra mi representada, multa y cualquier sanción decretada o en trámite decretada (sic) en relación con los oficios 812/2017 y 850/2017 emitidos por el Órgano de (sic) Superior de Auditoría y Fiscalización Gubernamental del Estado de Colima; con en (sic) apego al precepto que se tilda de inconstitucional.”

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

“... para efectos de que el ÓRGANO SUPERIOR DE AUDITORÍA Y FISCALIZACIÓN GUBERNAMENTAL DEL ESTADO DE COLIMA se abstenga de aplicar en contra de mi representada, en tanto se resuelve en definitiva el presente asunto, sanción o multa en relación con los oficios 812/2017 y 850/2017, y en caso de haberla realizado decretar la suspensión de su ejecución; así como se abstenga de aplicar contra mi representada el artículo 17 inciso a) fracción XX párrafos segundo y tercero de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Colima”.

De lo anterior, se desprende que la medida cautelar se solicita para que no se materialicen o ejecuten los oficios **812/2017** y **850/2017**, relativos, por una parte, a la entrega de información y documentación que se encuentra bajo resguardo del municipio actor, a efecto de que el Órgano Superior de Auditoría y Fiscalización Gubernamental de Colima realice los trabajos de revisión y fiscalización de la cuenta pública, del ejercicio dos mil diecisiete, con fundamento en el artículo 17, inciso a), fracción XX, párrafos segundo y tercero, de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Colima y, por otra, cualquier sanción que se deduzca o decrete el citado órgano por el incumplimiento o negativa a su solicitud; y para que se inaplique la porción normativa impugnada.

En ese contexto, 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

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



INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DERIVADO DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 306/2017

FORMA A-54

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"

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 el numeral 17, inciso a) fracción XX, párrafos segundo y tercero, de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Colima, pues atento a sus características esenciales de 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:

"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.

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 Órgano Superior de Auditoría y Fiscalización Gubernamental del Estado de Colima, autoridad encargada de realizar la evaluación, control y fiscalización de la cuenta pública local, por lo que la medida cautelar no puede impedir el ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales en materia de responsabilidades de los servidores públicos, cuyas bases y principios se encuentran regulados en el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Lo anterior, encuentra apoyo en el criterio sustentado por la Primera Sala de este Alto Tribunal, contenido en la tesis siguiente:

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

INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DERIVADO DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 306/2017

“SUSPENSIÓN EN LOS JUICIOS REGIDOS POR LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. ‘INSTITUCIONES FUNDAMENTALES DEL ORDEN JURÍDICO MEXICANO’ PARA EFECTOS DE SU OTORGAMIENTO. El artículo 15 de la ley mencionada establece que la suspensión no podrá concederse cuando se pongan en peligro las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano; sin embargo, no precisa qué debe entenderse por éstas, por lo que debe acudir a las reglas de la interpretación jurídica. De esta forma, si en su sentido gramatical la palabra ‘instituciones’ significa fundación de una cosa, alude a un sistema u organización, así como al conjunto de formas o estructuras sociales establecidas por la ley o las costumbres; mientras que el término ‘fundamentales’ constituye un adjetivo que denota una característica atribuida a algo que sirve de base, o que posee la máxima importancia, se concluye mexicano, así como proteger y hacer efectivas las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dando estabilidad y permanencia a la nación en su conjunto, pues rigen su vida política, social y económica, principios entre los que se consideran los siguientes: a) régimen federal; b) división de poderes; c) sistema representativo y democrático de gobierno; d) separación Iglesia-Estado; e) garantías individuales; f) justicia constitucional; g) dominio directo y originario de la nación sobre sus recursos; y h) rectoría económica del Estado.”⁹

En cambio, procede conceder la suspensión, a efecto de que el Órgano Superior de Auditoría y Fiscalización Gubernamental de Colima, autoridad demandada, de ser el caso, no ejecuten los referidos oficios 812/2017 y 850/2017, así como los apercibimientos de multa en ellos decretados.

Máxime que con esta medida no se afecta la seguridad ni la 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, se pretende preservar la materia del juicio, asegurando provisionalmente la situación jurídica, el derecho o el interés de la parte actora y evitar que se le cause un daño irreparable, hasta en tanto no se dicte sentencia relativa en el presente asunto.

De lo contrario, existiría una dificultad e incluso, imposibilidad para la restitución del interés municipal, en caso de resultar fundada la pretensión del actor.

En consecuencia, atento a lo razonado con antelación, se

ACUERDA

⁹ Tesis P./J. 21/2002, Jurisprudencia, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XV, abril de dos mil dos, página 950, número de registro 187,055.



**INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DERIVADO DE LA
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 306/2017**

FORMA A-54

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"

I. Se niega la suspensión solicitada por el municipio de Manzanillo, Colima, para el efecto de que no aplique el artículo 17, inciso a), fracción XX, párrafos segundo y tercero, de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Colima.

II. Se concede la suspensión solicitada por el Municipio de Manzanillo, Colima, para que el Órgano Superior de Auditoría y Fiscalización Gubernamental de la entidad, se abstenga de ejecutar los oficios **812/2017** y **850/2017**, hasta en tanto se dicte sentencia definitiva en el presente asunto.

III. La medida suspensiva surtirá efectos sin necesidad de otorgar garantía alguna, sin perjuicio de que pueda modificarse o revocarse por algún hecho superveniente conforme a lo previsto por el numeral 17 de la ley reglamentaria de la materia.

Notifíquese.

Lo proveyó y firma el **Ministro instructor Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena**, 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.

JUSTICIA DE LA NACIÓN