



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

FORMA A-54

**INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA  
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 115/2013.**

**ACTOR: MUNICIPIO DE TUXPAN, ESTADO DE  
VERACRUZ.**

**SUBSECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS.**

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

En México, Distrito Federal, a treinta y uno de diciembre de dos mil trece, se da cuenta a los Ministros Margarita Beatriz Luna Ramos y Jorge Mario Pardo Rebolledo, integrantes de la Comisión de Receso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al segundo periodo del año en curso, con la copia certificada de las documentales que integran el expediente principal de la controversia constitucional citada al rubro. Conste.

México, Distrito Federal, a treinta y uno de diciembre de dos mil trece.

De conformidad con los artículos 56 y 58 del Reglamento Interior de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Ministros Margarita Beatriz Luna Ramos y Jorge Mario Pardo Rebolledo, integrantes de la Comisión de Receso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al segundo periodo del año en curso, acuerdan:

Con la copia certificada de la demanda, del escrito de aclaración a la misma y anexos, que forman parte del expediente principal de la controversia constitucional citada al rubro, como está ordenado en el proveído de admisión de esta fecha, **fórmese y regístrese el presente incidente de suspensión**; y a efecto de proveer sobre la medida cautelar solicitada, se tiene en cuenta lo siguiente:

**Primero.** El Municipio de Tuxpan, Estado de Veracruz, por conducto de su Síndico Único, impugna lo siguiente:

***“a) La actual e inminente orden de descuento de participaciones federales, que puede realizar la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por conducto de la Tesorería de la Federación, derivada del oficio número 351-A-DGPA-E-1-a-263, de fecha 22 de noviembre del 2013, signado por el C. José Grajales Porras, Director de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas, Dirección General Adjunta de Participaciones Federales y Dirección de Enlaces y Administración de Participaciones y Convenios, mismo que fuera girado a la C. Irene Espinosa Cantellano,***

**Titular de la Tesorería de la Federación; oficio mediante el cual se ordena realizar descuento a varias entidades, entre las que se encuentra mi representada H. Ayuntamiento de Tuxpan, Veracruz; mediante un descuento por la total (sic) de \$2,452,325.92, mediante la afectación a participaciones federales a que tiene derecho la entidad que represento; esto de manera infundada y sin derecho alguno, por ello el motivo por el cual se solicita la invalidez del mismo.**

**b) Declaración de invalidez de todos los efectos directos e indirectos, mediatos e inmediatos que puedan derivarse de una eventual orden de retención de participaciones federales para pago de adeudo anteriormente aludido.”**

Segundo. En su escrito de demanda, el Municipio actor manifiesta como antecedentes del acto impugnado los siguientes:

**“(…) En fecha 30 de junio de 1998, la actora celebró convenio con el Instituto Mexicano del Seguro Social con la única finalidad de que se prestaran los servicios de seguridad social a los trabajadores (…)**

**Así, el Instituto Mexicano del Seguro Social ha emitido diversos créditos fiscales en contra de la hoy actora, sin que los mismos sean legales, por lo que todos y cada uno de ellos han sido impugnados por las vías administrativas y judiciales procedentes.**

**Lo anterior se afirma, ya que el Instituto Mexicano del Seguro Social, hasta el momento viene peleando con el Ayuntamiento de Tuxpan, el cobro por ejercicios que datan de los años 2003 al 2012, mismos que a la fecha no han causado estado, con excepción de un crédito fiscal del cual en fecha 26 de octubre de 2011, con número de oficio 319102950200/1653/2011 fue notificada mi representada que se determinan diversos créditos fiscales, por un total de \$36,662,978.90 (treinta y seis millones seiscientos sesenta y dos mil novecientos setenta y ocho pesos 90/100 M.N.) por concepto de supuestas omisiones de cuotas de seguridad social por los periodos comprendidos entre el 1 de octubre de 2003 y el 31 de diciembre de 2005.**

**En virtud del anterior crédito, con fecha 24 de enero de 2012, el H. Ayuntamiento Constitucional de Tuxpan, Veracruz; por conducto del suscrito en mi carácter de apoderado y representante legal, promovió demanda de nulidad en contra de la resolución contenida en el oficio señalado en el párrafo que antecede.**

**(…) el Ayuntamiento que represento, no estuvo conforme con la sentencia definitiva de fecha 26 de noviembre de 2012, emitida por la Primera Sala Regional del Golfo del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, motivo por el cual se promovió demanda de amparo en contra de dicha sentencia, mismo que fue radicado bajo el número 152/2013, del índice del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Séptimo Circuito, el cual previo los trámites de rigor, en fecha 03 de junio del año en curso,**



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

INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA  
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 115/2013

FORMA A-34

resolvió negar la protección de la justicia federal del Municipio que represento.

Posteriormente, en fecha de 20 de junio de 2013, se interpuso por parte de mi representada, recurso de revisión constitucional, mismo que fue radicado mediante el amparo directo en revisión 02524/2013, del índice del Máximo Tribunal del País (...) en fecha 24 de octubre del año en curso, el Primer Tribunal Colegiado del Séptimo Circuito (...) informó que dicho medio de defensa fue desechado.

(...) Por lo anterior, se considera a todas luces ilegal la actuación del Instituto Mexicano del Seguro Social, al girar oficio para retener participaciones federales por el monto de \$2,452,325.92, ya que a la fecha únicamente ha causado (sic) quedado firme un crédito fiscal por el importe de \$36,662,978.90 (treinta y seis millones seiscientos sesenta y dos mil novecientos setenta y ocho pesos 90/100 M.N.); y en diversos oficios ha pretendido cobro de más de 86 millones de pesos, no tiene sustento alguno, en virtud de que existen diversos créditos que han combatidos (sic) mediante Juicios Contenciosos Administrativos, radicados todos en la Sala Regional del Golfo del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, con sede en la ciudad de Xalapa, Veracruz, mismos que han sido radicados bajo los números de expedientes que a continuación se detallan:

| "JUICIO DE NULIDAD | PERIODO         | MONTO           |
|--------------------|-----------------|-----------------|
| 3009/12-13-01-9    | 01/2005-06/2005 | \$1,557,290.66  |
| 471/13-13-02-8     | 06/2006         | \$489,283.03    |
| 472/13-13-01-4     | 05/20012 (sic)  | \$507,495.51    |
| 473/13-13-02-7     | 01/2012         | \$497,214.20    |
| 474/13-13-02-6     | 01/2007-12/2007 | \$44,041,951.98 |
| 475/13-13-01-2     | 11/2011         | \$472,158.63    |
| 476/13-13-01-6     | 12/2012         | \$482,512.96    |
| 477/13-13-01-7     | 03/2012         | \$475,173.73    |
| 478/13-13-02-2     | 02/2012         | \$460,271.98    |
| 479/13-13-02-4     | 10/2011         | \$493,505.93    |
| 480/13-13-02-6     | 08/2011         | \$493,307.58    |
| 572/13-13-01-6     | 07/2012         | \$513,907.47    |
| 573/13-13-01-4     | 04/2011         | \$273,096.67    |
| 574/13-13-01-8     | 04/2011         | \$226,016.18    |
| 575/13-13-02-8     | 05/2012         | \$202,426.07    |
| 576/13-13-01-3     | 03/2012         | \$219,894.71    |
| 577/13-13-01-7     | 01/2012         | \$210,810.21    |
| 578/13-13-02-1     | 09/2011         | \$320,154.79    |
| 579/13-13-02-4     | 04/2012         | \$480,365.33    |

**INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA  
CONTROVERIA CONSTITUCIONAL 115/2013**

|                 |         |               |
|-----------------|---------|---------------|
| 580/13-13-02-7  | 03/2011 | \$224,577.92  |
| 581/13-13-01-2  | 05/2011 | \$237,718.99  |
| 582/13-13-02-6  | 02/2012 | \$216,504.48  |
| 767/13-13-01-7  | 08/2012 | \$514,419.33  |
| 941/13-13-02-9  | 04/2012 | \$228,084.00  |
| 1182/13-13-01-4 | 09/2012 | \$498,754.01  |
| 1127/13-13-01-9 | 01/2013 | \$218,999.82  |
| 1128/13-13-01-3 | 02/2013 | \$409,407.89  |
| 1327/13-13-01-8 | 05/2012 | \$221,012.37" |

(...)"

**Tercero.** En el capítulo correspondiente de la demanda, la parte actora solicita la suspensión de los actos impugnados, en los términos siguientes:

***“Con fundamento en el artículo 14 y demás relativos aplicables de la Ley Reglamentaria del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos mexicanos, solicito la suspensión provisional de los actos que por esta vía se combate, y en su oportunidad la definitiva, ya que de ejecutarse los actos que se impugnan en el presente juicio, los daños y perjuicios que se causaran a mi representada serían de difícil e imposible reparación, además de que se dejaría sin materia el presente juicio, por lo que manifiesto que la suspensión de dichos actos no pone en peligro la seguridad o economía nacional, ni causan mayor perjuicio al interés social, ni contravienen disposición de orden público.***

**Lo anterior, en virtud de lo siguiente:**

- 1. Porque son ciertos los actos impugnados.**
- 2. Porque no pone en peligro la seguridad, ni la economía social, (sic) no causa mayor perjuicio al interés social, ni se contravienen las disposiciones de orden público.**
- 3. Porque en el caso de no conceder la suspensión, se causarían daños y perjuicios de irreparables la actora (sic), toda vez que del acto que se impugna resultarían actos futuros e inminentes de imposible reparación.**
- 4. Porque se cumplen todos los requisitos de la Sección II, del Título II, del Capítulo II de la Ley Reglamentaria del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**Ahora bien, se considera que este H. Tribunal constitucional debe conceder la suspensión provisional y en su caso la definitiva, toda vez que de ejecutarse el acto impugnado, el perjuicio que se causaría a mi representada sería de una magnitud irreparable, ya que como se ha hecho mención en los agravios y conceptos de invalidez, se**



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

INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA  
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 115/2013

FORMA A-38

*ha demostrado que la actora se encontraría invadida en su esfera competencial de su hacienda pública privada (sic), sin que haya sido oída y vencida sin previo procedimiento administrativo para la afectación de las participaciones federales, imposibilitando el ejercicio de su hacienda y el destino de los recursos a las cuestiones que necesarias. (sic)*

*No obstante lo anterior, y con un carácter más relevante a lo expuesto, mi representada también se ve afectada a su esfera jurídica, ya que con la resolución impugnada, se encuentra imposibilitada a tener acceso al derecho que tiene respecto a los bienes de su patrimonio, al procedimiento administrativo legal (previo) que lo constriñe a compensar supuestos adeudos, a la seguridad jurídica de la aplicación del procedimiento para la compensación de las participaciones con los supuestos adeudos, y a la legal existencia y definitividad de las cantidades supuestamente adeudadas, haciendo inaccesible su derecho a la legalidad y justicia equitativa, imparcial y objetiva.*

*En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se contienen las facultades del Municipio, materializadas por el Ayuntamiento, en las que como ha quedado plasmado, se encuentra la libre hacienda y de lo que la misma se integra, la cual no debe ser afectada sino por acuerdo del Municipio, de la legislatura estatal y posterior al procedimiento que se debe de seguir, según procedimiento administrativo y procedimiento administrativo de ejecución, en los casos que los adeudos tengan la naturaleza de crédito fiscal, siendo afectada la competencia del Municipio si alguna de estas etapas previas no ha sido debidamente seguidas y apegadas a derecho resultando en una afectación a las facultades constitucionales de la actora, y evidenciando violaciones a la legalidad y seguridad jurídica de los entes públicos, así sus Señorías se podrán percatar que la demandada violaría con su actuar gravemente los derechos e incluso las garantías de la actora, al grado que le impide ejercer en los gastos y destinos que el Municipio tuviese de las participaciones federales, y traducándose el acto impugnado en la producción de efectos de imposible reparación para la actora.”*

4  
Cuarto. 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 solicitud de suspensión de los actos impugnados.

Así, del estudio integral de la demanda, se advierte que e

**INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA  
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 115/2013**

---

Municipio de Tuxpan, Estado de Veracruz, solicita la medida cautelar para el efecto de que el Poder Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y la Tesorería de la Federación, se abstengan de realizar descuentos o retención de participaciones federales que legalmente le corresponden al Municipio actor, por concepto de adeudos con el Instituto Mexicano del Seguro Social, por incumplimiento en el pago de aportaciones de seguridad social, en un monto total de \$2,452,325.92 (dos millones cuatrocientos cincuenta y dos mil trescientos veinticinco pesos 92/100 M.N.).

El promovente en su demanda refiere la existencia del ***“Convenio de regularización de la afiliación al seguro social de los trabajadores al servicio del Ayuntamiento Constitucional de Tuxpan, Veracruz”***, celebrado entre el citado Municipio y el Instituto Mexicano del Seguro Social, de fecha treinta de junio de mil novecientos noventa y ocho, con la participación del Gobierno del Estado de Veracruz como obligado solidario y del Secretario de Hacienda y Crédito Público del Gobierno Federal, conforme al cual se determinaron los créditos fiscales que sirven de sustento al descuento de participaciones impugnado y que tales créditos a la fecha no han causado estado, con excepción del que se identifica en el oficio **319102950200/1653/2011**, respecto del cual se agotaron los medios de impugnación correspondientes; sin embargo, plantea la inconstitucionalidad de los actos impugnados bajo la premisa de que, aun cuando haya aceptado el descuento de participaciones federales, vía compensación, para el caso de que incumpliera con las obligaciones de seguridad social, ello no obsta para que los descuentos se realicen con apego a derecho, cumpliendo los requisitos que establece el artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal, conforme al cual se requiere la autorización de las legislaturas locales y la inscripción de las obligaciones ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Atendiendo a las características particulares del caso, sin prejuzgar respecto del fondo del asunto que será motivo de estudio en la sentencia que en su oportunidad se dicte, **procede conceder**



INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA  
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 115/2013

FORMA A-34

la suspensión en los términos y de acuerdo con las consideraciones siguientes:

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

La suspensión en controversias constitucionales 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 sentido, 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 de 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.

Tiene aplicación la tesis de jurisprudencia P./J. 27/2008, cuyo rubro, texto y datos de identificación, son los siguientes:

**"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.”***

(Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVII, marzo de dos mil ocho, página mil cuatrocientas setenta y dos).

Por tanto, con el fin de preservar la materia del juicio, asegurando provisionalmente la situación jurídica, el derecho o el interés de la parte actora, atendiendo a las características del caso y a la naturaleza de los actos impugnados, **procede conceder la suspensión para que la autoridad demandada, Poder Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y la Tesorería de la Federación, se abstengan de realizar descuentos o retención de participaciones federales que legalmente correspondan al Municipio actor, para compensar adeudos con el Instituto Mexicano del Seguro Social, relativos al pago de aportaciones de seguridad social.**

Lo anterior, hasta en tanto se dicte sentencia de fondo en la controversia constitucional, dado que la retención de participaciones impide o restringe la aplicación y ejecución de recursos en la prestación de servicios públicos municipales, así como obstaculiza la realización de programas y metas de beneficio social a cargo del Municipio actor.

**Esta medida cautelar debe hacerse efectiva por parte del Poder Ejecutivo Federal**, por sí, o a través de sus dependencias subordinadas, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y Tesorería de la Federación y, en su caso, por el Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, en lo que le resulte participación por conducto de su Secretario de Finanzas y Planeación estatal, por la posible afectación a las participaciones federales del Municipio actor; por lo que tales autoridades y cualquier otra que por razón de sus funciones deba intervenir en la ejecución de los descuentos correspondientes deberán tomar las medidas necesarias para evitar que se realicen.

Con esta medida cautelar no se afectan la seguridad y economía nacionales ni las instituciones fundamentales del orden





INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA  
CONTROVERSI CONSTITUCIONAL 115/2013

FORMA A-54

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

jurídico mexicano, puesto que únicamente se pretende salvaguardar la autonomía e independencia del Municipio de Tuxpan, Estado de Veracruz, respetando los principios constitucionales que rigen su actuación, considerando los posibles daños y perjuicios de difícil reparación que pueden derivar de la realización de los actos impugnados, en razón de las características particulares del caso. Además, no se advierten elementos para determinar que pueda causarse un daño mayor a la sociedad, con relación al beneficio que pudiera obtener el solicitante de la medida.

La suspensión concedida surte efectos de inmediato y sin necesidad de otorgar garantía alguna; sin embargo, no surtirá efectos si los descuentos de participaciones federales por concepto de adeudos de aportaciones de seguridad social, ya se hubieran realizado, pues en este caso se trataría de actos consumados para efectos de la suspensión.

En consecuencia, atendiendo a las circunstancias y características particulares de la presente controversia constitucional, así como a la naturaleza de los actos impugnados, con fundamento en los artículos 14 a 18 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se acuerda:

I. **Se concede la suspensión solicitada por el Municipio de Tuxpan, Estado de Veracruz**, en los términos que se indican en este proveído.

II. Notifíquese por lista y mediante oficio a las partes, así como al Secretario de Hacienda y Crédito Público, y al Tesorero de la Federación, dependientes del Poder Ejecutivo Federal, para el debido cumplimiento de la suspensión de que se trata.

III. De conformidad con el artículo 282 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria, en términos del artículo 1º de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II de Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, **se habilitan los días que se requieran para llevar a cabo las notificaciones de este proveído.**

**INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA  
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 115/2013**

Lo proveyeron y firman los **Ministros Margarita Beatriz Luna Ramos y Jorge Mario Pardo Rebolledo**, integrantes de la **Comisión de Receso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación**, correspondiente al segundo periodo del año en curso, quien actúa con la licenciada **Mónica Fernanda Estevané Núñez**, Secretaria de la Comisión, que da fe.

Esta hoja corresponde al proveído de treinta y uno de diciembre de dos mil trece, dictado por los **Ministros Margarita Beatriz Luna Ramos y Jorge Mario Pardo Rebolledo**, integrantes de la **Comisión de Receso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación**, correspondiente al segundo periodo del año en curso, en el incidente de suspensión de la controversia constitucional **115/2013**, promovida por el **Municipio de Tuxpan, Estado de Veracruz**. Conste.

EL 02-ENERO-2014, POR LISTA DE LA MISMA FECHA, SE NOTIFICO LA RESOLUCION A LOS INTERESADOS. CONSTA

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