



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

**INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA
CONTROVERSI A CONSTITUCIONAL 235/2016
ACTOR: MUNICIPIO DE OMEALCA, VERACRUZ
SUBSECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS
SECCIÓN DE TRÁMITE DE CONTROVERSIAS
CONSTITUCIONALES Y DE ACCIONES DE
INCONSTITUCIONALIDAD**

Ciudad de México, a dieciséis de diciembre de dos mil dieciséis, se da cuenta al **Ministro Javier Laynez Potisek**, integrante de la Comisión de Receso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al segundo período de dos mil dieciséis, con la copia certificada de la demanda que integra el expediente principal de la controversia constitucional indicada al rubro. Conste.

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

Con fundamento en los artículos 56¹ y 58² del Reglamento Interior de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Comisión de Receso que suscribe acuerda:

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 Omealca, Veracruz de Ignacio de la Llave, es menester tener presente lo siguiente:

¹ **Artículo 56.** Entre los períodos de sesiones a que se refiere el artículo 3o. de la Ley Orgánica, funcionará una Comisión de Receso integrada por dos o más Ministros nombrados por el Presidente, previo acuerdo del Pleno.

Dicha Comisión dictará los acuerdos relativos a los asuntos jurisdiccionales cuya instrucción corresponda a la Suprema Corte y proveerá los trámites administrativos de carácter urgente.

La actuación será colegiada, pero si por cualquier eventualidad faltare alguno de sus miembros, el o los presentes podrán actuar válidamente.

Las decisiones de la Comisión, actuando colegiadamente, se adoptarán por mayoría de votos y en caso de empate tendrá voto de calidad el Ministro con mayor antigüedad en el orden de su designación, salvo que el Presidente de este Alto Tribunal integre dicha Comisión, en cuyo caso a éste corresponderá el voto de calidad.

El Ministro que disienta de alguna determinación podrá solicitar que los motivos de ello se hagan constar en el acta respectiva, así como formular voto particular.

² **Artículo 58.** La Comisión de Receso tendrá las siguientes atribuciones en materia jurisdiccional:
I. Las que corresponden al Presidente, en términos de lo establecido en el artículo 14, fracción II, de la Ley Orgánica, en relación con los asuntos previstos en las fracciones I y X del artículo 10 de ese mismo ordenamiento, y

II. Las que corresponden al Ministro instructor en controversias constitucionales, en acciones de inconstitucionalidad, en juicios de anulación de la declaratoria de exclusión de los Estados del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y en juicios sobre cumplimiento de los convenios de coordinación celebrados por el Gobierno Federal con los Gobiernos de los Estados o el Distrito Federal, en términos de lo previsto en los artículos 10, fracción X, de la Ley Orgánica y 14, 25, 26 y 64 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En los supuestos anteriores, cuando hubiere causa urgente que lo exija, la Comisión podrá habilitar días y horas inhábiles, expresando cuál sea aquélla, en términos de lo previsto en el artículo 282 del Código Federal de Procedimientos Civiles, aplicable supletoriamente conforme a lo establecido en el artículo 1o. de la referida Ley Reglamentaria.

INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 235/2016

En lo que interesa destacar, del contenido de los artículos 14³, 15⁴, 16⁵, 17⁶ y 18⁷ de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante Ley Reglamentaria), 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;
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, el Tribunal Pleno emitió la jurisprudencia siguiente:

³ **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.

⁴ **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.

⁵ **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.

⁶ **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.

⁷ **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.



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

INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA CONTROVERSI
CONSTITUCIONAL 235/2016

“SUSPENSIÓN EN CONTROVERSI 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.”⁸

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.

Ahora bien, en su escrito de demanda, el Municipio de Omealca, Veracruz de Ignacio de la Llave, impugnó 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: en la Gaceta Oficial del estado de Veracruz de Ignacio de la Llave de fecha 29 de enero del año en

⁸ Tesis 27/2008, Jurisprudencia, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVII, marzo de dos mil ocho, con número de registro 170,007, Página 1472.

INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 235/2016

curso, publicó en su número extraordinario 042 y Acuerdo por el que se da a conocer la distribución de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL (FISMDF) entre los Municipios para el Estado de Veracruz, para el ejercicio fiscal de 2016. (Incumplimiento del Acuerdo) --- V.- Las entregas retrasadas por parte del demandado, de las participaciones Federales que le corresponden al Municipio de Omealca, Veracruz, correspondientes a los meses de agosto, septiembre, octubre, del fondo de Infraestructura Social Municipal y Demarcaciones Territoriales, del Distrito Federal, FISMDF, año dos mil dieciséis hasta la fecha de presentación de la demanda y las que se sigan generando hasta que su puntual entrega las reciba el Municipio de Omealca, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, quien recibe las ministraciones en la Institución Bancaria BANAMEX, en la cuenta con clave interbancaria 002855700934670172.--- La omisión del demandado de regularizar las entregas de las participaciones federales que le corresponden a la Hacienda Municipal del Municipio de Omealca, 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.”

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

“CAPÍTULO DE SUSPENSIÓN --- Tomando en consideración que las ilegales retenciones que ha hecho la Entidad demandada han 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 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 COMO MEDIDA CAUTELAR INNOMINADA, LAS PARTICIPACIONES FEDERALES QUE CORRESPONDEN AL MUNICIPIO DE OMEALCA, VERACRUZ, PRESENTES O FUTURAS, SE ENTREGUEN DE MANERA DIRECTA POR LA FEDERACIÓN PREVIOS TRÁMITES QUE ORDENE ESTE 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 conclusión del periodo gubernamental y del nuevo gobierno que ha iniciado y se tenga con certeza jurídica el monto retenido al Municipio de Omealca, Veracruz.”

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



INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA CONTROVERSI
CONSTITUCIONAL 235/2016

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

con 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, no es dable conceder la medida cautelar en los términos pretendidos por el 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, en tanto una medida cautelar no puede tener por efecto la inaplicación de una norma; por lo que hace a la solicitud para que se ordene 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.

No obstante lo anterior, sin prejuzgar respecto del fondo del asunto que será motivo de estudio de la sentencia que en su oportunidad se dicte y 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 que el Poder Ejecutivo de Veracruz de Ignacio de la Llave, por conducto de la Secretaría de Finanzas y Manejo 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 facultados para recibirlos conforme a la normatividad aplicable y a las constancias con las que cuente para acreditarlo, dictando las medidas

INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 235/2016

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 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 salvaguardar la autonomía y libre administración hacendaria 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.

Por otra parte, atento la naturaleza e importancia de este procedimiento constitucional, en términos del artículo 282 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria, de conformidad con el artículo 1 de la Ley Reglamentaria, se habilitan los días que se requieran para llevar a cabo las notificaciones de este acuerdo⁹.

En consecuencia, atento a lo razonado con antelación, se

A C U E R D A

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

⁹ **Artículo 282.** El tribunal puede habilitar los días y horas inhábiles, cuando hubiere causa urgente que lo exija, expresando cual sea ésta y las diligencias que hayan de practicarse.



INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA CONTROVERSI
CONSTITUCIONAL 235/2016

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

corresponden, a partir de esta fecha, en los términos precisados en este proveído.

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.

III. Para el debido cumplimiento de la presente medida cautelarse 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 Javier Laynez Potisek**, integrante de la **Comisión de Receso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación**, correspondiente al segundo período de dos mil dieciséis, quien actúa con **María Oswelía Kuri Murad**, Secretaria de la Comisión que da fe.

EL 19 DIC 2016

SE NOTIFICÓ POR LISTA A LOS INTERESADOS LA RESOLUCION QUE ANTECEDE. CONSTE

SIENDO LAS CATORCE HORAS DE LA FECHA ANTES INDICADA Y EN VIRTUD DE NO HABER COMPARECIDO LOS INTERESADOS, SE TIENE POR HECHA LA NOTIFICACION POR MEDIO DE LISTA. DOY FE.

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

Esta hoja corresponde al proveído de dieciséis de diciembre de dos mil dieciséis, dictado por el **Ministro Javier Laynez Potisek**, integrante de la **Comisión de Receso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación**, correspondiente al segundo período de dos mil dieciséis, en el incidente de suspensión de la controversia constitucional **235/2016**, promovida por el Municipio de Omealca, Veracruz de Ignacio de la Llave. Conste.