



INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA CONTROVERSI
CONSTITUCIONAL 21/2011.

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

SUBSECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS.

SECCIÓN DE TRÁMITE DE CONTROVERSIA
CONSTITUCIONALES Y DE ACCIONES DE
INCONSTITUCIONALIDAD.

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

En México, Distrito Federal, a seis de septiembre de dos mil once, 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. Conste

México, Distrito Federal, a seis de septiembre de dos mil once.

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

Primero. El Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, en su demanda inicial impugnó lo siguiente:

“a) Artículos 31, fracción XIV y Décimo Transitorio de la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco para el Ejercicio Fiscal 2011, y el artículo 51 de la Ley de Fiscalización Superior y Auditoría Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios;

b) Oficio sin número y notificado el día cuatro de febrero de 2011, suscrito por el Lic. José Manuel Correa Ceseña y el Lic. Luis Antonio Rocha Santos, Secretario General y el Director de Asuntos Jurídicos y Dictamen Legislativo, respectivamente, ambos del Congreso del Estado, con el cual se notificó a la Secretaría de Finanzas del Poder Ejecutivo; y

c) Oficio 0248/2011 suscrito por el Lic. José Manuel Correa Ceseña y el Lic. Luis Antonio Rocha Santos, Secretario General y el Director de Asuntos Jurídicos y Dictamen Legislativo, respectivamente, ambos del Congreso del Estado, con el cual se notificó el día ocho de febrero de 2011 a la Secretaría de Administración del Poder Ejecutivo.”

Segundo. Por auto de veintiuno de febrero pasado, se negó la suspensión de los actos impugnados en la demanda inicial, conforme a las consideraciones esenciales siguientes:

“...tales oficios atendiendo a su naturaleza no pueden considerarse como actos concretos que deban ser suspendidos, en cuanto a los efectos relacionados con el alcance de las normas, por lo que ve a la adquisición de las “formas valoradas” u obligatoriedad de los formatos impresos, pues con independencia de que sean o no constitucionales, lo cierto es que hacen referencia a la aplicación de los supuestos normativos impugnados; y, en ese sentido no existen elementos para considerar en forma objetiva y razonable, que la recaudación del importe derivado de la adquisición de las “formas valoradas” y/o la transferencia de los ingresos correspondientes al Congreso estatal pueda causar una afectación mayor al interés público.

En ese aspecto, 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 establece el artículo 14 de la Ley Reglamentaria de la materia, entre otros, cuando “pueda afectarse gravemente a la sociedad en una proporción mayor a los beneficios que con ella pudiera obtener el solicitante.”; por tanto, no se trata de constatar si la negativa de la suspensión puede o no causar afectación al interés público, sino de determinar si los efectos de los mencionados oficios, en aplicación de las normas impugnadas, son susceptibles de suspenderse atendiendo a su naturaleza y, en su caso, si es procedente la medida cautelar con el fin de evitar a la parte actora daños o perjuicios irreparables, siempre que no se actualice alguna de las prohibiciones que establece la ley.

En ese orden de ideas, no procede la suspensión respecto de los mencionados oficios, en virtud de que aluden propiamente a los efectos o alcance de las normas impugnadas, que son las que establecen la recaudación de ingresos a través de las formas valoradas, de ahí que subsiste la prohibición de otorgar la medida cautelar tratándose de normas generales, de conformidad con el artículo 14 de la Ley Reglamentaria de la Materia.

Aunado a lo anterior, de concederse la medida cautelar para interrumpir en cualquier modo el sistema de recaudación, incluida la obligación de transferir al Congreso estatal los ingresos correspondientes, implicaría prejuzgar respecto del



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

fondo del asunto, de ahí que tampoco es factible realizar una apreciación anticipada, de carácter provisional, sobre la apariencia del buen derecho, como lo pretende la parte actora, ya que el juicio de probabilidad o verosimilitud del derecho que pueda o no tener, no estaría relacionado con el acto concreto, sino con la eficacia y alcance de las normas de observancia general.”

Tercero. El Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco interpuso recurso de reclamación en contra del citado proveído, formándose el expediente 17/2011-CA, resuelto por la Segunda Sala de este Alto Tribunal en sesión de primero de junio del año en curso, con el punto resolutivo siguiente: **“ÚNICO.- Es infundado el presente recurso de reclamación.”**

Cuarto. Por oficio recibido en este alto Tribunal el diecinueve de abril del año en curso, el Poder Legislativo del Estado de Jalisco dio contestación a la demanda y **reconvino al Poder Ejecutivo actor**, respecto de los actos siguientes:

“A. No acudir ante este poder público a fin de adquirir las formas valoradas y recibos para cobros de ingresos de las haciendas públicas estatales y municipales, para el ejercicio fiscal 2011, en los términos del artículo 51 de la Ley de Fiscalización y Auditoría Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios.

B. No realizar a este Congreso, las transferencias mensuales correspondientes a los meses de enero, febrero y marzo de 2011, antes de los días 15 de cada mes de esta anualidad los ingresos percibidos 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 y sus Municipios, establecidos en la fracción XIV del artículo 31, fracción XIV (sic) de la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco, para el Ejercicio Fiscal 2011.

Así como todas aquellas transferencias que no realice y que corresponden a los meses en que transcurra el presente medio de control constitucional y que sean, los relativos al cumplimiento del (sic) Décimo Transitorio de la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco, para el Ejercicio Fiscal 2011.

C. El autorizar la impresión, adquisición, uso y cobro de formas valoradas y recibos oficiales sin la autorización del Congreso del Estado de Jalisco y que correspondan a los referidos en el artículo 31, fracción XIV, de la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco, para el Ejercicio Fiscal 2011.

D. Todas las consecuencias que se originen de los actos y omisiones que son motivo de la presente demanda, y que redunden en perjuicio de la facultad de este poder público.”

Quinto. Por auto de tres de mayo pasado, se negó la medida cautelar respecto de los actos impugnados en la reconvención, conforme a las consideraciones esenciales siguientes:

“...Atendiendo a la naturaleza de los citados actos (omisiones), estos carecen de ejecución respecto de la cual pueda decretarse la medida cautelar, la que no puede ordenar a la autoridad demandada que realice el acto cuya omisión se le atribuye, por tratarse del derecho litigioso que es materia del fondo del asunto.

En otras palabras, de concederse la medida cautelar respecto de las citadas omisiones, no sólo se estaría prejuzgando respecto de fondo del asunto, sino que, inclusive, produciría efectos restitutorios del derecho que se pretende, lo que será motivo de estudio, en su caso, en la sentencia que en su oportunidad se dicte.

Y si bien se impugna adicionalmente la autorización de la impresión, adquisición y uso de las referidas formas valoradas y recibos de pago por parte del Poder Ejecutivo del Estado (actor y demandado en la reconvención), no es posible conceder la medida cautelar respecto de tales efectos o consecuencias de las omisiones que son materia del fondo del asunto (la no adquisición de las formas valoradas y recibos para cobros de ingresos), en tanto el Ejecutivo estatal aduce en su demanda inicial que le impiden realizar la función fiscal recaudatoria en contravención al orden jurídico constitucional y, por su parte, el Congreso del Estado en su reconvención refiere que es de su competencia la expedición de esas “formas valoradas y recibos para cobro de ingresos, y que son el medio idóneo para el control y revisión de las cuentas



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

públicas (foja 123 del escrito de reconvencción), todo lo cual debe ser motivo de estudio, en su caso, al dictarse sentencia.

Por las razones expuestas, sin prejuzgar sobre el fondo del asunto, que será materia de la resolución que en su oportunidad se dicte, en la que se determinará lo relativo a la constitucionalidad o inconstitucionalidad del acto impugnado, no procede otorgar la suspensión respecto de los actos impugnados; en virtud de que produciría efectos restitutorios del derecho que se pretende en el fondo del asunto."

Sexto. En el escrito de ampliación de demanda, el Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco impugnó los actos siguientes:

"a) Oficio sin número y notificado el día catorce de febrero de dos mil once a las 12:20 horas post meridiam, suscrito por el Lic. José Manuel Correa Ceseña y el Lic. Luis Antonio Rocha Santos, Secretario General y el Director de Asuntos Jurídicos y Dictamen Legislativo, respectivamente, ambos del Congreso del Estado, el cual se dirigió en forma innominada al "Fondo de Seguridad Pública en el Estado de Jalisco" y fue notificado en dicha dependencia;

b) Oficio sin número y notificado el día diez de marzo de dos mil once, suscrito por el Lic. José Manuel Correa Ceseña y el Lic. Luis Antonio Rocha Santos, Secretario General y el Director de Asuntos Jurídicos y Dictamen Legislativo, respectivamente, ambos del Congreso del Estado, el cual se dirigió en forma innominada al "Despacho del Gobernador del Estado de Jalisco" y fue notificado en dicha dependencia; y

c) Oficio sin número y notificado el día diez de marzo de dos mil once en la Secretaría de Administración del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, suscrito por el Lic. José Manuel Correa Ceseña y el Lic. Luis Antonio Rocha Santos, Secretario General y el Director de Asuntos Jurídicos y Dictamen Legislativo, respectivamente, ambos del Congreso del Estado, el cual se dirigió en forma innominada a la "Comisión de Adquisiciones del Gobierno del Estado de Jalisco".

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

“...En relación con la suspensión de los actos impugnados en esta ampliación de demanda se solicita que los actos reclamados se consideren parte de la resolución que se pronuncie en el Recurso de Reclamación del Incidente de Suspensión de la Controversia Constitucional 21/2011, toda vez que son hechos supervenientes en dicho proceso de control constitucional y que guardan identidad jurídica con los actos reclamados en la demanda de origen, por lo que se solicita que los argumentos y razonamientos expresados en el apartado de suspensión de la demanda originaria de controversia constitucional y aquellos señalados en el recurso de reclamación citado se tengan por reproducidos en el presente apartado, en obvio de repeticiones, vinculados con los actos reclamados en esta ampliación de demanda.”

Octavo. 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.

En esencia, el promovente solicita la medida cautelar conforme a los razonamientos que expuso en su demanda inicial, dado que los actos impugnados en esta ampliación de demanda ***“guardan identidad jurídica con los actos reclamados en la demanda de origen”***, asimismo, pide que se consideren parte de la resolución que se emita en el recurso de reclamación que interpuso en contra del auto que negó la suspensión.

En principio, 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:



1. Procede de oficio o a petición de parte y podrá ser decretada en todo momento, hasta antes de que se dicte sentencia definitiva.

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

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”.

(Semanao 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.

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 evitar se causen daños o perjuicios irreparables a las partes o a la sociedad, 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.

En el caso, los actos impugnados en la ampliación de demanda, consistentes en los oficios sin número dirigidos al Fondo de Seguridad Pública en el Estado de Jalisco, al Despacho del Gobernador del Estado de Jalisco y a la Comisión de Adquisiciones del Gobierno del Estado de Jalisco, **se refieren al mismo contenido que los impugnados en la demanda inicial**, dirigidos a



Secretaría de Finanzas y a la Secretaría de Administración ambas del Gobierno del Estado de Jalisco, en tanto establecen lo siguiente:

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

De conformidad con las atribuciones legales conferidas por el artículo 49 fracciones XIII y XX de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco, tengo a bien reiterarle que en términos de los diversos numerales 1, 3 fracción VI y 9 de la Ley de Fiscalización Superior y Auditoría Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios, es al Honorable Congreso del Estado de Jalisco, por conducto de la Auditoría Superior, a quien le corresponde llevar a cabo el procedimiento de revisión, examen y auditoría del informe de gestión financiera, sobre las cuentas públicas que formule esa dependencia pública.

Conforme a lo anterior y en aras de integrar debidamente el procedimiento de revisión de cuentas públicas señalado en el párrafo que antecede, es incuestionable de acuerdo con lo establecido por el artículo 51 de la Ley de Fiscalización Superior y Auditoría Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios, esa entidad fiscalizable tiene la obligación de adquirir las formas valoradas y recibos para cobros de ingresos ante este Honorable Congreso del Estado, previo el pago de los derechos correspondientes previstos en la Ley de Ingresos del ejercicio fiscal correspondiente.

Por ello, para todos los efectos legales a que haya lugar, oportunamente le comunico que mediante Decreto número 23468/LIX/10, aprobado por esta LIX Legislatura, publicado en fecha 28 veintiocho de diciembre de 2010 dos mil diez, en el periódico oficial "El Estado de Jalisco", Tomo CCCLXVIII, número 32, Sección II, entró en vigor la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco para el ejercicio fiscal del año 2011 dos mil once, misma que en su Título Cuarto denominado "Productos", Capítulo Único, artículo 31 fracción XIV, incisos a) y b) establece los precios vigentes durante el año 2011 dos mil once, para la adquisición de "formas valoradas", tanto en formato ordinario, como especial.

Asimismo, es importante recordarle que los formatos impresos y/o adquiridos que no contengan el código de barras 2010-2012 dos mil diez dos mil doce, no podrán ser utilizados, por lo que se reitera que las formas valoradas y recibos para cobro de ingresos para el ejercicio fiscal del año 2011 dos mil once,

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

deberán ser adquiridas en el Departamento de Formas Valoradas de este Poder Legislativo, cuyas oficinas se encuentran ubicadas en el edificio número 237 doscientos treinta y siete, primer piso, oficina número 04 cuatro, de la avenida Juárez, Zona Centro, de esta ciudad de Guadalajara, Jalisco, en un horario de 9:00 nueve a 15:00 quince horas, de Lunes a Viernes hábiles, teléfonos (01) (33) 36791500, 36791515 extensión 5541 (conmutador), 30504013, 13504022 y 30504029 (directos)."

Por tanto, dado que los oficios impugnados en la ampliación de demanda se refieren al mismo contenido que los impugnados en la demanda inicial, se reiteran las consideraciones del proveído de veintiuno de febrero de dos mil once, en el cual se negó la medida cautelar solicitada, cuya determinación quedó firme al declararse infundado el recurso de reclamación 17/2011-CA resuelto por la Segunda Sala de este Alto Tribunal el primero de junio de dos mil once.

Atendiendo al contenido de los referidos oficios, no procede la suspensión en cuanto a los efectos relacionados con el alcance de las normas impugnadas en la demanda inicial, por lo que ve a la adquisición de las "formas valoradas" u obligatoriedad de los formatos impresos, pues con independencia de que sean o no constitucionales, lo cierto es que hacen referencia a la aplicación de los supuestos normativos impugnados; y, en ese sentido no existen elementos para considerar en forma objetiva y razonable, que la recaudación del importe derivado de la adquisición de las "formas valoradas" y/o la transferencia de los ingresos correspondientes al Congreso estatal pueda causar una afectación mayor al interés público.

En ese aspecto, 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 establece el artículo 14 de la ley reglamentaria de la materia, entre otros, cuando *"pueda afectarse gravemente a la sociedad en una proporción mayor a*



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

los beneficios que con ella pudiera obtener el solicitante.”; por tanto, no se trata de constatar si la negativa de la suspensión puede o no causar afectación al interés público, sino de determinar si los efectos de los mencionados oficios, en aplicación de las normas impugnadas, son susceptibles de suspenderse atendiendo a su naturaleza y, en su caso, si es procedente la medida cautelar con el fin de evitar a la parte actora daños o perjuicios irreparables, siempre que no se actualice alguna de las prohibiciones que establece la ley.

En ese orden de ideas, no procede la suspensión respecto de los mencionados oficios, en virtud de que aluden propiamente a los efectos o alcance de las normas impugnadas, que son las que establecen la recaudación de ingresos a través de las formas valoradas, de ahí que subsiste la prohibición de otorgar la medida cautelar tratándose de normas generales, de conformidad con el artículo 14 de la ley reglamentaria de la materia.

Aunado a lo anterior, de concederse la medida cautelar para interrumpir en cualquier modo el sistema de recaudación, incluida la obligación de transferir al Congreso estatal los ingresos correspondientes, 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 el acto concreto, sino con la eficacia y alcance de las normas de observancia general.

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:

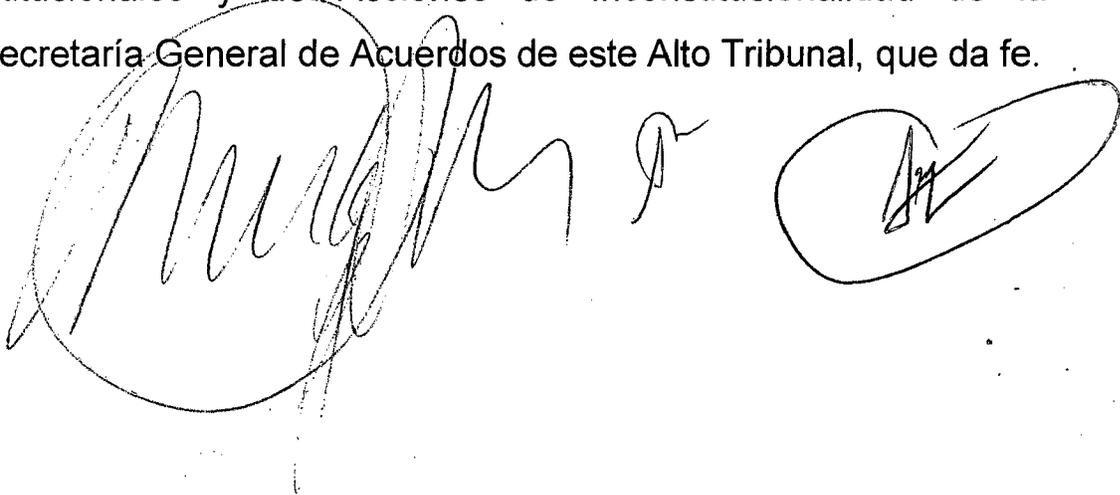
I. Se niega la suspensión solicitada por el Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, respecto de los actos impugnados en su ampliación de demanda.

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

Una firma manuscrita en tinta negra, que parece ser una inicial o un nombre abreviado.

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

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.

The image shows two handwritten signatures in black ink. The signature on the left is larger and more complex, with a large loop at the top and several vertical strokes. The signature on the right is smaller and more compact, enclosed within a hand-drawn oval shape.