



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

FORMA A-54

**INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA
CONTROVERSI CONSTITUCIONAL 249/2016
ACTOR: MUNICIPIO DE ALTOTONGA, VERACRUZ
SUBSECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS
SECCIÓN DE TRÁMITE DE CONTROVERSIAS
CONSTITUCIONALES Y DE ACCIONES DE
INCONSTITUCIONALIDAD**

Ciudad de México, a diecinueve de diciembre de dos mil dieciséis, se da cuenta al **Ministro Javier Laynez Potisek, integrante de la Comisión de Receso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al segundo período de dos mil dieciséis**, con la copia certificada de la demanda que integra el expediente principal de la controversia constitucional indicada al rubro. Conste.

Ciudad de México, a diecinueve de diciembre de dos mil dieciséis

Con fundamento en los artículos 56¹ y 58² del Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Comisión de Receso que suscribe acuerda:

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 Altotonga, Veracruz, es menester tener presente lo siguiente:

¹**Artículo 56.** Entre los períodos de sesiones a que se refiere el artículo 3o. de la Ley Orgánica, funcionará una Comisión de Receso integrada por dos o más Ministros nombrados por el Presidente, previo acuerdo del Pleno.

Dicha Comisión dictará los acuerdos relativos a los asuntos jurisdiccionales cuya instrucción corresponda a la Suprema Corte y proveerá los trámites administrativos de carácter urgente. La actuación será colegiada, pero si por cualquier eventualidad faltare alguno de sus miembros, el o los presentes podrán actuar válidamente.

Las decisiones de la Comisión, actuando colegiadamente, se adoptarán por mayoría de votos y en caso de empate tendrá voto de calidad el Ministro con mayor antigüedad en el orden de su designación, salvo que el Presidente de este Alto Tribunal integre dicha Comisión, en cuyo caso a éste corresponderá el voto de calidad.

El Ministro que disienta de alguna determinación podrá solicitar que los motivos de ello se hagan constar en el acta respectiva, así como formular voto particular.

²**Artículo 58.** La Comisión de Receso tendrá las siguientes atribuciones en materia jurisdiccional:

I. Las que corresponden al Presidente, en términos de lo establecido en el artículo 14, fracción II, de la Ley Orgánica, en relación con los asuntos previstos en las fracciones I y X del artículo 10 de ese mismo ordenamiento, y

II. Las que corresponden al Ministro instructor en controversias constitucionales, en acciones de inconstitucionalidad, en juicios de anulación de la declaratoria de exclusión de los Estados del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y en juicios sobre cumplimiento de los convenios de coordinación celebrados por el Gobierno Federal con los Gobiernos de los Estados o el Distrito Federal, en términos de lo previsto en los artículos 10, fracción X, de la Ley Orgánica y 14, 25, 26 y 64 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En los supuestos anteriores, cuando hubiere causa urgente que lo exija, la Comisión podrá habilitar días y horas inhábiles, expresando cuál sea aquella, en términos de lo previsto en el artículo 282 del Código Federal de Procedimientos Civiles, aplicable supletoriamente conforme a lo establecido en el artículo 1o. de la referida Ley Reglamentaria.

INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 249/2016

En lo que interesa destacar, del contenido de los artículos 14³, 15⁴, 16⁵, 17⁶ y 18⁷ 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. Emanada 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.

³ **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.

⁴ **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.

⁵ **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.

⁶ **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.

⁷ **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.



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

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.”⁸

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.

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

⁸ 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 DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 249/2016

"(...) 1) - De las autoridades señaladas se demanda la invalidez de las órdenes, instrucciones, autorizaciones y/o aprobaciones que se haya (sic) emitido para la realización de la indebida retención y/u omisión de pago de las participaciones federales que le corresponden al municipio de Altotonga, Veracruz, por el concepto de Ramo del Ramo 33, en lo particular respecto al:

1.- Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del D.F., \$ 19, 697,052.00 (diecinueve millones seiscientos noventa y siete mil cincuenta y dos pesos 00/100 M.N.), en concepto de pago de las participaciones federales correspondientes al Fondo de Infraestructura Social Municipal, presupuestadas en favor de dicho ayuntamiento en el Presupuesto de Egresos de la Federación, correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre del año dos mil dieciséis a razón de a razón de \$6, 565, 648.00 (seis millones quinientos sesenta y cinco mil seiscientos cuarenta y ocho pesos 00/100 M.N.) mensuales, los cuales debieron ser pagados dentro de los cinco días siguientes de haber recibido el Gobierno del Estado de Veracruz, la ministración por parte del Gobierno Federal, de acuerdo al calendario inserto en el acuerdo por el que se da a conocer la distribución de los recursos del Fondo de aportaciones para la Infraestructura Social Municipal, entre los municipios del Estado de Veracruz, publicado en Gaceta Oficial del Estado de Veracruz número extraordinario 042 de fecha veintinueve de enero de dos mil dieciséis, de la siguiente forma (...)

Esto es, los cuales debieron haber sido pagados a más tardar, las participaciones correspondientes a agosto 2016 el siete de septiembre del año dos mil dieciséis, las correspondientes a septiembre 2016, a más tardar el día 7 de octubre del año dos mil dieciséis; y, las correspondientes al mes de octubre 2016, a más tardar el día 4 de noviembre del año dos mil dieciséis, sin que a la fecha dichas participaciones hayan sido pagadas o depositadas al Ayuntamiento de Altotonga, Veracruz.

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 Ramo General 33, y en lo particular a:

1.-Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del D.F., \$19, 697,052.00(diecinueve millones seiscientos noventa y siete mil cincuenta y dos pesos 00/100 M.N.).

3.- Se reclama la omisión de las autoridades aquí señaladas como demandadas, en el cumplimiento de las obligaciones Constitucionales a su cargo, así como a lo dispuesto en el numeral Sexto párrafo segundo de la Ley. de Coordinación Fiscal, toda vez que han sido omisas en entregar las participaciones federales por el concepto de Ramo General 33, y en lo particular a:

1.-Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del D.F. \$19, 697,052.00 (diecinueve millones seiscientos noventa y siete mil cincuenta y dos pesos 00/100 M.N.).

Que le corresponden al municipio que represento, no obstante que hace meses que estas le fueron transferidas por la Secretaria de Hacienda y Crédito Público.

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



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

corresponden al municipio que represento provenientes del Fondo por el concepto de Ramo General 33, y en lo particular a:

1.-Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales de]. D.F., \$ 19, 697,052.00 (diecinueve millones seiscientos noventa y siete mil cincuenta y dos pesos 00/100 M.N.),

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.”

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

“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 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 que las pretensiones del municipio que represento, tienen una apariencia de juridicidad** y que, además de las circunstancias paralelas derivadas de la ilegal retención de los fondo federales materia de litis (poner en riesgo el derecho humano al desarrollo social de los ciudadanos que habitan en Marlio Fabio Altamirano, Veracruz **conducen a sostener que igualmente existe peligro en la demora de su concesión.**

(...) 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 al Municipio de Altotonga, Veracruz, los fondos federales correspondientes a:**

1. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del D.F., FISM-DF. \$19,697,052.00. diecinueve millones seiscientos noventa y siete mil cincuenta y dos pesos 00/100 M.N.) que le corresponden 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, pues de no concederse en este sentido la suspensión, se pondría en riesgo la operación de todas las funciones municipales por falta de recursos, lo que se traduce en que no se podrían ejercer las obligaciones constitucionales del Municipio, tanto materiales como económicas...”

De lo anterior se desprende que la medida cautelar se solicita, esencialmente, para que se le entregue de manera inmediata al actor un monto de \$19,697,052.00 diecinueve millones seiscientos noventa y siete mil cincuenta y dos pesos 00/100 m.n.) que corresponde al Municipio actor por concepto de Fondo Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del D.F.

INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 249/2016

Atento a lo solicitado, a las características particulares del caso y a la naturaleza de los actos en él impugnados, no es dable conceder la medida cautelar en los términos pretendidos por el accionante, esto es, para que se ordene, vía incidental, la entrega de forma inmediata de las participaciones y/o aportaciones federales que le corresponden, pues la retención de la cantidad citada es materia de la litis constitucional como el propio promovente refiere y, por tanto, la determinación relativa a si debe entregársele o no será motivo de análisis en la sentencia que en su oportunidad se dicte.

En este sentido no podría ordenarse, vía incidental, su entrega inmediata pues, como se señaló, la suspensión en controversias constitucionales participa de la naturaleza de una medida cautelar, es decir, no puede tener por efecto reconocer y/o constituir, aun de manera provisional, el derecho que se pretende en el fondo del asunto, aunado a que conceder la medida precautoria en los términos solicitados, implicaría prejuzgar respecto a que, efectivamente, las participaciones y/o aportaciones federales que reclama le han sido retenidas, lo cual, como se expuso, no puede ser materia de pronunciamiento cautelar, sino, en todo caso, de la sentencia que en su oportunidad se pronuncie.

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, 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 que, por participaciones y/o aportaciones federales, correspondan al Municipio actor a partir de esta fecha y hasta en tanto se resuelva el fondo del asunto, particularmente, el fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del D.F.**

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



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

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.

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 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 salvaguardar la autonomía y libre administración hacendaria 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.

Finalmente, dada la naturaleza e importancia de este procedimiento constitucional, con apoyo en el artículo 282⁹ del invocado código federal, se habilitan los días que se requerirán para llevar a cabo las notificaciones de este acuerdo.

En consecuencia, atento a lo razonado con antelación, se

ACUERDA

I. Se concede la suspensión para que el Poder Ejecutivo de la entidad se abstenga de interrumpir o suspender la entrega de los recursos que le corresponden, a partir de esta fecha, en los términos precisados en este proveído.

II. La medida suspensiva surtirá efectos sin necesidad de otorgar garantía alguna, sin perjuicio de que pueda modificarse o revocarse por

⁹ **Artículo 282.** El tribunal puede habilitar los días y horas inhábiles, cuando hubiere causa urgente que lo exija, expresando cual sea ésta y las diligencias que hayan de practicarse.


**INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 249/2016**

algún hecho superveniente conforme a lo previsto por el numeral 17 de la ley reglamentaria de la materia.

III. 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 Javier Laynez Potisek**, integrante de la **Comisión de Receso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación**, correspondiente al segundo período de dos mil dieciséis, quien actúa con la licenciada **María Oswelia Kuri Murad**, Secretaria de la Comisión que da fe.



EL 19 DIC 2016
SE NOTIFICÓ POR LISTA A LOS
INTERESADOS LA RESOLUCION QUE ANTECEDE. CONSTE

SIENDO LAS CATORCE HORAS DE LA FECHA ANTES
INDICADA Y EN VIRTUD DE NO HABER COMPARECIDO
INTERESADOS, SE TIENE POR HECHA LA NOTIFICACION, POR
MEDIO DE LISTA. DOY FE.

Esta hoja corresponde al proveído de diecinueve de diciembre de dos mil dieciséis, dictado por el **Ministro Javier Laynez Potisek**, integrante de la **Comisión de Receso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación**, correspondiente al segundo período de dos mil dieciséis, en el incidente de suspensión de la controversia constitucional **249/2016**, promovida por el Municipio de Altotonga, Veracruz. Conste.

SOO 1