



**INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DERIVADO DE LA  
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 183/2016  
ACTOR: MUNICIPIO DE TLILAPAN, VERACRUZ  
SUBSECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS  
SECCIÓN DE TRÁMITE DE CONTROVERSIAS  
CONSTITUCIONALES Y DE ACCIONES DE  
INCONSTITUCIONALIDAD**

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

Ciudad de México, a treinta de noviembre de dos mil dieciséis, se da cuenta al **Ministro Alberto Pérez Dayán, 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 treinta 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 la demanda que integra el expediente principal de la controversia constitucional citada al rubro.

A efecto de proveer sobre la medida cautelar solicitada por el Municipio de Tlilapan, Veracruz, es menester tener presente lo siguiente:

En lo que interesa destacar, del contenido de los artículos 14<sup>1</sup>, 15<sup>2</sup>, 16<sup>3</sup>, 17<sup>4</sup> y 18<sup>5</sup> 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. 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

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> 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 DERIVADO DE LA CONTROVERSIA  
CONSTITUCIONAL 183/2016**

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.”<sup>6</sup>

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

---

<sup>6</sup> Tesis 27/2008, Jurisprudencia, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVII, marzo de dos mil ocho, con número de registro 170,007, Página 1472.



INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DERIVADO DE LA CONTROVERSIA  
CONSTITUCIONAL 183/2016

FORMA A-24

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

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 la prohibiciones que establece el artículo 15 de la ley reglamentaria de la materia.

Ahora bien, en su escrito de demanda, el Municipio de Tlilapan, Veracruz, impugnó lo siguiente:

- a) Las entregas retrasadas y omisión total por parte del demandado, de las participaciones federales que le corresponden al Municipio de Tlilapan, Veracruz, correspondientes a los meses de septiembre y octubre del año dos mil dieciséis hasta la fecha de presentación de la demanda y las que se sigan generando hasta que se entreguen. Así como la omisión en la entrega de los apoyos que se derivan del Fideicomiso Irrevocable Emisor, de Administración y Pago número f-998, celebrado por una parte, como fideicomitentes, el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio la Llave a través de la Secretaría de Finanzas y Planeación y diversos municipios de la entidad, entre los cuales se encuentra el que represento.
- b) La omisión del demandado de regularizar la entrega de las participaciones federales que le corresponden al Municipio de Tlilapan, Veracruz, en los tiempos que establece la Ley de Coordinación Fiscal y la Ley Número 251 que crea el Sistema Estatal de Coordinación Fiscal y establece las bases, Montos y Plazos a los que se sujetarán las Participaciones Federales.
- c) La omisión del demandado de resarcirle económicamente al Municipio de Tlilapan, Veracruz, con motivo del retraso de la entrega de las participaciones federales comprendidas a partir de enero de dos mil quince a la fecha de presentación de demanda, conforme a lo previsto por los artículos 6, segundo párrafo, de la Ley de Coordinación Fiscal y 10 de la Ley Número 251, el pago de intereses correspondientes.

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

[...] SOLICITO LA SUSPENSIÓN DE LOS ACTOS QUE MOTIVAN LA PRESENTE CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL PARA EFECTOS DE CÓMO (sic) MEDIDA CAUTELAR INNOMINADA, LAS APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES QUE CORRESPONDEN AL MUNICIPIO DE TLILAPAN, VERACRUZ, 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 QUE DE LA EFICACIA DE ESTA MEDIDA CAUTELAR DEPENDERÁ (sic) EL QUE SE CONSERVEN LAS COSAS EN UN ESTADO TAL QUE, AL DILUCIDAR EL FONDO DEL ASUNTO, SEA POSIBLE EJECUTAR LA SENTENCIA [...]

Asimismo, como parte integral de la SUSPENSIÓN, se solicita que el Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave cree un fondo con las participaciones federales retenidas ante la inminente conclusión del periodo gubernamental y se asienten los pormenores en la correspondiente acta de entrega-recepción [...]

De lo anterior, se desprende que la medida cautelar se solicita para lo siguiente:

**INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DERIVADO DE LA CONTROVERSIA  
CONSTITUCIONAL 183/2016**

1. Que las participaciones federales presentes o futuras que le corresponden al municipio actor se entreguen de manera directa por conducto de la Federación, y
2. La creación, por parte del Gobierno del Estado de Veracruz, de un fondo con las participaciones federales retenidas, asentándose los pormenores en el acta de entrega-recepción del gobierno que concluye.

Atento a lo solicitado, a las características particulares del caso y a la naturaleza de la materia de impugnación, 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 en que fueron solicitados**, esto es, para que le sean entregadas por conducto de la Federación las cantidades presentes o futuras que le corresponden por concepto de participaciones federales, ya que la Ley de Coordinación Fiscal en el artículo 6, párrafo segundo<sup>7</sup> establece que la entrega de las participaciones a los municipios se llevará a cabo por conducto de los Estados, con la precisión de que en caso de incumplimiento hará la entrega directa la Federación, cuestión última que conforma precisamente la *litis* de este asunto, y que corresponde resolverse en sentencia definitiva y no así en vía incidental.

Así, también resulta inadmisibile la solicitud de crear un fondo con los recursos que, manifiesta, 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 como

<sup>7</sup> **Artículo 6.** Las participaciones federales que recibirán los Municipios del total del Fondo General de Participaciones incluyendo sus incrementos, nunca serán inferiores al 20% de las cantidades que correspondan al Estado, el cual habrá de cubrirselas. Las legislaturas locales establecerán su distribución entre los Municipios mediante disposiciones de carácter general, atendiendo principalmente a los incentivos recaudatorios y principios resarcitorios, en la parte municipal, considerados en el artículo 2o. del presente ordenamiento. 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. Los municipios y, tratándose del Distrito Federal, sus demarcaciones territoriales, recibirán como mínimo el 20% de la recaudación que corresponda al Estado en los términos del último párrafo del artículo 2o. de esta Ley.

Las participaciones serán cubiertas en efectivo, no en obra, sin condicionamiento alguno y no podrán ser objeto de deducciones, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 9 de esta Ley. Los Gobiernos de las entidades, a más tardar el 15 de febrero, deberán publicar en su Periódico Oficial, así como en su página oficial de Internet el calendario de entrega, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como los montos estimados, de las participaciones que las entidades reciban y de las que tengan obligación de participar a sus municipios o demarcaciones territoriales. También deberán publicar trimestralmente en el Periódico Oficial, así como en la página oficial de Internet del gobierno de la entidad, el importe de las participaciones entregadas y, en su caso, el ajuste realizado al término de cada ejercicio fiscal. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público publicará en el Diario Oficial de la Federación la lista de las entidades que incumplan con esta disposición. Las publicaciones anteriores se deberán realizar conforme a los lineamientos que al efecto emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El incumplimiento a las obligaciones de información previstas en este artículo será sancionado en los términos de la legislación en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos.



INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DERIVADO DE LA CONTROVERSIA  
CONSTITUCIONAL 183/2016

FORMA A-54

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

efectos reconocer y/o constituir respecto del derecho que alega la promovente, al ser materia del fondo del asunto, por lo que tampoco es posible otorgarla para tal efecto.

No obstante lo anterior, 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 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 aquellas personas que se encuentren facultadas 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, en el que se haya establecido como forma de pago el descuento con cargo a las participaciones federales que legalmente corresponden a dicho Ayuntamiento.

Así las cosas, la suspensión se concede en los términos ya precisados, a fin de salvaguardar la tutela jurídica respecto de la continuidad en el ejercicio de las funciones de gobierno del Municipio actor hasta en tanto se resuelva el fondo del asunto, máxime que con esta medida no se afecta la seguridad y economía nacionales ni las instituciones fundamentales del orden

**INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DERIVADO DE LA CONTROVERSIA  
CONSTITUCIONAL 183/2016**

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 en los términos en que fue solicitada por el municipio actor.**

**II. Se concede la suspensión al Municipio de Tlilapan, Veracruz, 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.**

**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.**

**Notifíquese.**

Lo proveyó y firma el **Ministro Instructor Alberto Pérez Dayán**, 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.