

**INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA CONTROVERSIA
CONSTITUCIONAL 22/2021**

**ACTOR: MUNICIPIO DE HUIXQUILUCAN, ESTADO DE
MÉXICO**

SUBSECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

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

En la Ciudad de México, a veintidós de marzo de dos mil veintiuno, se da cuenta al **Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá**, 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 veintidós de marzo de dos mil veintiuno.

Con la copia certificada de las documentales que integran el expediente principal de la controversia constitucional citada al rubro y como está ordenado en el proveído de admisión de esta fecha, **fórmese y regístrese 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 Huixquilucan, Estado de México, impugna como acto destacado el siguiente:

“Acuerdo por el que se establece como una acción extraordinaria en materia de salubridad general, que los gobiernos de las entidades federativas en su calidad de autoridades sanitarias, así como las personas físicas y morales de los sectores social y privado, integrantes del Sistema Nacional de Salud, coadyuven con la Secretaría de Salud Federal en la implementación de la Política Nacional de Vacunación contra el virus SARS-CoV-2 para la prevención de la COVID-19 en México” a través del cual, se omiten las facultades y potestades reglamentarias que se les otorgan a los ayuntamientos, primero para prestar servicios públicos, dentro del ámbito de su competencia, y segundo, a celebrar acuerdos de coordinación con la finalidad de coadyuvar con otras entidades en la prestación de estos servicios.”

Asimismo, del contenido del escrito de demanda se advierte que el Municipio actor también controvierte lo siguiente:

“[...] Como ha quedado expuesto en el apartado de antecedentes, su Señoría podrá vislumbrar que el pasado 13 de enero se presentó una solicitud mediante la cual se pedía que se informara a este H. Ayuntamiento si se requerían autorizaciones, y en su caso, se expidieran las necesarias a efecto de que este municipio pudiera adquirir las vacunas contra el virus SARS-CoV-2, con el propósito de que el personal especializado, las aplique de manera gratuita a la población residente en esta jurisdicción, mediante los procedimientos y protocolos autorizados. Sin embargo, a la fecha, la Secretaría de Salud no ha emitido respuesta o notificación alguna al H. Ayuntamiento, violando lo dispuesto por la Constitución Federal, referido previamente, puesto que esta dependencia está obligada a emitir una respuesta, ya sea en sentido positivo o negativo, y no sólo dar contestación a la solicitud, sino, a notificarla por los conductos oficiales al peticionario. [...]”

Ahora bien, en el capítulo correspondiente de la demanda, el municipio actor solicita la suspensión de los actos impugnados en los siguientes términos:

“INCIDENTE DE SUSPENSIÓN.

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 105 penúltimo párrafo de la

**INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 22/2021**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 45 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución General, así como lo dispuesto en los artículos 14, 15, 16, 17 y 18 de la Ley antes mencionada, se solicita la suspensión del acto que se reclama, la suspensión resulta procedente en virtud de que no se pone 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, además de existir peligro en la demora y destacarse la apariencia del buen derecho en la presente, demanda por lo que se dan los supuestos para que proceda la suspensión del acto reclamado, en virtud de que de no suspenderse se ocasionarían perjuicios a la población residente en el Municipio que represento.”

(El subrayado es propio)

Sobre el particular, es importante apuntar que la suspensión en controversias constitucionales se encuentra regulada en 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, de cuyo contenido se advierte que:

1. Procede de oficio o a petición de parte, y 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;
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.

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.

En relación con lo anotado, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte emitió la jurisprudencia 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”.⁶

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 pudiera 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 dicte 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.

Establecido esto, es menester señalar que el municipio actor impugna destacadamente el *“ACUERDO por el que se establece como una acción extraordinaria en materia de salubridad general, que los gobiernos de las entidades federativas en su calidad de autoridades sanitarias, así como las personas físicas y morales de los sectores social y privado, integrantes del*

⁶Tesis 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.

Sistema Nacional de Salud, coadyuven con la Secretaría de Salud Federal en la implementación de la Política Nacional de Vacunación contra el virus SARS-CoV-2 para la prevención de la COVID-19 en México”.

Al respecto, cabe destacar que la medida cautelar la solicita el promovente de forma genérica respecto del acto impugnado.

Por otro lado, de la lectura integral de la demanda se advierte que la pretensión primordial del municipio actor es que se determine que está facultado para obtener las autorizaciones necesarias para adquirir vía compra o mediante un acuerdo de coordinación, la vacuna contra el virus SARS-CoV-2, y que la pueda aplicar de manera gratuita a sus pobladores mediante los procedimientos y protocolos autorizados.

Ahora bien, 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, **procede negar la suspensión en los términos solicitados**, toda vez que el ordenar que se permita a dicha entidad municipal la adquisición de las vacunas de referencia, así como la aplicación respectiva a los gobernados de la localidad, sería darle efectos constitutivos a la medida cautelar, pues implícitamente se estaría reconociendo que le corresponden llevar a cabo dichas actuaciones.

Se sostiene lo anterior, en razón de que, como se señaló, la suspensión en controversias constitucionales participa de la naturaleza de una medida cautelar, es decir, **preserva un derecho, pero ésta no puede tener por efecto reconocer y/o constituir, aún de manera provisional, el que se pretende en el fondo del asunto**.

En ese sentido, será precisamente en la sentencia que en su oportunidad se dicte, la que determinará, en principio, si efectivamente le corresponde al municipio actor la atribución de implementar las acciones en materia de salud en los términos que plantea en su escrito.

De ahí que resulte improcedente otorgar la medida cautelar, dado que hacerlo así sería adelantarse a uno de los presupuestos, esto es, si efectivamente le corresponden dichas atribuciones en materia de salud, cuestión que será determinada en la resolución de fondo que en su momento se dicte.

Además, procede negar la suspensión respecto del Acuerdo controvertido, toda vez que, si bien formalmente es un acto administrativo al provenir del Poder Ejecutivo Federal, lo cierto es que se establece una regulación a la que se sujetarán los gobiernos de las entidades federativas en su calidad de autoridades

sanitarias, así como las personas físicas y morales de los sectores social y privado, integrantes del Sistema Nacional de Salud, para coadyuvar en la política nacional de vacunación contra el virus SARS-CoV-2, por lo que desde un aspecto material reviste las características de una norma general, toda vez que contiene normas creadoras de situaciones jurídicas de carácter general, abstracto y de observancia obligatoria, que no pueden ser modificadas sino por otro acto de la misma naturaleza del que las creó; esto es, se refiere a una pluralidad de actuaciones indeterminables, está dirigido a autoridades estatales, así como personas físicas y morales, no a una persona en concreto y debe ser forzosamente observado por dichos sujetos.

De ahí que no es posible paralizar los efectos del Acuerdo impugnado, ya que la prohibición de hacerlo así tiene como finalidad evitar que las normas que contiene dicho acto, pierdan su validez, eficacia, fuerza obligatoria general o existencia específica.

En ese sentido, resulta aplicable por analogía las tesis de rubros y textos siguientes:

“SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. NO DEBE OTORGARSE RESPECTO DE ACTOS ADMINISTRATIVOS SI SON MATERIALMENTE LEGISLATIVOS.

Tomando en cuenta que conforme a lo previsto en el artículo 14 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en las controversias constitucionales la suspensión no debe otorgarse respecto de normas generales, cuando en un juicio de esa naturaleza se controvierta un acto formalmente administrativo, en atención a que éstos pueden ser materialmente legislativos, es decir, que trasciendan a la esfera de los gobernados como lo hacen las leyes, por estar dirigidas a un número indeterminado de ellos, para resolver sobre la pertinencia de suspender sus efectos debe verificarse si participa de las características de los actos materialmente legislativos: 1. generalidad, 2. permanencia, y 3. abstracción, toda vez que para que un acto formalmente administrativo tenga la naturaleza de una norma general es necesario que con su emisión cree, modifique, extinga o regule situaciones jurídicas abstractas, impersonales y generales, que son las características distintivas de una ley, así como que sólo pueda ser derogado o abrogado por normas posteriores de superior o igual jerarquía que así lo declaren expresamente o que contengan disposiciones total o parcialmente incompatibles con las anteriores.⁷”

(El subrayado es propio)

“SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. ES IMPROCEDENTE DECRETARLA CUANDO SE IMPUGNE UN ACUERDO EXPEDIDO POR EL JEFE DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL, QUE REÚNA LAS CARACTERÍSTICAS DE GENERALIDAD, ABSTRACCIÓN Y OBLIGATORIEDAD PROPIAS DE UNA NORMA DE CARÁCTER GENERAL.

⁷ Tesis P. XVIII/2009. Aislada. Pleno. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXIX. Correspondiente al mes de abril de dos mil nueve. Página mil trescientos uno. Registro: 167351.

**INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 22/2021**

De lo dispuesto en los artículos 122, apartado C, base segunda, fracción II, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 67, fracción II y 90 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y 14 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, se desprende que el jefe de Gobierno del Distrito Federal está facultado para promulgar, publicar y ejecutar las leyes y decretos que emita la Asamblea Legislativa, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, mediante la expedición de reglamentos, decretos y acuerdos, que deberán ser refrendados por el secretario que corresponda según la materia de que se trate. Ahora bien, aun cuando formalmente los acuerdos que emita el Ejecutivo Local tienen la naturaleza de actos administrativos y no de leyes, en razón del órgano del que emanan, lo cierto es que materialmente pueden gozar de las características de una norma general, como son: generalidad, abstracción y obligatoriedad. En congruencia con lo anterior, se concluye que si en una controversia constitucional se impugna un acuerdo expedido por el jefe de Gobierno del Distrito Federal, en ejercicio de la facultad reglamentaria que le confiere el citado artículo 122 constitucional, en el cual se advierten los atributos característicos de una norma general, es improcedente decretar la suspensión que respecto de él se solicite, en virtud de la prohibición expresa contenida en el segundo párrafo del artículo 14 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, en el sentido de no concederla cuando la controversia indicada se hubiera planteado respecto de normas generales.⁸

(El subrayado es propio)

Finalmente, es preciso señalar que para el otorgamiento de la medida cautelar deben valorarse todas las premisas a que haya lugar previstas en la ley reglamentaria de la materia, así como los criterios interpretativos emitidos por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, bastando que se actualice una de las prohibiciones establecidas en dichas premisas o criterios para su negativa.

Al respecto, se invoca el criterio sostenido por la Primera Sala de este Alto Tribunal, de rubro y texto siguientes:

“SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA ACTUALIZACIÓN DE UNA SOLA DE LAS PROHIBICIONES PREVISTAS 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, CONDUCE A SU NEGATIVA. Las prohibiciones previstas en el citado precepto o derivadas de precedentes resueltos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación para otorgar la suspensión de los actos en una controversia constitucional, son independientes y autónomas entre sí. Por tanto, la actualización de una sola de ellas, a pesar de que respecto de ciertos actos puedan verificarse diversas prohibiciones al mismo tiempo, es razón suficiente para sustentar la negativa de la suspensión.”⁹

En consecuencia, conforme a lo razonado previamente, se

ACUERDA

⁸ Tesis P./J. 41/2002. Jurisprudencia. Pleno. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XVI, Correspondiente al mes de octubre de dos mil dos. Página novecientos noventa y siete. Registro 185635.

⁹ Tesis 1ª. LXVII/2011. Aislada. Primera Sala. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXXIII. Correspondiente al mes de mayo de dos mil once. Página ochocientos veintisiete. Registro: 161952.

Único. Se niega la suspensión en los términos en que fue solicitada por el Municipio de Huixquilucan, Estado de México.

Lo anterior, **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. Por lista; por oficio; y mediante diverso electrónico a la Fiscalía General de la República.

A efecto de realizar lo anterior, **remítase la versión digitalizada del presente acuerdo, a la Fiscalía General de la República, por conducto del MINTERSCJN,** regulado en el Acuerdo General Plenario **12/2014**; lo anterior, en la inteligencia de que la copia digitalizada de este proveído, en la que conste la evidencia criptográfica de la firma electrónica del servidor público responsable de su remisión, hace las veces del **oficio número 2563/2021**, en términos del artículo 14, párrafo primero¹⁰, del Acuerdo General Plenario 12/2014, **por lo que dicha notificación se tendrá por realizada una vez que se haya generado el acuse de envío respectivo en el Sistema Electrónico de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.**

Lo proveyó y firma el **Ministro instructor Juan Luis González Alcántara Carrancá**, quien actúa con la Maestra 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.

Esta hoja corresponde al proveído de veintidós de marzo de dos mil veintiuno, dictado por el **Ministro instructor Juan Luis González Alcántara Carrancá**, en el incidente de suspensión de la controversia constitucional **22/2021**, promovida por el Municipio de Huixquilucan, Estado de México. Conste.

LATF/KPFR

¹⁰ **Artículo 14.** Los envíos de información realizados por conducto de este submódulo del MINTERSCJN deberán firmarse electrónicamente, en la inteligencia de que en términos 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 órgano jurisdiccional del PJJ, si se ingresan en documento digitalizado cuyo original contenga las firmas de éstos, bastará que la FIREL que se utilice para su transmisión por el MINTERSCJN, sea la del servidor 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. [...]

