



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

**INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 21/2011.**

**ACTOR Y DEMANDADO EN LA
RECONVENCIÓN: PODER EJECUTIVO DEL
ESTADO DE JALISCO.**

SUBSECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS.

**SECCIÓN DE TRÁMITE DE CONTROVERSIAS
CONSTITUCIONALES Y DE ACCIONES DE
INCONSTITUCIONALIDAD.**

En México, Distrito Federal, a diez de enero de dos mil doce, se da cuenta al **Ministro Instructor Luis María Aguilar Morales**, con copia certificada del oficio de ampliación de demanda de Emilio González Márquez, Gobernador Constitucional del Estado de Jalisco y de su anexo. Conste.

México, Distrito Federal, a diez de enero de dos mil doce.

Agréguense al expediente, para que surtan efectos legales, la copia certificada del oficio de la segunda ampliación de demanda que formula el Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco y de su anexo; y a efecto de proveer sobre la medida cautelar solicitada, se tiene en cuenta lo siguiente:

El Poder Ejecutivo actor, en su segunda ampliación de demanda impugna:

“...Artículos 38, fracción X, y Décimo Tercero Transitorio de la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco para el Ejercicio fiscal del año 2012, en relación con el artículo 51 de la Ley de Fiscalización Superior y Auditoría Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios”.

En cuanto a la suspensión de los actos impugnados en la citada ampliación de demanda, el promovente aduce:

“...Para efectos del caso abordado en la presente demanda de controversia constitucional, debe manifestarse en forma resumida que el bien jurídico tutelado en la especie no es sólo la división de poderes como fundamento esencial del estado, sino fundamentalmente el ejercicio pleno y cabal de los ámbitos de competencia de las autoridades constituidas y a favor de los bienes y servicios que estas tienen encomendados para bienestar de la población circunscrita al ámbito competencial de dichas autoridades, tal como lo

J

prescriben los artículos 31 fracción IV y 26 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En este sentido, las funciones fiscales recaudatorias y directivas del presupuesto de egresos, tanto a nivel estatal como en lo referente a los Ayuntamientos del Estado de Jalisco, incluyendo sus organismos públicos descentralizados y entidades paraestatales, no puede entenderse si no es como una actividad esencial del Estado, así como intrínsecamente inexcusable a fin de satisfacer el resto de funciones encomendadas a las autoridades constituidas en beneficio de la población, por lo que resultan ser dichas funciones el bien jurídico a tutelar directamente y con ello, indirectamente, el resto de funciones del Estado, como son las realizadas por el Poder Judicial.

...En efecto, lo anterior es así en tanto que como fue expuesto en párrafos arriba, las normas que integran el sistema tributario impugnado son hipótesis normativas que se pretenden hacer pasar como legislativas y sin embargo, omiten en su conformación el carácter de generalidad que debe prevalecer en toda norma que se repute como acto esencialmente legislativo.

De esto se colige que es posible dictar la suspensión en el presente juicio de control constitucional respecto de los artículos que conforman el sistema tributario impugnado mediante la presente controversia constitucional, en mérito de que dichos artículos si bien son normativos, adolecen de ser disposiciones de carácter general y por consecuencia, no pueden reputarse como parte de las normas que considera la excepción prevista en el artículo 14 segundo párrafo de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

...la apariencia de la existencia del derecho, ésta debe apuntar a una credibilidad objetiva y seria que descarte una pretensión manifiestamente infundada, temeraria o cuestionable, lo que se logra a través de un conocimiento superficial, dirigido a lograr una decisión de mera probabilidad respecto de la existencia del derecho discutido en el proceso, de modo que, según un cálculo de probabilidades, sea posible anticipar que en la sentencia definitiva se declarará la inconstitucionalidad del acto

X



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

impugnado; razones estas que relacionadas con los argumentos presentados en los conceptos de invalidez que integran esta demanda de controversia constitucional hacen prever que se cumple con este requerimiento.

De los artículos que conforman el sistema tributario impugnado, resulta claro y manifiesto, sin necesidad de estudio de fondo alguno, que en efecto, existe un actuar del Congreso del Estado mediante el cual éste se arroga facultades que originariamente y en sede constitucional pertenecen a otros órdenes de gobierno, como el Poder Ejecutivo y los ayuntamientos, a la vez que dicho sistema incide negativamente en la asignación que originalmente establece la Carta Magna a los diversos ámbitos de competencia, lo cual se desprende de la lectura simple de esta demanda de controversia constitucional, por lo que es objetivo de la misma que se respete el orden jurídico conforme al cual el Poder Constituyente estableció que serían atribuciones de los poderes ejecutivos y los ayuntamientos la función fiscal recaudatoria, y de no decretarse la suspensión solicitada, se provocaría un mayor perjuicio que beneficio al interés público...

De pervivir los efectos de los oficios impugnados (sic) ... la competencia recaudadora del Poder Ejecutivo quedaría supeditada a los designios que determine el Congreso del Estado dado que las atribuciones inherentes a dicha competencia no podría ejercerse sino previa adquisición al Congreso Local de las formas valoradas y recibos para cobro, lo que repercutiría gravemente en la obtención de los recursos financieros necesarios para el ejercicio de todas las funciones públicas no sólo del Poder Ejecutivo sino del resto de las entidades públicas del Estado, entre ellas, el propio Congreso del Estado, y sin duda, representaría una manifiesta violación al orden competencial establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos...

...debe manifestarse que el peligro en la demora, consistente en la posible frustración de los derechos del promovente de la medida, como consecuencia de la tardanza en el dictado de la resolución de fondo, en el caso de la especie sería tal que se verían comprometidos recursos financieros que no fueron

presupuestados con el fin de hacer las compras de las formas valoradas y recibos de cobro al Poder Legislativo, pero sobre todo, el peligro en la demora acarrearía la transgresión directa por parte de las autoridades exactoras a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos...

...si se negarse la suspensión y se retrasara la resolución definitiva de este asunto, y al final del proceso se reconociera la invalidez del sistema tributario y los oficios impugnados, se podría provocar un mayor perjuicio para el Estado en tanto que los recursos financieros con los que contase se destinarían a un gasto no presupuestado...

...la suspensión solicitada deber otorgarse en tanto que la misma no coloca en una situación de peligro la seguridad o la economía nacional ni estatal, en mayor medida que su negación lo haría, como tampoco el dictado de la suspensión afectaría a las instituciones del orden jurídico mexicano como sí lo hace el sistema tributario impugnado...

...es indudable que es mayor el beneficio que representa para el interés público y el beneficio social considerar que la suspensión solicitada es procedente en tanto que se refiere a disposiciones normativas no legislativas generales sino con el carácter de privativas, que además su pervivencia provocaría un mayor perjuicio al interés público, por lo que debe privilegiarse la tutela del bien jurídico superior que en el caso de la especie es la satisfacción de las funciones públicas encomendadas a las autoridades constituidas en beneficio directo de la población, por lo que debe estimarse procedente dictar la suspensión solicitada respecto de los artículos 38 fracción X y Décimo Tercero Transitorio de la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco para el ejercicio fiscal del año 2012, y el artículo 51 de la Ley de Fiscalización Superior y Auditoría Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios...".

Los artículos 14 y 18 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establecen que se deben tomar en cuenta los elementos que sean proporcionados por las partes, así como las circunstancias y características particulares de la controversia constitucional, a fin de proveer sobre la petición de suspensión de los actos impugnados.



Debe considerarse que la suspensión en controversias constitucionales se encuentra regulada en 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, de cuyo contenido se advierten las siguientes cuestiones:

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

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

Al respecto el Tribunal Pleno emitió la tesis de jurisprudencia P./J. 27/2008, cuyo texto es el 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”.

(Semana Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXVII, correspondiente a marzo de dos mil ocho, página mil cuatrocientas setenta y dos, registro 170,007)

Como se advierte de este criterio jurisprudencial, la suspensión 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 resuelve el juicio principal, siempre que la naturaleza del acto lo permita y, en su caso, no se actualice alguna de la prohibiciones que establecen los artículos 14 y 15 de la ley reglamentaria de la materia.

En principio, resulta necesario transcribir los artículos 38, fracción X y Décimo Tercero Transitorio de la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco para el ejercicio fiscal 2012, y el artículo 51 de la Ley de Fiscalización Superior y Auditoría Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios, respecto de los cuales el promovente aduce en su segundo oficio de ampliación que **“adolecen de ser disposiciones de carácter general”** y que, por ende, no deben tenerse como normas generales para efectos de la prohibición que

X



establece el artículo 14 de la ley reglamentaria de la materia. Tales preceptos establecen:

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

“Artículo 38. La hacienda estatal de acuerdo con lo establecido en la Ley de Hacienda del Estado de Jalisco, puede percibir los productos derivados de:

(...)

X. Por las formas valoradas y recibos de cobro que adquieran las entidades de fiscalizadas estatales y municipales, ante el Congreso del Estado, a que hace mención el artículo 51 de la Ley de Fiscalización Superior y Auditoría Pública del Estado de Jalisco, se cobrarán en base a la siguiente:

a) Formas valoradas en formato ordinario de conformidad con las siguientes tarifas:

TIPO DE FORMA VALORADA	VALOR.
Recibo oficial de ingresos	\$3.05
Recibo de licencia municipal 2012	\$6.06
Recibo de participación	\$4.42
Recibo de multa federal	\$4.42
Recibo de zona federal	\$4.42
Recibo de impuesto predial	\$3.60
Recibo de servicio catastral	\$3.60
Boletos piso plaza \$1.00	\$0.33
Boletos piso plaza \$2.00	\$0.33
Boletos piso plaza \$3.00	\$0.33
Boletos piso plaza \$5.00	\$0.33
Boletos piso plaza \$10.00	\$0.33
Recibo de agua potable y alcantarillado	\$3.05
Aviso de transmisión patrimonial	\$6.06
Certificación de acta de nacimiento	\$3.05
Acta de nacimiento federal (oficio)	\$12.38
Acta de nacimiento federal (carta)	\$12.38
Orden de pago con recibo	\$2.56
Orden de pago sin recibo	\$2.56
Recibo oficial DIF	\$2.58
Hologramas	\$24.51
Orden de pago con recibo DIF	\$2.56
Orden de pago sin recibo DIF	\$2.56

b) Formas valoradas en formato especial. En aquellos casos en que los entes públicos estatales o municipales y entidades fiscalizables, soliciten la elaboración de las formas valoradas y recibos de ingresos en un formato especial; el precio que deberá pagar al H. Congreso del Estado de Jalisco a través de la Comisión de Administración, será el que resulte de multiplicar el costo proveedor del Congreso por 2; que en ningún caso será menor a los precios fijados en esta publicación; por lo que el precio final incluirá tanto el costo de impresión, costo operativo, más los derechos implícitos de las formas y recibos oficiales.

DÉCIMO TERCERO. El Poder Ejecutivo, a través de la Secretaría de Finanzas deberá transferir mensualmente, antes del día

quince de cada mes, al Congreso del Estado, los ingresos que perciba por concepto de venta de formas valoradas de conformidad con el artículo 51 de la Ley de Fiscalización Superior y Auditoría Pública del Estado de Jalisco; establecidos en la fracción X del artículo 38 de la presente Ley. Independientemente de la totalidad de los recursos financieros que corresponden ordinariamente al Poder Legislativo en virtud de la partida 01-00- 4121 del Presupuesto de Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal del año 2012.

Artículo 51. Las entidades fiscalizadas estatales y municipales, deberán adquirir las formas valoradas y recibos para cobros de ingresos de las haciendas públicas estatal y municipales, en los términos de la ley, ante el Congreso del Estado y previo pago de los derechos correspondientes previstos en la Ley de Ingresos del Gobierno del Estado, para el ejercicio fiscal que corresponda.

Los ingresos generados por el pago de los derechos a que se refiere el párrafo anterior, deberán ser remitidos de forma íntegra al Congreso del Estado.

Las entidades auditables municipales presentarán a la Auditoría Superior, antes del día último de febrero del año siguiente al del ejercicio fiscal de que se trate, las cuentas públicas correspondientes al año anterior, junto con toda la documentación original comprobatoria y justificativa de las mismas.

Las entidades auditables estatales presentarán a la Auditoría Superior antes del 31 de marzo del año siguiente al del ejercicio fiscal de que se trate, las cuentas públicas correspondientes al año anterior, junto con toda la documentación original comprobatoria y justificativa de las mismas.

Las cuentas públicas deberán consolidar la información de los informes semestral de avance y anual de gestión financiera.

La documentación original a que se refiere este artículo deberá preferentemente enviarse por medios magnéticos o electrónicos, quedando asentada de forma oficial, la responsabilidad por parte de los titulares de las entidades, de que los medios magnéticos o electrónicos proporcionados, contienen información idéntica a la documentación original, comprobatoria y justificativa de sus cuentas públicas correspondientes al año anterior, y del informe de avance de gestión financiera, y que dicha documentación seguirá en posesión de la entidad.

Al efecto, las entidades auditables que envíen la información aludida en el párrafo anterior por medios electrónicos deberán adjuntar a la misma su firma electrónica certificada en los términos de la ley de la materia, para que la Auditoría Superior, de la misma manera, les acuse de recibo.

Las oficinas regionales del Congreso del Estado estarán facultadas para recibir las cuentas públicas, mismas que tendrán la obligación de remitirlas inmediatamente a la Auditoría Superior.”

Los preceptos legales impugnados regulan el pago a cargo de las entidades fiscalizadas estatales y municipales, por la adquisición de las formas valoradas y recibos para cobros de ingresos de las haciendas públicas estatal y municipales, cuyos ingresos debe



remitir íntegramente la Secretaría de Finanzas estatal al Congreso del Estado, en forma mensual, antes del día quince de cada mes.

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

Así, del estudio integral del oficio de la segunda ampliación de demanda se advierte que la parte actora pretende que se le otorgue la medida cautelar para interrumpir los efectos de las normas que establecen los ingresos antes precisados, manifestando que las disposiciones que integran el sistema tributario impugnado son hipótesis normativas que se pretenden hacer pasar como legislativas y, sin embargo, omiten en su conformación el carácter de generalidad que debe prevalecer en toda norma que se repute como acto esencialmente legislativo.

Sin prejuzgar sobre el fondo del asunto, que será materia de la sentencia que en su oportunidad se dicte, **no procede otorgar la suspensión** respecto de los preceptos impugnados en el oficio de la segunda ampliación de demanda, porque se trata de normas de observancia general que establecen el pago por formas valoradas y participan de las características de una ley en sentido formal y material, en tanto provienen del Congreso estatal y se aplican de manera abstracta e impersonal a todos los sujetos que se ubican en el supuesto legal, en forma obligatoria y permanente mientras no sean derogadas o abrogadas.

Conviene aclarar que es motivo suficiente para negar la suspensión de los actos impugnados, el hecho de que se actualice alguno de los supuestos de prohibición que establecen los artículos 14, párrafo segundo, y 15 de la ley reglamentaria de la materia; y en el caso se actualiza la hipótesis legal que contempla el primero de dichos preceptos, en los términos siguientes: "(...) **La suspensión no podrá otorgarse en aquellos casos en que la controversia se hubiere planteado respecto de normas generales.**", conforme a la tesis XXXII/2005 de la Segunda Sala de este Alto Tribunal, cuyo contenido es el siguiente:

"SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA PROHIBICIÓN DE OTORGARLA RESPECTO DE NORMAS GENERALES INCLUYE LOS ARTÍCULOS TRANSITORIOS Y SUS

EFECTOS. La prohibición del artículo 14 de la Ley Reglamentaria de la materia, en el sentido de no otorgar la suspensión respecto de normas generales, incluidas las de tránsito, tiene como finalidad que no se paralicen sus efectos, por eso, cuando en la controversia constitucional se impugna una norma a través de su primer acto de aplicación, de proceder la medida cautelar solicitada, se suspenden los efectos y consecuencias del acto concreto de aplicación, pero de ninguna forma el contenido de la disposición legal aplicada.

(Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXII, marzo de dos mil cinco, página novecientos diez).

En estas condiciones, es inexacto lo manifestado por el promovente, en el sentido de que los preceptos impugnados no tiene el carácter de normas generales, pues como ya se vio, regulan una situación jurídica general obligatoria, en forma abstracta e impersonal, cuyas características no se alteran por la naturaleza del ingreso o por el destino que el legislador establece, cuya constitucionalidad o inconstitucionalidad debe ser materia del fondo del asunto.

En el mismo sentido se dictó el auto de veintiuno de febrero de dos mil once, respecto de la medida cautelar solicitada en relación con las normas impugnadas en la demanda inicial, el cual fue impugnado por el Poder Ejecutivo actor a través del recurso de reclamación 17/2011-CA, resuelto por la Segunda Sala de este Alto Tribunal el primero de junio de dicho año, en los términos siguientes: ***“ÚNICO.- Es infundado el presente recurso de reclamación. Notifíquese...”***

Cabe destacar que la suspensión en controversias constitucionales participa de la naturaleza de una medida cautelar y no puede tener por efecto restituir el derecho que se pretende en el fondo del asunto, en cuanto a interrumpir de manera abstracta la eficacia de las normas generales impugnadas, dado que ello sólo podría ser materia de una sentencia de invalidez.

Y



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

Aunado a lo anterior, de concederse la medida cautelar para interrumpir en cualquier modo el sistema de recaudación, implicaría prejuzgar respecto del fondo del asunto, de ahí que tampoco es factible realizar una apreciación anticipada, de carácter provisional, sobre la apariencia del buen derecho, ya que el juicio de probabilidad o verosimilitud del derecho que pueda o no tener, no estaría relacionado con un acto concreto que pueda ser materia de impugnación, sino con la eficacia y alcance de las normas de observancia general. Asimismo, tampoco existe peligro en la demora, pues la circunstancia relativa a la recaudación del importe derivado de la adquisición de las "formas valoradas" y/o la transferencia de los ingresos correspondientes al Congreso estatal, en el tiempo que dure la substanciación de la controversia, no justifica la necesidad de prevenir la posible frustración de derechos, en razón de la eventual tardanza en el dictado de la resolución de fondo.

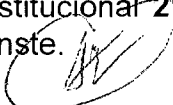
En consecuencia, atendiendo a las circunstancias y características particulares de la presente controversia constitucional, con apoyo en lo dispuesto por los artículos 14 a 18 de la invocada ley reglamentaria, se acuerda:

I. Se niega la suspensión solicitada por el Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, respecto de los actos impugnados en su segunda ampliación de demanda.

II. Notifíquese por lista y mediante oficio a las partes.

Lo proveyó y firma el **Ministro Instructor Luis María Aguilar Morales**, quien actúa con el licenciado **Marco Antonio Cepeda Anaya**, 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.

**INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 21/2011**

Esta hoja corresponde al proveído de diez de enero de dos mil doce, dictado por el **Ministro Instructor Luis María Aguilar Morales**, en el incidente de suspensión de la controversia constitucional **21/2011**, promovida por el Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco. Conste. 
MESH