



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

**INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 227/2016**

**ACTOR: MUNICIPIO DE JAMAPA, 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 ocho de diciembre de dos mil dieciséis, se da cuenta al **Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena**, 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 ocho de diciembre de dos mil dieciséis

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 Jamapa, Veracruz de Ignacio de la Llave, 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

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

**INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 227/2016**

de 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, el Tribunal Pleno emitió 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

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.



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

INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 227/2016

FORMA A-34

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 de este criterio jurisprudencial, 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.

Ahora bien, en su escrito de demanda, el Municipio de Jamapa, Veracruz de Ignacio de la Llave, impugnó lo siguiente:

"1.- La inconstitucional omisión de la Entidad Pública y del Órgano de Gobierno Estatales demandados, de cumplir con su obligación legal y constitucional de entregar en tiempo y forma, el importe económico de las ministraciones de los recursos del ramo 33, correspondientes a los siguientes Fondos de las Aportaciones Federales:

a) Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISDMF), para el ejercicio

⁶ 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 DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 227/2016

fiscal de 2016, correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre del presente año al Municipio actor, toda vez, que sin motivo, razón o fundamento legal alguno ha dejado de depositar a la entidad municipal que represento.

b) Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF), para el ejercicio fiscal de 2016, correspondiente al mes de noviembre del presente año al Municipio actor, toda vez, que sin motivo, razón o fundamento legal alguno ha dejado de depositar a la entidad municipal que represento.

Así como las ministraciones que no se depositen y que se sigan generando hasta que se dé puntual entrega, conforme a los Acuerdos publicados en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, de fecha 29 de enero de 2016, número extraordinario 042; y al Acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de fecha 18 de Diciembre de 2015; así como lo establecido en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2016, publicado el 27 de noviembre de 2015 en el Diario Oficial de la Federación en su artículo 7 y en sus anexos 1 apartado C y 22; así como los intereses generados por el retraso en las ministraciones conforme a lo establecido en los términos del artículo 6 de la Ley de Coordinación Fiscal, y en relación al artículo 8 de la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado de Veracruz.

2.- La inconstitucional omisión de la Entidad Pública y del Órgano de Gobierno Estatales demandados, de cumplir con su obligación legal y constitucional de entregar en tiempo y forma, el importe económico del Fondo General de Participaciones, del Fondo de Fomento Municipal, del Impuesto sobre automóviles nuevos, del Impuesto especial sobre producción y servicios, del Fondo de Fiscalización y Recaudación, de los Ingresos derivados de la aplicación del artículo 4-A de la Ley de Coordinación Fiscal, del Fondo de Compensación del Impuesto sobre automóviles nuevos y del Fondo de extracción de Hidrocarburos, para el ejercicio fiscal 2016.

Las participaciones federales antes mencionadas, le corresponden al Municipio actor, 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, y lo establecido en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal del año 2016, en su anexo 1, apartado C, que prevé recursos en el Ramo 28 Participaciones a Municipios, máxime que la Federación publicó con fecha del 28 de enero del año 2016, en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo por el que se da a conocer el calendario de entrega, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas; así como lo establecido en los artículos 2, 2-A, 3-A, 4, 4-A, 4-B que prevé que dichos recursos sean distribuidos entre los municipios de cada entidad; lo establecido en la Ley Federal del Impuesto sobre Automóviles Nuevos en su artículo 14, penúltimo párrafo, establece que el Fondo de Compensación sobre Automóviles Nuevos deberá distribuirse a los municipios de la entidad; la Ley de Coordinación Fiscal en el penúltimo párrafo del artículo 6; máxime que la distribución final de las participaciones se hará con base en la recaudación federal participable determinada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Aunado a lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado y los Municipios de Veracruz de Ignacio de la Llave en sus artículos 9, 10, 11, 12 y 14.

Así mismo la omisión del demandado de resarcirle económicamente al Municipio actor, con motivo del retraso de la entrega de las participaciones y aportaciones federales, el pago de intereses correspondientes, conforme a lo previsto por los artículos 6, segundo párrafo, de la Ley de Coordinación Fiscal y 10 de la Ley Número 251.

Las conductas omisivas en que incurren las demandadas, transgreden el orden constitucional en agravio de la Entidad Pública Municipal que



INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 227/2016

FORMA A-34

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

represento, a la luz de lo dispuesto en el artículo 115, fracciones II y IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establecen los principios constitucionales de libre administración de la hacienda municipal e integridad de los recursos, en virtud de que el órgano de gobierno municipal, del H. Ayuntamiento Constitucional de Jamapa, Veracruz, ha dejado de percibir en forma puntual y efectiva, el importe económico de las participaciones y las aportaciones (FISMDF y FORTAMUNDF), lo que, sin duda, impide a nuestra representada disponer oportunamente de tales recursos, vulnerando con, ello su autonomía financiera, sin perjuicio de que su extemporaneidad en el pago genere intereses. Tal y como se ha establecido en la jurisprudencia del rubro que se indica: 'RECURSOS FEDERALES A LOS MUNICIPIOS. CONFORME AL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE SUS RECURSOS ECONÓMICOS, LA ENTREGA EXTEMPORANEA GENERA INTERESES'...

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

"Tomando en consideración que las ilegales retenciones que ha hecho la Entidad demandada ha 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 y de operación de los recursos del Ramo General 23 con fundamento en lo establecido por los artículos 16 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 COMO MEDIDA CAUTELAR INNOMINADA, LAS PARTICIPACIONES FEDERALES QUE CORRESPONDEN AL MUNICIPIO DE JAMAPA, VERACRUZ, PRESENTES O FUTURAS, SE ENTREGUEN DE MANERA DIRECTA POR LA FEDERACIÓN PREVIO TRÁMITES QUE ORDENE ESE HONORABLE TRIBUNAL SUPREMO EN TÉRMINOS DE LO PREVISTO POR EL PÁRRAFO SEGUNDO DEL ARTÍCULO 6 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 y se asienten los pormenores en la correspondiente acta de entrega-recepción."

De lo anterior, se desprende que la medida cautelar se solicita, esencialmente, a efecto de que la entrega de las siguientes participaciones y/o aportaciones federales que corresponden al Municipio actor se le otorguen de manera directa, sin intervención estatal, y para que con

**INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 227/2016**

aquéllas que, según su dicho, ya le fueron retenidas, se constituya un fondo a su favor.

Atento a lo solicitado, a las características particulares del caso y a la naturaleza de los actos en él impugnados, sin prejuzgar respecto del fondo del asunto que será motivo de estudio de la sentencia que en su oportunidad se dicte si bien no es dable conceder la medida cautelar en los términos pretendidos por la accionante, esto es, para que se ordene, vía incidental, la entrega directa de las participaciones y/o aportaciones federales que le corresponden, 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; y ordenar la constitución 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 de pronunciamiento cautelar, sino, en todo caso, de la sentencia que en su oportunidad se dicte, **lo cierto es que** 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.**

Esto, para que el Poder Ejecutivo de Veracruz de Ignacio de la Llave, 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 interrumpir o suspender la entrega de los recursos que por participaciones y/o aportaciones federales correspondan al Municipio actor a partir de esta fecha y hasta en tanto se resuelva el fondo del asunto.

Al respecto, cabe precisar que el Poder Ejecutivo del Estado tendrá que efectuar los pagos correspondientes a través de quienes se encuentren



**INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 227/2016**

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

facultados para recibirlos conforme a la normativa aplicable y a las constancias con las que cuente para acreditarlo, dictando las medidas necesarias para que le sean suministrados los recursos económicos que le corresponden al Municipio.

Sin embargo, la suspensión dejará de surtir sus efectos en caso de que exista o se haya celebrado convenio o acuerdo entre el Municipio actor y el Gobierno de Veracruz de Ignacio de la Llave, en el que se haya establecido como forma de pago el descuento con cargo a las participaciones federales que legalmente corresponden a dicho Ayuntamiento.

Así las cosas, la suspensión se concede en los términos ya precisados, a fin de salvaguardar la tutela jurídica respecto de 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 afecta 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 salvaguardar la autonomía municipal, respetando los principios básicos que rigen la vida política, social o económica del país, y salvaguardando 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, atento a lo razonado con antelación, se

ACUERDA

I. Se concede la suspensión para que el Poder Ejecutivo de la entidad se abstenga de interrumpir o suspender la entrega de los recursos que le corresponden, a partir de esta fecha, en los términos precisados en este proveído.

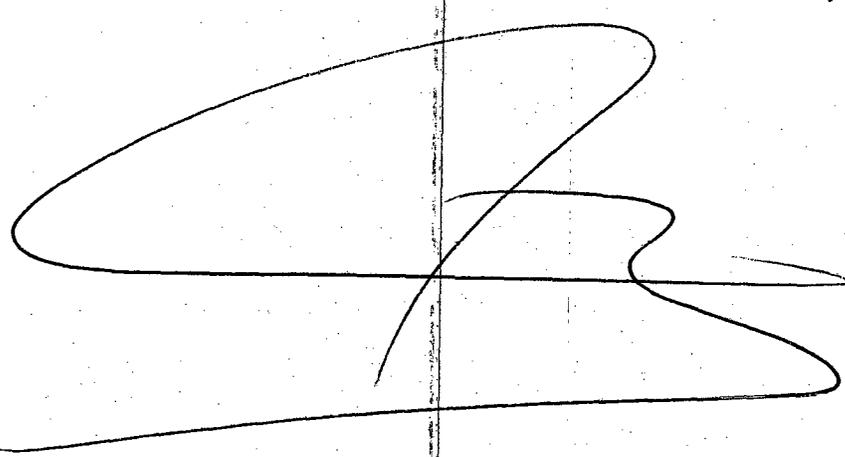
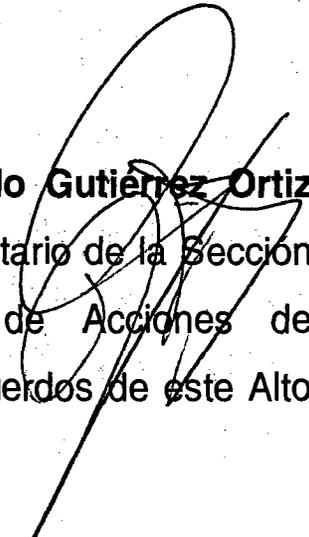
**INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 227/2016**

II. 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.

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

Notifíquese.

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



Esta hoja corresponde a proveído de ocho de diciembre de dos mil dieciséis, dictado por el **Ministro instructor Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena**, en el incidente de suspensión de la controversia constitucional 227/2016, promovida por el Municipio de Jamapa, Veracruz de Ignacio de la Llave. Conste.