



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

INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 217/2018

ACTOR: MUNICIPIO DE COSCOMATEPEC,
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 dieciocho de enero de dos mil diecinueve, se da cuenta al **Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena**, instructor en el presente asunto, con la copia certificada de las constancias necesarias que integran el expediente principal de la controversia constitucional indicada al rubro. Conste.

Ciudad de México, a dieciocho de enero de dos mil diecinueve.

Conforme a lo ordenado en el acuerdo admisorio de esta fecha, se forma el presente incidente de suspensión con copias certificadas de las constancias necesarias 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 Coscomatepec, 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 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;

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.

**INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 217/2018**

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, deriva el criterio sustentado por la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis cuyo contenido es el siguiente:

“SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. NATURALEZA Y CARACTERÍSTICAS. La suspensión en controversias constitucionales, aunque con características muy particulares, participa de la naturaleza de las medidas cautelares, entendidas éstas como instrumentos provisionales que, permiten conservar la materia del litigio, así como para evitar un grave e irreparable daño a las partes o a la sociedad, con motivo de la tramitación de un juicio. Así, la suspensión en controversias constitucionales, en primer lugar, tiene como objeto primordial preservar la materia del juicio, asegurando provisionalmente la situación jurídica, el derecho o el interés de que se trate, para que la sentencia que, en su caso, declare el derecho del actor pueda ser ejecutada eficaz e íntegramente, y en segundo lugar, tiende a prevenir un daño trascendente que pudiera ocasionarse a las partes, en tanto se resuelve el juicio principal. Por lo que se refiere a sus características especiales, de los artículos 14, 15, 16, 17 y 18 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal se desprenden las siguientes: a) procede de oficio o a petición de parte y podrá ser decretada hasta antes de que se dicte sentencia definitiva; b) no podrá otorgarse en los casos en que la controversia se hubiera planteado respecto de normas generales; c) no podrá concederse 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; d) el auto de suspensión podrá ser modificado o revocado cuando ocurra un hecho superveniente que lo fundamente; y e) para su otorgamiento deberán tenerse en cuenta las circunstancias y características particulares de la controversia constitucional. Por tanto, salvo los casos expresamente prohibidos por el artículo 15 de la Ley Reglamentaria de la materia para el otorgamiento de la suspensión en una controversia constitucional, ésta deberá concederse cuando así proceda, pues de otra forma, dicha medida cautelar se haría nugatoria, lo que



INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 217/2018

FORMA A-34

desnaturalizaría por completo la suspensión en este medio de control constitucional, privándola de eficacia.⁶

Además, 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.

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

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.

El criterio anterior quedó plasmado en 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

⁶ Tesis L/2005, Aislada, Primera Sala, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXI, junio de dos mil cinco, página seiscientos cuarenta y nueve, registro 178,123.

INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 217/2018

Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”⁷

Ahora bien, el Municipio de Coscomatepec, Veracruz de Ignacio de la Llave, impugna lo siguiente:

Suma

“La inconstitucional e ilegal **DISTRIBUCIÓN UNILATERAL TRADUCIDA EN OMISIVA** de la Entidad Pública y del Órgano de Gobierno Estatales demandados, consistente en la asignación de las Aportaciones Federales, del Fondo de Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) 2018, derivada y contenida en el ‘**CONVENIO PARA ACORDAR LA METODOLOGÍA, FUENTES DE INFORMACIÓN, MECANISMOS DE DISTRIBUCIÓN Y ACCIONES PARA LA OPERACIÓN DEL FONDO PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL (FISMDF), QUE FORMA PARTE DEL FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL (EN LO SUCESIVO ‘FAIS’) DEL RAMO 33 ‘APORTACIONES FEDERALES PARA ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS’**, signado por los aquí demandados y demás que intervienen, junto con su anexo denominado ‘**ANEXO METODOLÓGICO**’ de dicho fondo, el cual señala tiene por objeto dar a conocer la metodología en la asignación y distribución de dicho recurso y en lo que respecta a este Municipio en la (sic) su página 32 (Identificado con clave de municipio 047), el cual se encuentra en el sitio WEB bajo el link [...]

Se controvierte y se tilda de inconstitucional el ‘**CONVENIO PARA ACORDAR LA METODOLOGÍA, FUENTES DE INFORMACIÓN, MECANISMOS DE DISTRIBUCIÓN Y ACCIONES PARA LA OPERACIÓN DEL FONDO PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL (FISMDF), QUE FORMA PARTE DEL FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL (EN LO SUCESIVO ‘FAIS’) DEL RAMO 33 ‘APORTACIONES FEDERALES PARA ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS’**, signado por los aquí demandados y demás que intervienen, junto con su anexo denominado ‘**ANEXO METODOLÓGICO**’ de dicho fondo, el cual señala tiene por objeto dar a conocer la metodología en la asignación y distribución de dicho recurso y en lo que respecta a este Municipio en la (sic) su página 32 (Identificado con clave de municipio 047), el cual se encuentra en el sitio WEB bajo el link [...]

Como consecuencia de lo anterior, al tildar de ilegal el acto que se reclama, y al existir una variación en la asignación del recurso (FISMDF), **QUE FORMA PARTE DEL FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL (EN LO SUCESIVO ‘FAIS’) DEL RAMO 33 ‘APORTACIONES FEDERALES PARA ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS’, EL REINTEGRO DE**

⁷ Tesis 27/2008, Jurisprudencia, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVII, marzo de dos mil ocho, página un mil cuatrocientos setenta y dos, registro 170,007.



INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 217/2018

FORMA A-34

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

la suma de \$12,031,401 (DOCE MILLONES TREINTA Y UN MIL CUATROCIENTOS UN PESOS)."

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

"1. Ordene este Tribunal Constitucional y como Autoridad Judicial Federal al Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y este a su vez a sus dependencias que de éste dependen, en específico la también demandada Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, **NO RETENGA FONDO FEDERAL ALGUNO QUE LE CORRESPONDA EN TANTO SE RESUELVE LA PRESENTE CONTROVERSIA.**

2. Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 6 de la Ley de Coordinación Fiscal Federal, solicito que como medida cautelar, este Tribunal Constitucional y como Autoridad Judicial Federal, ordene a la **SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO**, entregue de manera directa los recursos al Ayuntamiento de Coscomatepec, Ver., así como los correspondientes intereses, descontando su monto de la participación que corresponda al demandado Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Ello con base el artículo antes invocado y en la Jurisprudencia citada en el cuerpo del presente."

De lo anterior, se desprende que la medida cautelar se solicita, esencialmente, para que el Poder Ejecutivo de Veracruz de Ignacio de la Llave se abstenga de retener la entrega de las participaciones y/o aportaciones federales que corresponden al municipio actor y que ésta se realice de manera directa, sin intervención estatal.

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, **procede negar la suspensión en los términos solicitados.**

Esto, en virtud de que el municipio actor, precisó, en el desahogo de la prevención formulada en el expediente principal, mediante proveído de trece de diciembre de dos mil dieciocho, que el acto reclamado es el "**CONVENIO PARA ACORDAR LA METODOLOGÍA, FUENTES DE INFORMACIÓN, MECANISMOS DE DISTRIBUCIÓN Y ACCIONES PARA LA OPERACIÓN DEL FONDO PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL (FIS MDF), QUE FORMA PARTE DEL**

**INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 217/2018**

1291

FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL (EN LO SUCESIVO 'FAIS') DEL RAMO 33 'APORTACIONES FEDERALES PARA ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS' y fue omiso en mencionar lo atinente a los pagos parciales o retenciones de recursos públicos o el tipo de recursos no entregados, de lo que se advierte que no demanda la invalidez de los montos y/o meses del año dos mil dieciocho a los que corresponden, por lo tanto, la retención de recursos que solicitó constituyen actos inciertos, al no ser determinados, ni tener certeza de su realización, por ende, no son susceptibles de suspenderse, esto en virtud de que no acredita la existencia de ningún acto concreto de aplicación.

falla

En este orden de ideas, no es posible otorgar la suspensión respecto de actos inciertos e indeterminados dado que la suspensión en controversia constitucional procede siempre y cuando de una valoración de la naturaleza de los actos concretos se advierta que éstos son susceptibles de suspenderse, situación que en el presente caso no acontece pues, se insiste, no hay un monto o retención de recursos públicos en específico que en este momento se tilde de inconstitucional.

Además, es inadmisibile la pretensión de la 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 el artículo 6, párrafo segundo⁸, de la Ley de Coordinación Fiscal, en tanto una medida cautelar no puede tener por efecto la inaplicación de una norma.

▽

Aunado a lo anterior, como se señaló, la suspensión en controversias constitucionales participa de la naturaleza de una medida cautelar, es decir,

⁸ Artículo 6. [...]

La Federación entregará las participaciones a los municipios por conducto de los Estados, dentro de los cinco días siguientes a aquel en que el Estado las reciba; el retraso dará lugar al pago de intereses, a la tasa de recargos que establece el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones; en caso de incumplimiento la Federación hará la entrega directa a los Municipios descontando la participación del monto que corresponda al Estado, previa opinión de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales. [...]

INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 217/2018

FORMA A-54



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

ésta no puede tener por efecto reconocer y/o constituir, aun de manera provisional, el derecho que se pretende en el fondo del asunto, pues esto, en todo caso, se hará en la sentencia que en su oportunidad se dicte.

En consecuencia, atento a lo razonado con antelación,
se

ACUERDA

Único. Se niega la suspensión solicitada por el Municipio de Coscomatepec, Veracruz de Ignacio de la Llave, por lo que hace a la entrega de las participaciones y/o aportaciones federales que corresponden al municipio actor y que se haga de manera directa, sin intervención estatal.

Notifíquese. Por lista, por oficio a las partes; a los poderes ejecutivos Federal y de Veracruz de Ignacio de la Llave, así como al Legislativo de esa entidad, en sus residencias oficiales.

En ese orden de ideas, remítase la versión digitalizada del presente acuerdo, a la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, con residencia en Xalapa, por conducto del MINTERSCJN, regulado en el Acuerdo General Plenario 12/2014, a fin de que generen la boleta de turno que le corresponda y lo envíen al órgano jurisdiccional en turno, a efecto de que, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 157⁹ de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, 4, párrafo primero¹⁰, y 5¹¹ de la ley reglamentaria de la materia, lleven a cabo, con carácter de urgente, la diligencia de notificación por oficio a los poderes Ejecutivo, Legislativo, todos de Veracruz de Ignacio de la Llave, en sus residencias oficiales, de lo ya indicado; lo anterior, en la inteligencia de que, para los efectos de lo previsto

⁹ **Artículo 157.** Las diligencias que deban practicarse fuera de las oficinas de la Suprema Corte de Justicia o del Consejo de la Judicatura Federal se llevarán a cabo por el ministro, consejero, secretario, actuario o juez de distrito que al efecto comisione el órgano que conozca del asunto que las motive.

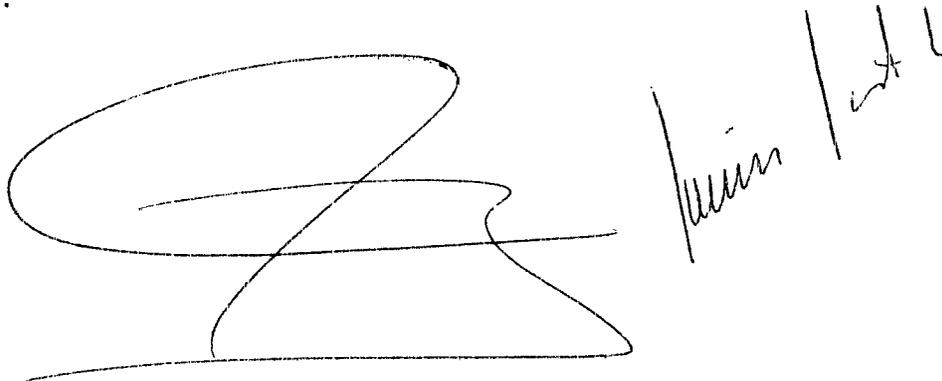
¹⁰ **Artículo 4.** Las resoluciones deberán notificarse al día siguiente al en que se hubiesen pronunciado, mediante publicación en lista y por oficio entregado en el domicilio de las partes, por conducto del actuario o mediante correo en pieza certificada con acuse de recibo. En casos urgentes, podrá ordenarse que la notificación se haga por vía telegráfica. [...]

¹¹ **Artículo 5.** Las partes estarán obligadas a recibir los oficios de notificación que se les dirijan a sus oficinas, domicilio o lugar en que se encuentren. En caso de que las notificaciones se hagan por conducto de actuario, se hará constar el nombre de la persona con quien se entienda la diligencia y si se negare a firmar el acta o a recibir el oficio, la notificación se tendrá por legalmente hecha.

**INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 217/2018**

en los artículos 298¹² y 299¹³ del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria, de conformidad con el artículo 1 de la ley reglamentaria de la materia, la copia digitalizada de este proveído, en la que conste la evidencia criptográfica de la firma electrónica del servidor público responsable de su remisión por el **MINTERSCJN**, hace las veces del **despacho número 47/2019**, en términos del artículo 14, párrafo primero¹⁴, del citado Acuerdo General Plenario **12/2014**, por lo que se requiere a los órganos jurisdiccionales, a fin de que en auxilio de las labores de este Alto Tribunal, a la brevedad posible, lo devuelvan debidamente diligenciado por esa misma vía.

Lo proveyó y firma el **Ministro instructor, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena**, quien actúa con 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 dieciocho de enero de dos mil diecinueve, dictado por el **Ministro instructor Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena**, en el incidente de suspensión de la controversia constitucional **217/2018**, promovida por el Municipio de Coscomatepec, Veracruz de Ignacio de la Llave. Conste.

JAE/LMI-01



¹² **Artículo 298.** Las diligencias que no puedan practicarse en el lugar de la residencia del tribunal en que se siga el juicio, deberán encomendarse al Juez de Distrito o de Primera Instancia para asuntos de mayor cuantía del lugar en que deban practicarse.

Si el tribunal requerido no puede practicar, en el lugar de su residencia, todas las diligencias, encomendará, a su vez, al juez local correspondiente, dentro de su jurisdicción, la práctica de las que allí deban tener lugar.

La Suprema Corte de Justicia puede encomendar la práctica de toda clase de diligencias a cualquier autoridad judicial de la República, autorizándola para dictar las resoluciones que sean necesarias para la cumplimentación.

¹³ **Artículo 299.** Los exhortos y despachos se expedirán el siguiente día al en que cause estado el acuerdo que los prevenga, a menos de determinación judicial en contrario, sin que, en ningún caso, el término fijado pueda exceder de diez días.

¹⁴ **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 PJF, 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. [...]