



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

INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 73/2019

ACTOR: MUNICIPIO DE HIDALGO DEL PARRAL,
CHIHUAHUA

SUBSECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

SECCIÓN DE TRÁMITE DE CONTROVERSIAS
CONSTITUCIONALES Y DE ACCIONES DE
INCONSTITUCIONALIDAD

En la Ciudad de México, a quince de febrero de dos mil diecinueve, 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.

Ciudad de México, a quince de febrero de dos mil diecinueve.

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 Hidalgo del Parral, Chihuahua, 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

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 73/2019

la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es posible advertir que la suspensión:

1. Procede de oficio o a petición de parte, y podrá ser decretada hasta antes de que se dicte sentencia definitiva;
2. Emanar 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



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

INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DERIVADO DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 73/2019

FORMA A-54

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 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 cumplirla, en aras de proteger el bien jurídico de que se trate y sujetándolas a un régimen de responsabilidades cuando no la acaten.

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 73/2019

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

Ahora bien, en su escrito de demanda, el Municipio de Hidalgo del Parral, Chihuahua, impugnó lo siguiente:

“Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019, expedida mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el día 28 de Diciembre del 2018, en la porción normativa que comprende la fracción IX del artículo 25 de dicho ordenamiento.”.

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

“A modo concreto, se solicita la suspensión a efecto de que se suspenda la ejecución de la porción normativa de la fracción IX del artículo 25 de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2019, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el día 28 de diciembre del 2018, lo anterior, hasta en tanto este tribunal se pronuncie en definitiva sobre la constitucionalidad de las normas impugnadas.

Si bien el artículo 64 de la Ley Reglamentaria (sic) establece que la admisión de una acción de inconstitucionalidad no dará lugar a la suspensión de la norma cuestionada, en el caso no se solicita la suspensión de la norma, sino sus efectos y consecuencias que se traducen en actos concretos por parte de la Cámara de Diputados.”.

De lo anterior, deriva que lo que pretende el promovente es la suspensión de los efectos de la porción normativa de la fracción IX del artículo 25 de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal dos mil diecinueve impugnada, lo cual no es posible porque implicaría la inaplicación de una norma general y esto se encuentra prohibido expresamente en el artículo 14, párrafo segundo⁸, de la ley reglamentaria de la materia.

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.

⁸ Artículo 14. [...]

La suspensión no podrá otorgarse en aquellos casos en que la controversia se hubiere planteado respecto de normas generales.



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

INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DERIVADO DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 73/2019

FORMA A-54

De esta forma, conceder la medida cautelar para el efecto de que no se materialice o ejecute el contenido de la fracción IX del artículo 25 de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal dos mil diecinueve, implicaría desconocer la obligatoriedad de la norma impugnada.

En lo atinente al último párrafo del artículo 64⁹ de la invocada ley reglamentaria de la materia, que dispone: "**La admisión de una acción de inconstitucionalidad no dará lugar a la suspensión de la norma cuestionada**", se estima que, la interpretación constitucionalmente válida que debe dársele a esa porción normativa, lleva a sostener, como excepción, que en aquellos casos en que, el proceso constitucional se hubiere planteado respecto de normas generales que impliquen o puedan implicar la **transgresión irreversible de algún derecho humano**, sí es factible conceder la suspensión, más en casos en que de obligarse a cumplir el mandato de ley, el daño se vuelve irreparable y el propio juicio quede sin materia por ser, precisamente, ese el tema a decidir en el fondo del asunto planteado, de manera tal que, de continuarse con su aplicación, ningún sentido tendría ya obtener un fallo favorable, pues la violación alegada se habría consumado.

Por su parte, cabe señalar que, el artículo 1, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus párrafos segundo y tercero¹⁰, establecen, respectivamente, que, las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esa Constitución y con los tratados internacionales de la materia, **favoreciendo** en todo tiempo a las

⁹ Artículo 64. [...]

La admisión de una acción de inconstitucionalidad no dará lugar a la suspensión de la norma cuestionada.

¹⁰ Artículo 1. [...]

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DERIVADO DE LA
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 73/2019

personas la protección más amplia; y que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Por tal razón, es factible establecer que, cuando se controviertan normas generales que impliquen o que puedan implicar la transgresión de derechos fundamentales, lo procedente es conceder la suspensión solicitada, porque de acuerdo con los criterios de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, la medida no sólo es cautelar, sino también tutelar para prevenir el daño trascendente que se pueda ocasionar no sólo a las partes, sino a la sociedad en general, lo que en el presente asunto no acontece.

sum
Al respecto, rige el criterio derivado de la resolución dictada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal en el recurso de reclamación **32/2016-CA**, en sesión de veintiséis de octubre de dos mil dieciséis, identificado con el tema titulado: "**SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SU CONCESIÓN EN FORMA EXCEPCIONAL EN AQUELLOS CASOS EN QUE LA CONTROVERSIA SE HUBIERE PLANTEADO RESPECTO DE NORMAS GENERALES QUE IMPLIQUEN O PUEDAN IMPLICAR LA TRANSGRESIÓN DE ALGÚN DERECHO HUMANO. (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 14, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCION POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS)**".

Así, por las razones previamente sostenidas, a las características del caso y a la naturaleza de los actos impugnados, sin prejuzgar respecto del fondo del asunto, que será motivo de estudio en la sentencia que en su oportunidad se dicte, se

A C U E R D A

ÚNICO. Se niega la suspensión solicitada por el Municipio de Hidalgo del Parral, Chihuahua.

Notifíquese.



INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DERIVADO DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 73/2019

FORMA A-54

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

Lo proveyó y firma el **Ministro instructor Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena**, quien actúa con Carmina Cortés Rodríguez, 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.

ACUERDO
D
R
E
O
Mina / AL

Esta hoja corresponde al proveído de quince de febrero de dos mil diecinueve, dictado por el **Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena**, instructor en el incidente de suspensión de la controversia constitucional **73/2019**, promovida por el Municipio de Hidalgo del Parral, Chihuahua. Conste.

JAE/LMT 01

Mina