



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

FORMA A-34

INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DERIVADO DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 248/2016

ACTOR: MUNICIPIO DE MECATLÁN,
VERACRUZ

SUBSECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

SECCIÓN DE TRÁMITE DE CONTROVERSIAS
CONSTITUCIONALES Y DE ACCIONES DE
INCONSTITUCIONALIDAD

Ciudad de México, a dieciséis de enero de dos mil diecisiete, se da cuenta al **Ministro Eduardo Medina Mora I., instructor en el presente asunto**, con la copia certificada de la demanda, el escrito aclaratorio y los anexos que integran el expediente principal de la controversia constitucional indicada al rubro. Conste.

Ciudad de México, a dieciséis de enero de dos mil diecisiete.

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 Mecatlán, Veracruz, 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 la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 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. Procede 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

¹Artículo 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.

²Artículo 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.

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 DERIVADO
DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 248/2016**

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 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 se produzcan o continúen materializando 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 interés de la parte actora, siempre que la naturaleza del acto lo permita y, en su caso, no se

⁶Tesis 27/2008, Jurisprudencia, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVII, marzo de dos mil ocho, página mil cuatrocientos setenta y dos, número de registro 170007.



INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DERIVADO DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 248/2016

FORMA A-34

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 Mecatlán, Veracruz, impugnó lo siguiente:

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

"1.- La inconstitucional omisión de la entidad pública y el 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 Aportaciones Federales:

a) Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social y Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) para el Ejercicio Fiscal de 2016, correspondiente a tres ministraciones (agosto-septiembre-octubre), correspondientes (sic) a los últimos tres meses del FISMDF del presente ejercicio fiscal 2016 al Municipio actor, toda vez que, sin motivo, razón o fundamento legal alguno, ha dejado de depositar (sic) 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 a los meses de noviembre y diciembre del presente año al Municipio actor, toda vez que, sin motivo, razón o fundamento legal alguno, ha dejado de depositar a (sic) 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 29 de enero de 2016, número extraordinario 042; al Acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de 18 de diciembre de 2015; así como lo establecido en 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 sus anexos 1, apartado C y 22; así como los intereses generados por el retraso en las ministraciones, conforme a lo establecido en el artículo 6 de la Ley de Coordinación Fiscal, en relación con el artículo 8 de la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado de Veracruz.

2.- La inconstitucional omisión de la entidad pública y el 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, el Fondo de Fomento Municipal, el Impuesto sobre Automóviles Nuevos, el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, el Fondo de Fiscalización y Recaudación, los ingresos derivados de la aplicación del artículo 4-A de la Ley de Coordinación Fiscal, el Fondo de Compensación del Impuesto sobre Automóviles Nuevos y el Fondo de Extracción de Hidrocarburos, para el ejercicio fiscal 2016.

Las participaciones federales antes mencionadas corresponden al Municipio actor, en los tiempos que establecen 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; lo establecido en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2016, en su anexo 1, apartado C, que prevé recursos en el Ramo 28, Participaciones a Municipios, máxime que la Federación publicó, con fecha 28 de enero de 2016, en el Diario Oficial de la Federación, el Acuerdo por el que se dan a conocer el calendario de entrega, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas; lo establecido en los artículos 2, 2-A, 3-A, 4, 4-A y 4-B, que prevén que dichos recursos sean distribuidos entre los municipios de cada entidad; lo

**INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DERIVADO
DE LA CONTROVERSI A CONSTITUCIONAL 248/2016**

establecido en la Ley Federal del Impuesto sobre Automóviles Nuevos, en su artículo 14, penúltimo párrafo, que 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 RESARCIR ECONÓMICAMENTE AL MUNICIPIO ACTOR, CON MOTIVO DEL RETRASO EN LA ENTREGA DE LAS PARTICIPACIONES Y APORTACIONES FEDERALES, CON EL PAGO DE LOS INTERESES CORRESPONDIENTES, CONFORME A LO PREVISTO POR LOS ARTÍCULOS 6º, 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 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, el H. Ayuntamiento Constitucional de Mecatlán, 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 nuestro representado disponer oportunamente de tales recursos, vulnerando con ello su autonomía financiera; sin perjuicio de que la extemporaneidad en su pago genere intereses, tal como se ha establecido en la jurisprudencia de rubro: 'RECURSOS FEDERALES A LOS MUNICIPIOS. CONFORME AL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE SUS RECURSOS ECONÓMICOS, LA ENTREGA EXTEMPORÁNEA GENERA INTERESES'.

Cabe precisar, para efectos de la interposición (sic) oportuna de la demanda, que, por tratarse el acto, cuya invalidez reclamamos, de un acto omisivo, éste no se consume en un solo evento, sino que se prorroga en el tiempo, de momento a momento; razón por la cual, en esta clase de actos, no corre el plazo de referencia (sic), por lo cual nos encontramos en tiempo para la interposición (sic) de la presente controversia constitucional. Resulta aplicable y sustenta nuestro aserto, la jurisprudencia que se indica: [...]."

Por su parte, la medida cautelar cuya procedencia se analiza fue solicitada para el efecto de que:

"[...] como medida cautelar innominada, las participaciones federales que corresponden al Municipio de Mecatlán, Veracruz, adeudadas, 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 de la Ley de Coordinación Fiscal, significando (sic) que, de la eficacia de esta medida cautelar, dependerá 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. [...]."

De lo anterior, se desprende que la medida cautelar se solicita, esencialmente, para que la entrega de las participaciones y/o aportaciones federales que corresponden al Municipio actor se haga de manera directa, sin



**INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DERIVADO
DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 248/2016**

FORMA A-24

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

intervención estatal, así como para que, 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 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.**

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, 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.

Así también, resulta inadmisibles la solicitud de crear un fondo con los recursos que, refiere, le han sido retenidos por el Ejecutivo Local, 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, aun de manera provisional, el derecho que se pretende en el fondo del asunto. En este sentido, 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.

No obstante lo anterior, **procede conceder la suspensión para el efecto de que el Poder Ejecutivo de Veracruz, 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 concepto de participaciones y/o aportaciones federales, correspondan al Municipio actor, a partir de esta fecha y hasta en tanto se resuelva el fondo del asunto.**

La suspensión, sin embargo, dejará de surtir efectos en caso de que se haya celebrado convenio o acuerdo entre el Municipio actor y el Gobierno de Veracruz, en el que se haya dispuesto como forma de pago el descuento con

**INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DERIVADO
DE LA CONTROVERSI A CONSTITUCIONAL 248/2016**

cargo a las participaciones y/o aportaciones federales que legalmente corresponden a dicho 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, atento a lo razonado con antelación, se

ACUERDA:

217 **Primero.** Se niega la suspensión solicitada por el Municipio de Mecatlán, Veracruz, por lo que hace a que la entrega de las participaciones y/o aportaciones federales que corresponden al Municipio actor –tanto las que, refiere, le han sido retenidas, como las subsecuentes– se haga de manera directa, sin intervención estatal, así como para que, con aquéllas que, según su dicho, ya le fueron retenidas, se constituya un fondo a su favor

Segundo. Se concede la suspensión solicitada por el Municipio de Mecatlán, Veracruz, para el efecto de que el Poder Ejecutivo de la entidad se abstenga de interrumpir o suspender la entrega de los recursos federales que le corresponden, a partir de esta fecha, en los términos precisados en este proveído.

Tercero. La medida suspensiva surtirá efectos sin necesidad de otorgar garantía y sin perjuicio de que pueda modificarse o revocarse por algún hecho superveniente, conforme al artículo 17 de la Ley Reglamentaria de la Materia.

Cuarto. Para el debido cumplimiento de la presente medida cautelar, notifíquese también este proveído a la Secretaría de Finanzas y Planeación, dependiente del Poder Ejecutivo de Veracruz.

Notifíquese.

Lo proveyó y firma el **Ministro instructor Eduardo Medina Mora I.**, quien actúa con Leticia Guzmán Miranda, Secretaria de la Sección de Trámite de



**INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DERIVADO
DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 248/2016**

FORMA A-34

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

A
C
U
E
R
D
O

Esta hoja forma parte del acuerdo de dieciséis de enero de dos mil diecisiete, dictado por el **Ministro Eduardo Medina Mora I.**, instructor en el **incidente de suspensión derivado la controversia constitucional 248/2016**, promovida por el **Municipio de Mecatlán, Veracruz**. Conste.

CASA