



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

INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 28/2018

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 once de diciembre de dos mil dieciocho, se da cuenta al **Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, instructor en el presente asunto**, con la copia certificada de la demanda que integra el expediente principal de la controversia constitucional indicada al rubro. Conste.

Ciudad de México, a once de diciembre de dos mil dieciocho.

Conforme a lo ordenado en el acuerdo admisorio de esta fecha, se forma el presente incidente de suspensión con copia certificada de la demanda que integra 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 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;

¹ **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.

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

INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 28/2018

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 nugatoria, lo que



INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 28/2018

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

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

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 las 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 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.”⁷

⁶ 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 178123, página 649.

⁷ Tesis 27/2008, Jurisprudencia, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVII, marzo de dos mil ocho, número de registro 170007, página 1472.

INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA CONTROVERSI A CONSTITUCIONAL 28/2018

Ahora bien, en su escrito de demanda el Municipio de Tlaquiltenango Morelos, impugnó lo siguiente:

"IV.- NORMA GENERAL O ACTO CUYA INVALIDEZ SE DEMANDE, ASÍ COMO, EN SU CASO, EL MEDIO OFICIAL EN QUE SE HUBIERAN PUBLICADO: --- 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 07 de julio de 2017, notificado al Ayuntamiento que represento en fecha 16 de enero de 2018, pero se destaca que en (sic) dentro del juicio laboral burocrático radicado ante ese órgano con el número de expediente 01/1192/13; y que pretenden ejecutar los órganos referidos en los incisos e) y f) del apartado II, supra. --- Lo anterior, ya 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 del Tribunal demandado, de fecha 07 de julio de 2017 de 2017 (sic), notificado al Ayuntamiento que represento en fecha 16 de enero de 2018, relativo a la destitución del Presidente Municipal del Ayuntamiento que represento, impuesta como sanción por supuesto desacato al pago de un laudo dinerario firme; lo anterior por: (...)."**

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

"Es procedente y así lo solicito, por ser urgente, se conceda la SUSPENSIÓN DE LAS NORMAS Y ACTOS CUYA INVALIDEZ HOY SE DEMANDA consistentes en: --- 1. Que no se materialice la destitución del Presidente y Tesorero 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 del expediente 01/1192/2013 del índice el (sic) 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."

[El subrayado es propio].

De lo anterior, se desprende que la medida cautelar se solicita, esencialmente, para que se suspenda la ejecución de la normativa impugnada, así como los efectos y/o consecuencias del acuerdo de siete de julio de dos mil diecisiete 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 de Ayuntamiento de Tlaquiltenango, Morelos, así como el procedimiento derivado de expediente 01/1192/13 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



INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 28/2018

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

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, toda vez que en el recurso de reclamación 18/2018-CA, derivado de la presente controversia constitucional, quedó firme la determinación de desechar por extemporánea la controversia constitucional respecto de la Ley del Servicio Civil de Morelos, al no impugnarse con motivo de su primer acto de aplicación, máxime que, como se señaló, la suspensión no podrá otorgarse respecto de normas generales, 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:

"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."⁸

De igual forma, **se niega la medida cautelar** respecto del procedimiento que se lleva a cabo en el expediente 01/1192/13 del índice del Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje de Morelos, ya que 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, órgano encargado de conocer los conflictos individuales que se susciten entre un Poder estatal o un municipio con sus trabajadores, prevista en el numeral 114⁹ de la Ley del Servicio Civil de la entidad, en relación con el artículo 17, párrafo segundo¹⁰, de la Constitución Federal.

⁸ Tesis XXXII/2005, Aislada, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXI, marzo de dos mil cinco, número de registro 178861, página 910.

⁹ Artículo 114 de la Ley del Servicio Civil 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.

¹⁰ Artículo 17 de la Constitución Federal. (...)

INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 28/2018

En cambio, se **concede la suspensión solicitada para el efecto de que, de ser el caso, no se ejecute el acuerdo de siete de julio de dos mil diecisiete, 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 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 01/1192/13 del índice del Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje de Morelos.

II. Se concede la suspensión solicitada por el Municipio de Tlaquiltenango, Morelos, para que no se ejecute el acuerdo de siete de julio de dos mil diecisiete, dictado por el Pleno del Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje de Morelos, conforme a lo señalado en este proveído, hasta en tanto se resuelva el fondo del presente asunto.

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 en el artículo 17 de la ley reglamentaria de la materia.



INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 28/2018

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

Notifíquese. Por lista, por oficio al municipio actor, así como a la Procuraduría General de la República, y en su residencia oficial al Poder Ejecutivo de Morelos.

En ese orden de ideas, remítase la versión digitalizada del presente acuerdo a la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en el Estado de Morelos, con residencia en Cuernavaca, por conducto del MINTERSCJN, regulado en el Acuerdo General Plenario 12/2014, a fin de que genere la boleta de turno que le corresponda y la envíe al órgano jurisdiccional en turno, a efecto de que, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 157¹¹ de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, 4, párrafo primero¹², y 5¹³ de la ley reglamentaria de la materia, lleve a cabo la diligencia de notificación por oficio al Poder Ejecutivo de Morelos, en su residencia oficial de lo ya indicado; lo anterior, en la inteligencia de que para los efectos de lo previsto en los artículos 298¹⁴ y 299¹⁵ del referido Código Federal de Procedimientos Civiles, la copia digitalizada de este proveído, en la que conste la evidencia criptográfica de la firma electrónica del servidor público responsable de la remisión por el MINTERSCJN, hace las veces del despacho número 949/2018, en términos del artículo 14, párrafo primero¹⁶, del citado Acuerdo General Plenario 12/2014, por lo que se

¹¹ **Artículo 157 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.** Las diligencias que deban practicarse fuera de las oficinas de la Suprema Corte de Justicia o del Consejo de la Judicatura Federal se llevarán a cabo por el ministro, consejero, secretario, actuario o juez de distrito que al efecto comisione el órgano que conozca del asunto que las motive.

¹² **Artículo 4 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal.** Las resoluciones deberán notificarse al día siguiente al en que se hubiesen pronunciado, mediante publicación en lista y por oficio entregado en el domicilio de las partes, por conducto del actuario o mediante correo en pieza certificada con acuse de recibo. En casos urgentes, podrá ordenarse que la notificación se haga por vía telegráfica. (...)

¹³ **Artículo 5.** Las partes estarán obligadas a recibir los oficios de notificación que se les dirijan a sus oficinas, domicilio o lugar en que se encuentren. En caso de que las notificaciones se hagan por conducto de actuario, se hará constar el nombre de la persona con quien se entienda la diligencia y si se negare a firmar el acta o a recibir el oficio, la notificación se tendrá por legalmente hecha.

¹⁴ **Artículo 298 del Código Federal de Procedimientos Civiles.** Las diligencias que no puedan practicarse en el lugar de la residencia del tribunal en que se siga el juicio, deberán encomendarse al Juez de Distrito o de Primera Instancia para asuntos de mayor cuantía del lugar en que deban practicarse. Si el tribunal requerido no puede practicar, en el lugar de su residencia, todas las diligencias, encomendará, a su vez, al juez local correspondiente, dentro de su jurisdicción, la práctica de las que allí deban tener lugar. La Suprema Corte de Justicia puede encomendar la práctica de toda clase de diligencias a cualquier autoridad judicial de la República, autorizándola para dictar las resoluciones que sean necesarias para la cumplimentación.

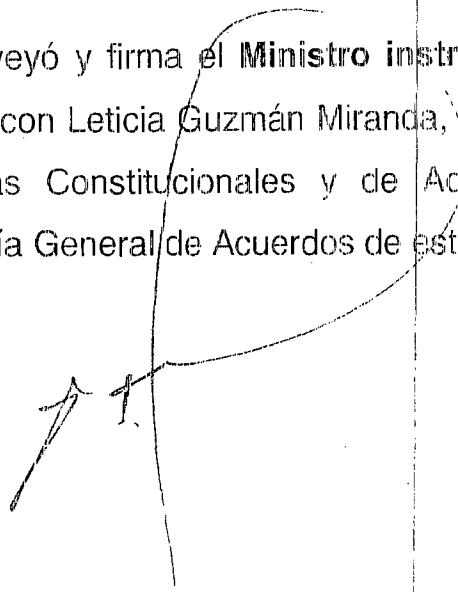
¹⁵ **Artículo 299.** Los exhortos y despachos se expedirán el siguiente día al en que cause estado el acuerdo que los prevenga, a menos de determinación judicial en contrario, sin que, en ningún caso, el término fijado pueda exceder de diez días.

¹⁶ **Artículo 14 del Acuerdo General Plenario 12/2014.** Los envíos de información realizados por conducto de este submódulo del MINTERSCJN deberán firmarse electrónicamente, en la inteligencia de que en terminos de lo previsto en el artículo 12, inciso g), del AGC 1/2013, si se trata de acuerdos, actas o razones emitidas o generadas con la participación de uno o más servidores públicos de la SCJN o del respectivo organo jurisdiccional del PJF, si se ingresan en documento digitalizado cuyo original contenga las firmas de estos, bastará que la FIREL que se utilice para su transmisión por el MINTERSCJN, sea la del servidor

INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 28/2018

requiere al órgano jurisdiccional respectivo, a fin de que en auxilio de las labores de este Alto Tribunal, a la brevedad posible, lo devuelva debidamente diligenciado por esa misma vía.

Lo proveyó y firma 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 once de diciembre de dos mil dieciocho, dictado por el **Ministro instructor Jorge Mario Pardo Rebolledo**, en el incidente de suspensión de la controversia constitucional **28/2018**, promovida por el Municipio de Tlaquiltenango, Morelos. Conste.

GMLM 1

público responsable de remitir dicha información, en la inteligencia de que en la evidencia criptográfica respectiva, deberá precisarse que el documento digitalizado es copia fiel de su versión impresa, la cual corresponde a su original. (...)