



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

INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 174/2016

ACTOR: MUNICIPIO DE PEROTE, 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 veintinueve de noviembre 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 veintinueve de noviembre 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 Perote, 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

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

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 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

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 174/2016

FORMA A-54

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 Perote, Veracruz de Ignacio de la Llave, impugnó lo siguiente:

"1).- De las autoridades señaladas se demanda la invalidez de las órdenes, instrucciones, autorizaciones y/o aprobaciones que se hayan emitido para la realización de la indebida retención de las participaciones federales que le corresponden al municipio de Perote, Veracruz, por concepto de:

1.- Fondo de Fortalecimiento Financiero para Inversión, FORTAFIN-A-2016 \$40,000.001.00 (Cuarenta Millones un Peso 00/100 M.N.).

Recursos que fueron asignados bajo el rubro 20.3 Ampliaciones para Proyectos de Desarrollo Regional 2016, para ser aplicados en 37 Obras de

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 SUSPENSION DE LA
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 174/2016**

la Cartera de Proyectos Autorizada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

2.- Así como los recursos correspondientes al concepto del Ramo 33, en lo particular a:

1.-Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del D.F. 'FISM-DF' por la cantidad de \$11'409,943.00 (ONCE MILLONES CUATROCIENTOS NUEVE MIL NOVECIENTOS CUARENTA Y TRES PESOS 00/100 M.N.), correspondientes a los meses de Agosto, Septiembre y Octubre.

3.- Así también los recursos correspondientes al Fideicomiso Irrevocable Emisor de Administración y Pago F/988, del cual somos parte y que tenemos conocimiento que la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz, recibió por conducto del DEUTSCHE BANK MÉXICO S.A., en fecha 10 de agosto de 2016 por la cantidad de \$138'181,244.23 (CIENTO TREINTA Y OCHO MILLONES CIENTO OCHENTA Y UN MIL DOSCIENTOS CUARENTA Y CUATRO PESOS 23/100 M.N.) por concepto de remanentes correspondientes al primer semestre de 2016 del citado fideicomiso, y que a la fecha no hemos recibido la cantidad que nos corresponde, siendo **\$526,864.24 (QUINIENTOS VEINTISEIS MIL OCHOCIENTOS SESENTA Y CUATRO PESOS 24/100 M.N.)**, los cuales derivan del factor de distribución correspondiente a 0.381285280069801% asignado a este H. Ayuntamiento de acuerdo al porcentaje de distribución marcado en la Ley de Coordinación Fiscal;

Haciendo un total por concepto de los tres rubros mencionados de **\$51'936,808.24 (Cincuenta y un millones novecientos treinta y seis mil ochocientos ocho pesos 24/100 M.N.)**

Mismos que hace meses ya fueron entregados al Estado por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

2.- Se reclama de todas las autoridades antes señaladas la invalidez de cualquier orden para llevar a cabo los descuentos y retención indebidos de las participaciones federales que le corresponden al municipio que represento por concepto de:

[...]

4.- Se declare en la sentencia que se pronuncie en la controversia constitucional que ahora inicio, la obligación de las autoridades demandadas de restituir y entregar las cantidades que inconstitucionalmente han detenido a las participaciones que corresponden al municipio que represento provenientes de los Fondos:

[...]

Así como también se les condene 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, por el retraso injustificado en entregarlas a mi representada."



INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 174/2016

FORMA A-5

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

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

“CAPÍTULO RELATIVO A LA SUSPENSIÓN DE LOS ACTOS Y OMISIONES RECLAMADOS.

[...]

Por ello, se pide a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, proceda a otorgar la suspensión anticipando los posibles resultados que pudieran conseguirse con la resolución de fondo que se dicte, toda vez que en el asunto que nos ocupa, las particularidades del mismo dan certeza y convicción de que **existe una razonable probabilidad de que las pretensiones del Municipio que represento, tienen una apariencia de juridicidad** y que, además **las circunstancias paralelas derivadas de la ilegal retención de los fondos federales materia de litis** (poner en riesgo el derecho humano al desarrollo social de los ciudadanos que habitan en Perote, Veracruz, así el bienestar de la persona humana que se encuentra bajo el imperio del Municipio al que represento) **conducen a sostener que igualmente existe peligro en la demora de su concesión.**

[...]

En ese orden de ideas, visto que en el presente asunto, el Municipio que represento cumple con los requisitos exigidos por la ley para que se conceda la suspensión de los actos que se reclaman de ilegales, se ruega a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación que conceda la misma y siguiendo lo dispuesto por el artículo 18 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución, señale con precisión sus alcances y efectos, 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, por lo que se ruega que **la medida cautelar debe ser para el efecto de que:**

1.- De forma inmediata el Gobierno del Estado de Veracruz y las autoridades aquí demandadas, entreguen de forma inmediata al Municipio de Perote, Veracruz, los fondos federales correspondientes a los fondos siguientes:

1.- Fondo de Fortalecimiento Financiero para Inversión, FORTAFIN-A-2016 \$40,000.001.00 (Cuarenta Millones un Peso 00/100 M.N.).

Recursos que fueron asignados bajo el rubro 20.3 Ampliaciones para Proyectos de Desarrollo Regional 2016, para ser aplicados en 37 Obras de la Cartera de Proyectos Autorizada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

2.- Así como los recursos correspondientes al concepto del Ramo 33, en lo particular a:

1.-Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del D.F. 'FISM-DF' por la cantidad de \$11'409,943.00 (ONCE MILLONES CUATROCIENTOS NUEVE MIL NOVECIENTOS CUARENTA Y TRES PESOS 00/100 M.N.), correspondientes a los meses de Agosto, Septiembre y Octubre.

3.- Así también los recursos correspondientes al Fideicomiso Irrevocable Emisor de Administración y Pago F/988, del cual somos

**INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 174/2016**

parte y que tenemos conocimiento que la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz, recibió por conducto del DEUTSCHE BANK MÉXICO S.A., en fecha 10 de agosto de 2016 por la cantidad de \$138'181,244.23 (CIENTO TREINTA Y OCHO MILLONES CIENTO OCHENTA Y UN MIL DOSCIENTOS CUARENTA Y CUATRO PESOS 23/100 M.N.) por concepto de remanentes correspondientes al primer semestre de 2016 del citado fideicomiso, y que a la fecha no hemos recibido la cantidad que nos corresponde, siendo **\$526,864.24 (QUINIENTOS VEINTISEIS MIL OCHOCIENTOS SESENTA Y CUATRO PESOS 24/100 M.N.)**, los cuales derivan del factor de distribución correspondiente a 0.381285280069801% asignado a este H. Ayuntamiento de acuerdo al porcentaje de distribución marcado en la Ley de Coordinación Fiscal;

Haciendo un total por concepto de los rubros mencionados de **\$51'936,808.24 (Cincuenta y un millones novecientos treinta y seis mil ochocientos ocho pesos 24/100 M.N.)**

Cantidad que le corresponden y que son materia de la litis constitucional, mismo que los demandados ya recibieron por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público desde hace meses...”.

De lo anterior, se desprende que la medida cautelar se solicita, esencialmente, para que las autoridades demandadas entreguen inmediatamente los recursos económicos que precisa y, sostiene, corresponden al Municipio actor por el Fondo de Fortalecimiento Financiero para Inversión, FORTAFIN-A-2016; los recursos correspondientes al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del D.F. (FISM-DF) por los meses de Agosto, Septiembre y Octubre, y al Fideicomiso Irrevocable Emisor de Administración y Pago F/988, en los que se retuvo la cantidad demandada por concepto de participaciones federales del Ramo 33.

En este sentido, **procede negar la suspensión solicitada respecto de las retenciones realizadas con fecha anterior a la presentación de la demanda**, pues con independencia de que puedan o no ser materia del estudio de fondo en el presente asunto, para efectos de la suspensión constituyen un acto consumado, como se corrobora con la tesis aislada que se transcribe a continuación.

“CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. NO PROCEDE EL OTORGAMIENTO DE LA SUSPENSIÓN EN CONTRA DE ACTOS CONSUMADOS. Resulta improcedente otorgar la suspensión en una



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

INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 174/2016

controversia constitucional en contra de actos consumados, porque equivaldría a darle a la medida cautelar efectos restitutorios que ni siquiera son propios de la sentencia de fondo, ya que por disposición expresa del artículo 105, penúltimo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (disposición que se reproduce en el numeral 45, segundo párrafo, de la ley reglamentaria del precepto constitucional citado), la declaración de invalidez de las sentencias no tiene efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia. Por tanto, si la sentencia de fondo que se dicte en ese juicio constitucional no tiene efectos retroactivos, menos podría tenerlos la resolución que se pronuncie en el incidente cautelar, máxime que el objeto de éste es impedir la realización de ciertos actos, lo que lógicamente sólo puede evitarse cuando no se han materializado".⁷

Por tanto, se insiste, procede negar la suspensión respecto de las retenciones que ya se realizaron, pues de acoger lo pretendido por el actor, se le darían efectos restitutorios a la medida cautelar y, en ese sentido, será la sentencia definitiva que en su oportunidad se dicte la que atienda y resuelva al respecto.

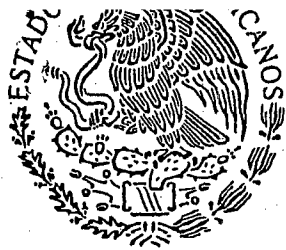
Además, sin prejuzgar respecto del fondo del asunto que será motivo de estudio de la sentencia que en su oportunidad se dicte, **se niega la medida cautelar en los términos pretendidos por el accionante**, esto es, para que se le entreguen inmediatamente las cantidades específicas que menciona relativas al Fondo de Fortalecimiento Financiero para Inversión, FORTAFIN-A-2016; los recursos correspondientes al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del D.F. (FISM-DF) por los meses de Agosto, Septiembre y Octubre y al Fideicomiso Irrevocable Emisor de Administración y Pago P/988, por concepto del Ramo 33 pues, como reconoce en su escrito inicial, **su alegada retención es materia de la litis constitucional** y, por tanto, la determinación relativa a si deben entregarse o no al promovente será tomada una vez que se haya analizado el fondo de este medio de control constitucional.

⁷ Tesis LXVII/2000, aislada, Segunda Sala, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XII, julio de dos mil, página 573, número de registro: 191,523.

No obstante, 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 solicitada 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 económicos por participaciones federales, particularmente, del Fondo de Fortalecimiento Financiero para Inversión, FORTAFIN-A-2016; los recursos correspondientes al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del D.F. (FISM-DF) por los meses de Agosto, Septiembre y Octubre, y al Fideicomiso Irrevocable Emisor de Administración y Pago F/988, por concepto del Ramo 33, que correspondan al municipio con posterioridad a la presente fecha y hasta en tanto se resuelva el fondo del asunto, esto es, para que el Poder Ejecutivo demandado no deje de ministrar en lo subsecuente los pagos de participaciones y/o aportaciones federales que le correspondan, hasta en tanto se dicte sentencia definitiva en el presente 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 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.



INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA CONTROVERSI A CONSTITUCIONAL 174/2016

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

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 niega la suspensión solicitada por el Municipio actor respecto de las cantidades que se alega, han sido retenidas en los fondos que indica en su escrito inicial por las razones señaladas previamente.

II. Se concede la suspensión solicitada por el Municipio de Perote, Veracruz de Ignacio de la Llave, para que el Poder Ejecutivo de la entidad se abstenga de interrumpir o suspender la entrega de recursos económicos posteriores a la presente fecha, en los términos precisados en este proveído.

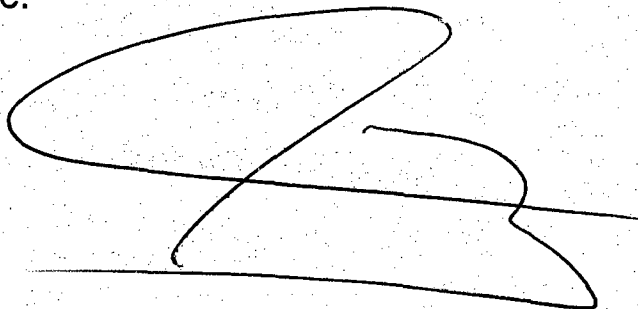
III. La medida suspensiva surtirá efectos sin necesidad de otorgar garantía alguna, sin perjuicio de que pueda modificarse o revocarse por algún hecho superveniente conforme a lo previsto por el numeral 17 de la ley reglamentaria de la materia.

INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 174/2016

IV. 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 al proveído de veintinueve de noviembre de dos mil dieciséis, dictado por el **Ministro instructor Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena**, en el incidente de suspensión de la controversia constitucional 174/2016, promovida por el Municipio de Perote, Veracruz de Ignacio de la Llave. Conste.

JAE 01