



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

INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 212/2016
ACTOR: MUNICIPIO DE AYAHUALULCO, ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE
SUBSECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS
SECCIÓN DE TRÁMITE DE CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y DE ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD

En la Ciudad de México, a uno de diciembre de dos mil dieciséis, se da cuenta al **Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**, instructor en el presente asunto, con la copia certificada de las documentales que integran el expediente principal de la controversia constitucional indicada al rubro. Conste.

Ciudad de México, a uno de diciembre de dos mil dieciséis.

Con la copia certificada de la demanda y anexos de cuenta, que forman parte del 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 Ayahualulco, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, impugna lo siguiente:

"IV.- La norma general o acto cuya invalidez se demande, así como, en su caso, el medio oficial en que se hubieran publicado:

a) Las entregas retrasadas por parte del demandado, de las participaciones Federales que le corresponden al Municipio de Ayahualulco, Veracruz, correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre del año dos mil dieciséis hasta la fecha de presentación de la demanda y las que se sigan generando hasta que sea puntual la entrega.

b) La omisión del demandado de regularizar las entregas de las participaciones federales que le corresponden al Municipio de Ayahualulco, Veracruz, en los tiempos que establece la Ley de Coordinación Fiscal y la Ley Número 251 que crea el Sistema Estatal de Coordinación Fiscal y Establece las Bases, Montos y Plazos a los que se sujetarán las Participaciones Federales.

c) La omisión del demandado de resarcirle económicamente al Municipio de Ayahualulco, Veracruz, con motivo del retraso de la entrega de las participaciones federales comprendidas a partir de enero de dos mil cinco a la fecha de presentación de demanda, conforme a lo previsto por los artículos 6º, segundo párrafo, de la Ley de Coordinación Fiscal y 10 de la Ley Número 251, el pago de intereses correspondiente.

(...)

VI.- La manifestación de los hechos o abstenciones que le consten al actor y que constituyan los antecedentes de la norma general o acto cuya invalidez se demande:

(...) Las cantidades que se adeudan de acuerdo a cada programa y las fechas en que debieron ser depositadas las participaciones que legítimamente le corresponden al H. Ayuntamiento Constitucional de (sic), Veracruz, son las que de manera desglosada se señalan:

FONDO	MES	IMPORTE
Participaciones Federales (Ramo 028)	Octubre 2016	Aproximado. \$1,100,000.00
Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF 2016)	Agosto 2016	\$2,977,529.00

**INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 212/2016**

Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF 2016)	Septiembre 2016	\$2,977,529.00
Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF 2016)	Octubre 2016	\$2,977,529.00
TOTAL		\$10,032,587.00

(...).”

Por otra parte, en el capítulo correspondiente de la demanda, el actor solicita la suspensión de los actos impugnados en los siguientes términos:

“CAPÍTULO DE SUSPENSIÓN

Tomando en consideración que las ilegales retenciones que ha hecho la Entidad demandada ha (sic) violado el principio previsto en el artículo 115, fracción IV, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que de igual manera contravienen los Lineamientos para informar sobre los recursos federales transferidos a las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal (sic) y de operación de los recursos del Ramo General 33, con fundamento en lo establecido por los artículos 16, 16 (sic) y 18 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, **SOLICITO LA SUSPENSIÓN DE LOS ACTOS QUE MOTIVAN LA PRESENTE CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL PARA EFECTOS DE CÓMO (sic) MEDIDA CAUTELAR INNOMINADA (sic), LAS PARTICIPACIONES FEDERALES QUE CORRESPONDEN AL MUNICIPIO DE AYAHUALULCO, VERACRUZ, PRESENTES O FUTURAS, SE ENTREGUEN DE MANERA DIRECTA POR LA FEDERACIÓN PREVIOS TRÁMITES QUE ORDENE ESE HONORABLE TRIBUNAL SUPREMO EN TÉRMINOS DE LO PREVISTO POR EL PÁRRAFO SEGUNDO DEL ARTÍCULO 6°.- (sic) DE LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL, SIGNIFICANDO QUE DE LA EFICACIA DE ESTA MEDIDA CAUTELAR DEPENDERÁ EL QUE SE CONSERVEN LAS COSAS EN UN ESTADO TAL QUE, AL DILUCIDAR EL FONDO DEL ASUNTO, SEA POSIBLE EJECUTAR LA SENTENCIA (...)**

Asimismo, como parte integral de la SUSPENSIÓN, se solicita que el Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave cree un fondo con las participaciones federales retenidas ante la inminente conclusión del periodo gubernamental (sic) y se asienten los pormenores en la correspondiente acta de entrega-recepción. (...).”

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

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.



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

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;
6. Para su otorgamiento deberán tenerse en cuenta las circunstancias y características particulares de la controversia constitucional.

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

³Artículo 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.

⁴Artículo 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.

⁵Artículo 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 212/2016**

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 dicta 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.

Precisado lo anterior, es menester destacar que, del estudio integral de la demanda se aprecia que el Municipio actor solicita la medida cautelar, esencialmente, para que la entrega de las siguientes participaciones y/o aportaciones federales que legal y constitucionalmente le corresponden al Municipio actor, se le entreguen de manera directa por la Federación a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sin intervención estatal, y para ~~que,~~ con aquellas que, según su dicho, ya le fueron retenidas, se constituya un fondo a su favor.

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.



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

INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 212/2016

FORMA A-34

Atento a lo solicitado, a las circunstancias y características particulares de la controversia constitucional, así como 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,

procede negar la suspensión en los términos solicitados por la parte actora.

Esto, pues, en el caso, es inadmisibles la pretensión del promovente, consistente en que se ordene vía incidental, la entrega directa de las participaciones y/o aportaciones federales que le corresponden al Municipio actor, pues se contravendrían las reglas que para tal efecto establece la legislación tributaria, alterando las atribuciones de las autoridades estatales en materia de coordinación fiscal; lo cual encuentra prohibición expresa en la ley reglamentaria de la materia, en tanto una medida cautelar no puede tener por efecto la inaplicación de una norma.

Además, resulta inadmisibles la solicitud de crear un fondo con los recursos que, refiere, le han sido retenidos por el Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, pues, como se señaló, la suspensión en controversias constitucionales participa de la naturaleza de una medida cautelar, es decir, ésta no puede tener por efecto reconocer y/o constituir, aún de manera provisional, el derecho que se pretende en el fondo del asunto, por lo que tampoco es posible otorgarla para tal efecto.

En consecuencia, ordenar la creación de un fondo a favor del Municipio actor implicaría prejuzgar respecto a que, efectivamente, las participaciones y/o aportaciones federales que reclama le han sido retenidas, lo cual no puede ser materia del pronunciamiento cautelar, sino, en todo caso, de la sentencia que en su oportunidad se dicte y, considerando que el objeto de la medida cautelar no es constituir prerrogativas a favor de los interesados, sino tan sólo conservar o salvaguardar sus derechos.

No obstante, con el fin de preservar la materia del juicio, asegurando provisionalmente la situación jurídica, el derecho o el interés de la parte actora, y evitar se le cause un daño irreparable, **procede conceder la suspensión para el efecto de que el Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, por sí o por conducto de la Secretaría de Finanzas y Planeación estatal, se abstenga de emitir y, en su caso, ejecutar cualquier orden,**

instrucción o requerimiento que tenga como finalidad **afectar, retener, interrumpir o suspender la entrega de los recursos que, por participaciones y/o aportaciones federales, correspondan al Municipio actor**, esto es, para que el Poder Ejecutivo demandado **no deje de ministrar a partir de esta fecha y en lo subsecuente** los referidos pagos de participaciones y aportaciones federales municipales, hasta en tanto se dicte sentencia en la presente controversia constitucional.

Al respecto, cabe precisar que el Poder Ejecutivo de la entidad, tendrá que efectuar los pagos correspondientes a través de quienes se encuentren facultados para recibirlos conforme a la normativa aplicable y a las constancias con las que se cuente para acreditarlos, dictando las medidas necesarias para que le sean suministrados los recursos económicos que constitucional y legalmente le corresponden al Municipio.

Así las cosas, la suspensión se concede en los términos ya precisados, a fin de salvaguardar la continuidad en el ejercicio de las funciones de gobierno del Municipio actor, hasta en tanto se resuelva el fondo del asunto; máxime que, con esta medida, no se afectan la seguridad y 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, únicamente se pretende tutelar la hacienda municipal, respetando los principios básicos que rigen la vida política, social y económica del país y preservando el normal desarrollo de la administración pública municipal y la prestación de los servicios públicos que constitucional y legalmente tiene encomendados, en beneficio de la colectividad.

En consecuencia, conforme a lo razonado previamente, se

A C U E R D A

I. Se niega la suspensión en los términos solicitados por el Síndico Único del Municipio de Ayahualulco, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

II. Se concede la suspensión para que el Poder Ejecutivo de la entidad se abstenga de afectar, retener, interrumpir o suspender la entrega de recursos económicos que por concepto de participaciones y/o aportaciones federales, derivadas de ingresos federales que



constitucional y legalmente corresponden al Municipio actor, a partir de esta fecha, en los términos precisados en este proveído.

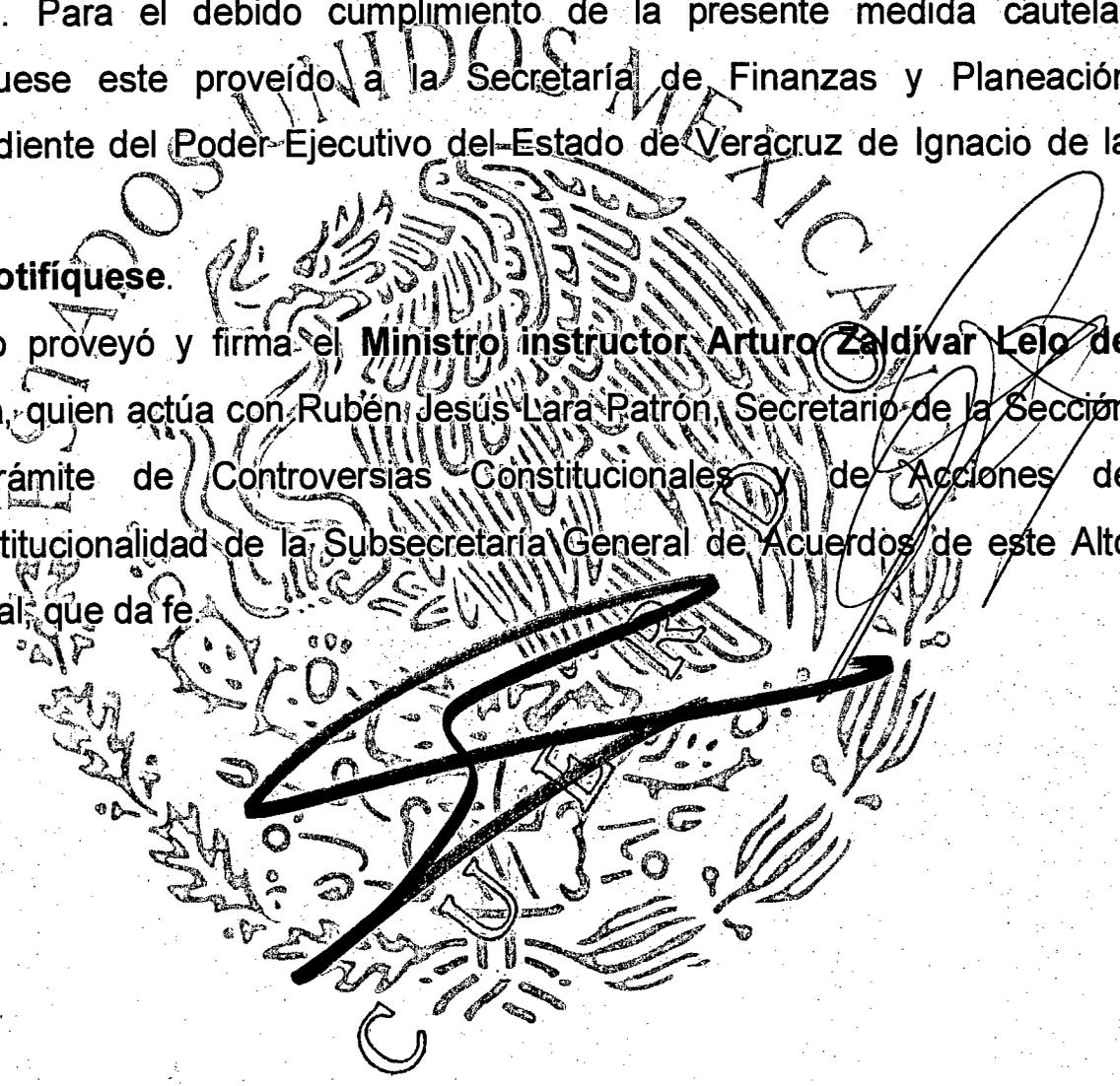
PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

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.

IV. Para el debido cumplimiento de la presente medida cautelar notifíquese este proveído a la Secretaría de Finanzas y Planeación dependiente del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

Notifíquese.

Lo proveyó y firma el **Ministro instructor Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**, quien actúa con **Rubén Jesús Lara Patrón**, Secretario 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



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

Esta hoja corresponde al proveído de uno de diciembre de dos mil dieciséis, dictado por el **Ministro instructor Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**, en el incidente de suspensión de la controversia constitucional **212/2016**, promovida por el Municipio de Ayahualulco, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Conste.

BRB/ATM/1