



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

**INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA CONTROVERSIA
CONSTITUCIONAL 60/2013.**

**ACTOR: PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE
SONORA.**

SUBSECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS.

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

En México, Distrito Federal, a diecisiete de mayo de dos mil trece, se da cuenta al **Ministro instructor Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**, con el escrito y anexos de Carlos Espinosa Guerrero, Secretario de la División Jurídica del Ejecutivo del Estado de Sonora y comparece en representación del Poder Ejecutivo de dicha entidad federativa; depositado el dieciséis de abril de este año, en la oficina de correos de la localidad y recibido el seis de mayo siguiente, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, registrado con el número **27050**. Conste.

México, Distrito Federal, a diecisiete de mayo de dos mil trece.

Agréguese al expediente para que surtan efectos legales, el escrito y anexos de cuenta, de Carlos Espinosa Guerrero, Secretario de la División Jurídica del Ejecutivo del Estado de Sonora, quien comparece en representación del Poder Ejecutivo estatal; y con fundamento en los artículos 8°, 11, párrafo primero, 14 y 35 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se tiene por presentado con la personalidad que ostenta, de conformidad con el artículo 9, fracción IV, del Acuerdo que Establece las Atribuciones de las Unidades de Apoyo Directamente Adscritas al Titular del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora, dando cumplimiento al requerimiento formulado en proveído de primero de abril del año en curso, al manifestar lo que a su derecho conviene respecto de la solicitud de suspensión del acto impugnado e informa sobre las transferencias de recursos que mensualmente se han realizado hasta la primera quincena del mes de abril de este año, al Poder Legislativo de la entidad, conforme al Presupuesto de Egresos del Estado correspondiente al Ejercicio Fiscal dos mil trece, acompañando copia certificada de las documentales que acreditan dichas transferencias.

**INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 60/2013**

A efecto de proveer sobre la medida cautelar solicitada, se tiene en cuenta lo siguiente:

Primero. La parte actora, en su demanda impugna lo siguiente:

“IV. LA NORMA GENERAL O ACTO CUYA INVALIDEZ SE DEMANDE, ASÍ COMO, EN SU CASO, EL MEDIO OFICIAL EN QUE SE HUBIERAN PUBLICADO. La acción del titular del Poder Ejecutivo del Estado y del Secretario de Hacienda de retener, indebidamente, una parte de los recursos que corresponden al Congreso del Estado de Sonora, con motivo de las previsiones aprobadas en el Decreto número 20, del Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Sonora, publicado en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora número 53, sección II, el día 31 de diciembre de 2012. Asimismo, el incumplimiento del calendario de transferencia de recursos que corresponde realizar al Secretario de Hacienda del Estado, conforme a los oficios remitidos por el Presidente de la Mesa Directiva de la Diputación Permanente del Congreso del Estado de Sonora y la aceptación de dicho calendario por parte del funcionario señalado. Finalmente, se demanda la invalidez de la disposición mediante la cual, el Secretario de Hacienda del Estado, quiere constreñir el ejercicio del presupuesto del Congreso del Estado en el apartado de gasto de inversión, a las reglas que privan en el Poder Ejecutivo, condicionando con ello su liberación para ser ejercidos.”

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

“SUSPENSIÓN PROVISIONAL

Por último, se solicita la suspensión del acto reclamado con fundamento en los artículos 14, 15, 16, 17, 18 y demás relativos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados



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

Unidos Mexicanos, para el efecto de que el Ejecutivo Estatal realice la entrega inmediata del recurso retenido y se le ordene que cumpla con el calendario de transferencia de recursos enviado por las instancias administrativas del Congreso del Estado de Sonora al Secretario de Hacienda.
Señalando que la medida cautelar es procedente, pues de concederse no se perjudica la seguridad ni la economía nacionales, ni se afecta el orden público ni el orden jurídico, en cambio si se negara este beneficio se propiciaría una evidente violación a la Constitución Federal. En todo caso, lo que se busca es la debida operación de los programas que implementa el Poder Legislativo, parte fundamental del sistema democrático de nuestra Entidad.

En apoyo a su dicho el Poder actor cita la tesis con el rubro: 'SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. PARA RESOLVER SOBRE ELLA ES FACTIBLE HACER UNA APRECIACIÓN ANTICIPADA DE CARÁCTER PROVISIONAL DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ACTO RECLAMADO (APARIENCIA DEL BUEN DERECHO Y PELIGRO EN LA DEMORA).'

De conformidad con lo dispuesto por 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, solicito se decrete la suspensión de los actos cuya invalidez se demanda, de acuerdo con lo siguiente:

Ese Alto Tribunal ha sustentado en diversos precedentes que, la suspensión en controversia constitucional aunque con características muy particulares, participa de la naturaleza de las medidas cautelares, entendidas éstas como instrumentos provisionales que, permiten conservar la materia del litigio, así como para evitar un grave e irreparable daño a las partes o a la sociedad, con motivo de la tramitación de un juicio.

De igual forma, ha sustentado que esta medida, en primer lugar, tiene como objeto primordial preservar la materia del

**INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 60/2013**

juicio, asegurando provisionalmente la situación jurídica, el derecho o el interés de que se trate, para que la sentencia que, en su caso, declare el derecho del actor pueda ser ejecutada eficaz e íntegramente, y en segundo lugar, tiende a prevenir un daño trascendente que pudiera ocasionarse a las partes, en tanto se resuelve el juicio principal.

Los anteriores razonamientos se contienen en el siguiente criterio emitido por la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, que a continuación se reproduce:

'SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. NATURALEZA Y CARACTERÍSTICAS.' (Transcripción).

Bajo esta óptica y conforme a la naturaleza de esta medida cautelar, también ese Máximo Tribunal de la Nación, ha establecido que no solamente el acto cuya invalidez se demande en una controversia constitucional es susceptible de suspenderse sino también los efectos y consecuencias que pudieran derivar de éste, ya que de no hacerlo así, se permitiría, por un lado, su consumación de modo irreparable, lo que dejaría sin materia el pronunciamiento de fondo que, en su caso, se realice por parte del Tribunal Pleno. (...)

Así, acorde con la naturaleza cautelar de la suspensión en controversia constitucional y, a la facultad del Ministro instructor de paralizar los efectos y consecuencias de los actos cuya invalidez se demanda, con el propósito de salvaguardar la materia del juicio principal, a efecto de que ese Tribunal Constitucional al emitir la sentencia definitiva cumpla con su labor de garante del orden fundamental de nuestra Nación, ha sustentado que en procedimientos de orden público, que sean considerados como instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano, no procede otorgar la suspensión de la sustanciación del procedimiento relativo, ya que se actualiza una de las prohibiciones contenidas en el artículo 15 de la Ley Reglamentaria de la materia; sin embargo, sí debe concederse la suspensión de los efectos y consecuencias de ese procedimiento, para el efecto de que no se ejecuten



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

las resoluciones que se lleguen a dictar en el mismo, hasta en tanto la Suprema Corte resuelva sobre su constitucionalidad o inconstitucionalidad. (...)

De igual forma ese Máximo Tribunal ha sustentado que en controversia constitucional también resulta factible, para efectos de la concesión de la medida cautelar, realizar una apreciación anticipada de manera provisional de la inconstitucionalidad del acto cuya invalidez se demanda anticipando los posibles resultados que pudieran conseguirse con la resolución de fondo que se dicte, cuando las particularidades del caso lleven a la convicción de que existe una razonable probabilidad de que las pretensiones del promovente tengan una apariencia de juridicidad y que, además, las circunstancias conduzcan a sostener que igualmente existe peligro en la demora de su concesión, lo que implica que el juzgador está obligado a realizar un juicio de probabilidad y verosimilitud del derecho del solicitante. (...)

Tercero. Por auto de primero de abril de dos mil trece, previamente a decidir respecto de la solicitud de suspensión, se requirió al Poder Ejecutivo del Estado de Sonora, para que dentro del plazo de tres días hábiles manifestara lo que a su derecho conviniera e informara sobre las transferencias de recursos efectuadas al Poder Legislativo estatal, indicando los montos totales o parciales que mensualmente se hayan realizado; precisando al efecto, lo siguiente:

“(...) La suspensión del acto reclamado se solicitó para el efecto de que ‘el Ejecutivo Estatal realice la entrega inmediata del recurso retenido y se le ordene que cumpla con el calendario de transferencia de recursos enviados por las instancias administrativas del Congreso del Estado de Sonora al Secretario de Hacienda.’

Ahora bien, en relación a esta solicitud cabe destacar que derivado del Decreto del Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal 2013, específicamente en la fracción I del artículo 5, se desprende que se instituyó un cálculo de

**INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 60/2013**

asignación anual en favor del Congreso Estatal, aquí parte actora, de hasta por la cantidad de \$599'967,798 pesos, de la cual \$467'967,798 pesos representan su gasto operativo, la cual se calendarizó en el sistema con cargo al capítulo 4000 (Transferencias, Asignaciones, Subsidios y otras ayudas), como se aprecia en la tabla siguiente:

**H. CONGRESO DEL ESTADO DE SONORA
CALENDARIO DE MINISTRACIONES 2013
GASTO DE OPERACIÓN TOTAL CONGRESO**

MES	GESTIÓN LEGISLATIVA	GASTO DE OPERACIÓN	SUBTOTAL CÁMARA	OFICIALÍA MAYOR	ISAF	CONTRALORÍA	TOTAL
ENERO	\$13,200,000.00	\$28,000,000.00	\$41,200,000.00	\$21,500,000.00	\$3,383,213.00	\$260,000.00	\$66,343,213.00
FEBRERO	\$13,200,000.00	\$18,500,000.00	\$31,700,000.00	\$7,000,000.00	\$3,948,758.00	\$260,000.00	\$42,908,758.00
MARZO	\$13,200,000.00	\$18,000,000.00	\$31,200,000.00	\$6,000,000.00	\$3,960,213.00	\$260,000.00	\$41,420,213.00
ABRIL	\$13,200,000.00	\$19,000,000.00	\$32,200,000.00	\$6,000,000.00	\$3,685,213.00	\$260,000.00	\$42,145,213.00
MAYO	\$13,200,000.00	\$18,000,000.00	\$31,200,000.00	\$6,000,000.00	\$4,075,713.00	\$260,000.00	\$41,535,713.00
JUNIO	\$13,200,000.00	\$18,000,000.00	\$31,200,000.00	\$6,000,000.00	\$3,414,997.00	\$260,000.00	\$40,874,997.00
JULIO	\$13,200,000.00	\$20,500,000.00	\$33,700,000.00	\$6,500,000.00	\$2,859,148.50	\$330,000.00	\$43,389,148.50
AGOSTO	\$13,200,000.00	\$17,500,000.00	\$30,700,000.00	\$5,500,000.00	\$2,579,963.00	\$260,000.00	\$39,039,963.00
SEPTIEMBRE	\$13,200,000.00	\$17,549,920.00	\$30,749,920.00	\$5,326,825.00	\$3,260,713.00	\$261,555.00	\$39,599,013.00
OCTUBRE	\$13,200,000.00	\$18,000,000.00	\$31,200,000.00	\$5,000,000.00	\$2,425,713.00	\$260,000.00	\$38,885,713.00
NOVIEMBRE	0.00	\$21,500,000.00	\$21,500,000.00	\$6,500,000.00	\$4,555,390.00	\$430,000.00	\$32,985,390.00
DICIEMBRE	0.00	\$20,000,000.00	\$20,000,000.00	\$6,500,000.00	3,119,465.50	\$330,000.00	\$29,949,465.50
TOTAL GASTO	\$132,000,000.00	\$234,549,920.00	\$366,549,920.00	\$87,826,825.00	\$41,268,500.00	\$3,431,555.00	\$499,076,800.00

GASTO POR SERVICIOS PERSONALES (NÓMINA)*: \$100,890,998.00

**La nómina se paga mes a mes por Recursos Humanos del Gobierno del Estado a petición del Congreso.*

SUMA DEL GASTO TOTAL: \$599,967,798.00

COMPOSICIÓN DEL GASTO

GASTO DE OPERACIÓN INCLUYENDO SERVICIOS PERSONALES: \$467,967,798.00

GASTO DE GESTIÓN LEGISLATIVA: \$132,000,000.00

SUMA DEL GASTO TOTAL: \$599,967,798.00

En lo relativo a la cantidad de \$132,000,000.00 de pesos, complementaria del monto del presupuesto anual y que configura el Fondo de Gestión Legislativa, y que para mayor transparencia se carga su aplicación al capítulo 7000, relativo al de 'Inversiones Financieras y Otras Provisiones', informo a usted que dichos recursos carecen de suficiencia presupuestaria en el sistema, debido a que la parte interesada no ha proporcionado los elementos de su definición, por ende, se niega que le asista la razón a la actora, en lo que hace a este concepto, por razón de retención.

INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 60/2013



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

Es importante señalar que al mes de marzo de 2013, se han realizado ministraciones del orden de \$67,792,184.00 para gasto de operación, faltando únicamente el 37.17% de lo presupuestado. Estas cantidades se detallan a continuación:

GASTO DE OPERACIÓN CONGRESO Y OTROS					
MES	CONGRESO	OFICIALÍA MAYOR	ISAF	CONTRALORÍA	TOTAL GASTO Y GESTIÓN LEGISLATIVA
ENERO	\$18,500,000.00		\$3,383,213.00		\$21,883,213.00
FEBRERO	\$19,500,000.00		\$3,948,758.00		\$23,448,758.00
MARZO	\$17,870,000.00	\$2,500,000.00	\$3,960,213.00	\$130,000.00	\$24,460,213.00
TOTAL	\$55,870,000.00	\$2,500,000.00	\$11,292,184.00	\$130,000.00	\$69,792,184.00

Precisado lo anterior, cabe señalar que atendiendo a la naturaleza del presupuesto de egresos, debe entenderse por éste que aún y cuando en él, año con año, se detallan las cantidades que cada órgano público tendrá en su favor para ejercer el gasto público en el año calendario correspondiente, también lo es que, no es responsabilidad del Titular del Ejecutivo del Estado el aportar la totalidad de dichas cantidades, dado que no es una circunstancia que dependa exclusivamente de éste, puesto que ello deriva de la suficiencia de recursos y los tiempos en que ingresen a las arcas estatales con motivo de la recaudación y las participaciones estipuladas en el decreto de ingresos para ese mismo ejercicio fiscal, de ahí lo infundado de la retención de partidas presupuestales e incumplimiento del calendario, pues en éste, aparte de ser de estimación, como se vio, no depende de factores propios al Titular del Ejecutivo.

Ahora bien, si este ejercicio recaudatorio no ha resultado conforme a las expectativas señaladas en el presupuesto de ingresos, es evidente, que el Estado tiene que atender a un orden de prelación, partiendo de las necesidades prioritarias del gasto público, esto es, cubriendo en primer orden lo necesario para la operatividad del servicio público, de ahí que, si bien no se han enterado la totalidad de los recursos calendarizados a la parte actora, como ya se anotó,

se ha cumplido con la mayoría de las asignaciones presupuestales, más sin embargo, se insiste en que es un factor no dependiente en su totalidad por el Ejecutivo, sino a la obligación constitucional de atender en primer orden las necesidades que se estimen prioritarias, por ende, no se deberá de conceder suspensión alguna, pues en los términos propuestos, y conforme a la normatividad aplicable, resulta improcedente otorgar esta medida, pues no irrumpe con la naturaleza del acto que reclama y en todo caso en (sic) perfectamente reparable con el dictado de la resolución de fondo, esto es, enterando el total de las partidas presupuestales.

Aquí también hay que considerar que de conformidad con el artículo 15 de la Ley Reglamentaria a las (sic) fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, la suspensión no podrá otorgarse cuando pueda afectarse gravemente a la sociedad en una proporción mayor a los beneficios que con ella pudiera obtener el solicitante, y tal como se ha manifestado en líneas precedentes, resulta a cargo del Ejecutivo atender en primer orden las necesidades de la Sociedad antes que las del Congreso Estatal, pues en primer orden no se le ha privado del todo de sus partidas presupuestales y en segundo, de ello depende que el servicio público, del cual se benefician directamente miles de sonorenses no quede sin funcionamiento, pues se insiste, actualmente el Estado, dado su situación financiera ha implementado un plan de austeridad de donde se sigue que es primordial atender antes que nada las necesidades sociales. (...)

No omito manifestarle que las transferencias de recursos efectuados al Poder Legislativo Estatal se han realizado de acuerdo a la disponibilidad de recursos, lo anterior según lo establecido en el 'Artículo 13 del Capítulo IV, del Boletín Oficial Número 14, Sección I, Tomo CLXXVI de fecha jueves 18 de agosto de 2005, correspondiente al Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda, el cual establece que corresponde a la Tesorería del Estado supervisar, controlar



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

y registrar los pagos autorizados con cargo al presupuesto de egresos y los demás que legalmente deba realizar el Gobierno del Estado, en función de las disponibilidades; aunado a esto, derivado de la entrada en vigor de la Ley General de Contabilidad Gubernamental que prevé una serie de cambios y adaptación a los procesos y sistemas utilizados en la gestión gubernamental, las ministraciones de recursos a los entes ejecutores del gasto han sufrido retraso, sin embargo, se han suministrado en forma parcial para no afectar las operaciones de dichos entes. (...)”.

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.

Los antecedentes del caso que derivan de la demanda y sus anexos, son los siguientes:

a). El trece de diciembre de dos mil doce, el Congreso del Estado de Sonora, aprobó el Decreto número veinte que contiene el Presupuesto de Egresos del Estado para el ejercicio fiscal dos mil trece, el cual se publicó en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado, el día treinta y uno del propio mes y año.

b). En el artículo 5, fracción I, del citado Decreto legislativo, se establece el Presupuesto de Egresos del Poder Legislativo estatal para el año dos mil trece, que importa la cantidad de \$599,967,798.00 (Quinientos noventa y nueve millones novecientos sesenta y siete mil setecientos noventa y ocho pesos 00/100 M.N.).

c). El nueve de enero de dos mil trece, mediante oficio sin número, el Presidente de la Mesa Directiva de la Diputación

**INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 60/2013**

Permanente del Congreso del Estado, comunicó a la Secretaría de Hacienda del Gobierno de la entidad, el calendario de gasto en el ejercicio fiscal dos mil trece, que corresponde al Poder Legislativo local para ejecutar los programas y cumplir en tiempo y forma los objetivos y metas presupuestados.

d). El promovente aduce que en el gasto del Poder Legislativo se incluyen, en el capítulo 1000 (servicios personales) los recursos humanos por un importe de \$100.8 millones de pesos, así como los recursos asignados al Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización, órgano dependiente del Congreso del Estado, por una cantidad de \$41.2 millones de pesos.

e). Como consecuencia de lo señalado en el inciso anterior, la parte actora aduce que si al importe total del Presupuesto aprobado al Poder Legislativo se le restan los \$142 millones de pesos, correspondientes a recursos humanos y al gasto del Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización, da como resultado el importe de \$547.9 millones de pesos para ser ejercidos durante todo el año dos mil trece.

f). El Congreso del Estado de Sonora calendarizó el gasto de los mencionados \$547.9 millones de pesos, en función de sus necesidades y en referencia a los programas y acciones presupuestales conforme a la tabla siguiente:

MES	CANTIDAD
ENERO 2013	\$62,960,000.00
FEBRERO 2013	\$38,960,000.00
MARZO 2013	\$37,460,000.00
ABRIL 2013	\$38,460,000.00
MAYO 2013	\$37,460,000.00
JUNIO 2013	\$37,460,000.00
JULIO 2013	\$40,530,000.00
AGOSTO 2013	\$36,460,000.00
SEPTIEMBRE 2013	\$36,338,300.00
OCTUBRE 2013	\$36,460,000.00
NOVIEMBRE 2013	\$28,430,000.00
DICIEMBRE 2013	\$26,830,000.00
TOTAL	\$457,808.300.00

**INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 60/2013**



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

g). El treinta y uno de enero de dos mil trece, se recibió en el Congreso del Estado de Sonora, el oficio SH/075/2013, del Secretario de Hacienda estatal, en el cual se hace del conocimiento el monto total de recursos aprobados para su Presupuesto de Egresos, por la cantidad de \$599,967,798.00 (Quinientos noventa y nueve millones novecientos sesenta y siete mil setecientos noventa y ocho pesos 00/100 M.N.) y que conforme a su objeto económico de gasto se distribuye en los siguientes capítulos:

CAPÍTULO	CONCEPTO	IMPORTE
4000	TRANSFERENCIAS, ASIGNACIONES, SUBSIDIOS Y OTRAS AYUDAS	\$467,967,798.00
7000	INVERSIONES FINANCIERAS Y OTRAS PROVISIONES	\$132,000,000.00
TOTAL		\$599,967,798.00

Asimismo, se puntualizó que en lo que respecta al gasto de inversión para su liberación se tienen que cumplir las disposiciones de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas para el Estado de Sonora y su Reglamento.

h). Conforme a lo expuesto por la parte actora en el capítulo de hechos de su demanda, el Poder Ejecutivo del Estado le ha retenido la cantidad de \$72,150,000.00 (Setenta y dos millones ciento cincuenta mil pesos 00/100 M.N.), de los cuales \$33 millones corresponden al Fondo de Gestión Legislativa \$39.15 millones al gasto de operación del Congreso, ello en razón de que debieron entregarse al Congreso local un total de \$120,650,000.00 (Ciento veinte millones seiscientos cincuenta mil pesos 00/100 M.N.); sin embargo, según aduce el promovente que a la fecha de presentación de la demanda solamente se han entregado \$48,500,000.00 (Cuarenta y ocho millones quinientos mil pesos 00/100 M.N.), retención que constituye el principal acto impugnado en la presente controversia constitucional.

**INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 60/2013**

Considerando los antecedentes expuestos, el Presidente de la Diputación Permanente del Congreso del Estado de Sonora, en representación del Poder Legislativo estatal solicita la medida cautelar para el efecto de que el Ejecutivo local realice la entrega inmediata de los recursos retenidos y cumpla con el calendario de transferencia de recursos enviado al Secretario de Hacienda para el debido cumplimiento en la operación de los programas implementados por el citado órgano legislativo.

Al respecto, el oficio SH/075/2013 impugnado, en lo conducente establece:

“Cabe puntualizar que en lo que respecta al gasto de inversión con el que se relaciona la aplicación de las disposiciones establecidas en la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas para el Estado de Sonora y su Reglamento, el presente Oficio de Liberación del Presupuesto, en ningún momento puede constituir la base para iniciar en los hechos con la ejecución de las obras contempladas en el citado Decreto de Presupuesto de Egresos, en virtud de que antes de ello, se tiene que cumplir con los aspectos que estipula este ordenamiento y de modo más específico, con los considerados en los Artículos 38 y 39 de dicho Decreto.

Asimismo es importante que, salvo los recursos para la atención de emergencias, como lo indica el artículo 39 del Decreto de Presupuesto; para obtener el oficio de liberación para cada una de las obras o acciones a realizar con cargo a los recursos del capítulo 7000, es requisito que su solicitud ante esta Secretaría, invariablemente se acompañe con el Expediente Técnico Simplificado. De igual forma, es requisito para la autorización de recursos de las obras que en el Expediente Técnico Simplificado se mencione si la obra cuenta con el estudio y proyecto ejecutivo o si este se encuentra en proceso de elaboración.”



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

En relación con lo anterior, la parte actora aduce en sus conceptos de invalidez, que es **“facultad exclusiva del Poder Legislativo, el ejercicio de recursos que fueron aprobados en el Decreto del Presupuesto de Egresos y el Poder Ejecutivo sólo está obligado a dar cumplimiento a dicha determinación legal”**, por lo que al determinar el Secretario de Hacienda local, en su oficio SH/075/2013 impugnado, que la cantidad de \$132,000,000.00 (Ciento treinta y dos millones de pesos 00/100 M.N.) se catalogan como gastos de **“inversiones financieras y otras provisiones”** (capítulo 7000), y que para obtener el oficio de liberación para cada una de las obras o acciones a realizar es requisito acompañar a la solicitud respectiva el expediente técnico simplificado, conforme a lo previsto por los artículos 38 y 39 del Decreto de Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado para el Ejercicio Fiscal dos mil trece, con ello aduce la parte actora que se viola el principio de división de poderes por intromisión, dependencia y subordinación del Congreso del Estado, respecto de la aplicación de recursos.

Los artículos 38 y 39 del referido Decreto de Presupuesto de Egresos establecen.

“ARTÍCULO 38. En el ejercicio del gasto de inversiones públicas para el año 2013, las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal deberán aplicar los siguientes lineamientos:

I. Los recursos estatales que se autoricen para ser ejercidos en cualquier modalidad de programas convenidos con la Federación, y con los Municipios, son intransferibles a otras modalidades de inversión y las transferencias internas que se soliciten se sujetarán al trámite de aprobación que se tenga implantado, conforme a los términos de los Convenios respectivos.

II. Para efectos de llevar un mejor control de los recursos estatales comprometidos en acciones convenidas, las negociaciones sobre autorizaciones diferentes a las

**INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 60/2013**

previstas en este presupuesto, deberán ser comunicadas a la Secretaría, quien resolverá en forma expedita lo conducente en función de la suficiencia de los recursos estatales que correspondan.

III. Durante el ejercicio de los programas convenidos con la Federación, se llevará un seguimiento cuidadoso para asegurar que se apliquen todos los recursos federales que se tengan autorizados, para ello se llevarán a cabo las adecuaciones que resulten necesarias.

En virtud de esta disposición, los programas de ejecución directa que presenten rezagos importantes podrán ser cancelados parcialmente para apoyar a otras acciones que por su ritmo de ejercicio presenten posibilidades de aprovechar recursos adicionales, debiendo en todo caso informarse sobre esta situación y su justificación dentro del informe trimestral correspondiente que deberá entregarse al Congreso del Estado.

IV. En los primeros seis meses del año, no se autorizarán transferencias que reasignen recursos de un programa hacia otro. En las acciones de ejecución directa, solamente se autorizarán movimientos al interior de un mismo programa.

V. Las economías presupuestales no podrán ser utilizadas por las dependencias. Esto comprende tanto los saldos a nivel de obra, así como aquellas asignaciones que habiendo sido incorporadas al Presupuesto de Egresos, no cuenten con la disposición de recursos complementarios (ya sea aportaciones de particulares, apoyos federales o municipales) y por lo tanto, no será posible iniciar las obras. Esto significa que el Estado no iniciará por sí sólo las obras que consideren mezclas de recursos.

La observancia de esta disposición es sin perjuicio de la obligación del Estado de iniciar por sí solo las obras que consideren mezclas de recursos, en aquellos casos que se trate de la atención de necesidades urgentes de la población o en casos de emergencia.



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

VI. Durante el primer semestre del año, en las acciones de ejecución directa no se podrán reprogramar los saldos de los calendarios asignados a cada mes y que no sean utilizados por las dependencias.

La reprogramación de los posibles saldos que se presenten en los calendarios se realizará a partir de la segunda quincena de julio.

VII. En la asignación de calendarios tendrán prioridad las previsiones para realizar la aportación que corresponda al Estado en programas convenidos con la Federación y los Municipios.

VIII. El trámite de transferencias del gasto de inversión se suspenderá a finales del mes de septiembre, por lo que oportunamente se deberán hacer las previsiones de modificaciones que requieran las Dependencias. Para la disposición de los saldos de las obras, se estará a lo dispuesto en este Decreto relativo al gasto de inversión.

IX. A finales del mes de septiembre se hará un pre-cierre del gasto de inversión, y aquellas obras que se detecten sin ejercicio de recursos, serán canceladas y sus recursos reasignados a la atención de programas prioritarios, con excepción de aquellas obras en los rubros de salud, educación, desarrollo social y desarrollo rural.

La Secretaría deberá informar al Congreso del Estado dentro del informe trimestral correspondiente, sobre las obras canceladas en los términos de esta fracción, así como la justificación de la falta de ejercicio de recursos en las mismas.

X. Los recursos asignados a la realización de obras de infraestructura en los municipios, serán intransferibles. En el caso de obras a realizarse mediante aportaciones estatales y municipales, tales obras serán intransferibles en tanto los Ayuntamientos cumplan con los porcentajes de aportación que se convengan.

XI. Para el pago de servicios profesionales en la formulación de estudios y proyectos, supervisión de obra y otros aspectos relacionados con los mismos, se podrá

disponer de gastos indirectos de hasta el 5 % (cinco por ciento) del monto asignado por obra. Estos servicios por ningún motivo serán sujetos de afectación del capítulo 1000 Servicios Personales del Presupuesto de Egresos.

XII. La Secretaría deberá coordinar la integración del Banco de Proyectos de Inversión que sustentará las propuestas de gasto en materia del Capítulo 6000 Inversión Pública.”

“ARTÍCULO 39.- En función de los lineamientos anteriores, se hace la aclaración explícita de que bajo ninguna circunstancia podrá iniciarse obra que no cuente con la autorización correspondiente a través de la emisión de un oficio de autorización específico; las dependencias deberán presentar ante la Secretaría el expediente técnico de inversión para obtener el oficio de autorización, con el cual tramitarán la liberación de los recursos asignados a cada proyecto; en el caso de obras que deban realizarse por tratarse de atención a emergencias, el Ejecutivo del Estado, por conducto de la Secretaría, podrá reasignar los recursos necesarios en los términos del presente Decreto y conforme a las disponibilidades presupuestales, para estar en condiciones de brindar una respuesta rápida ante contingencias.”

Así, atendiendo a las características particulares del caso y a la naturaleza de los actos impugnados, **procede conceder la suspensión** en los términos y de acuerdo con las consideraciones siguientes:

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.



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

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 la prohibiciones que establece el artículo 15 de la Ley Reglamentaria de la materia.

Asimismo, para conceder la medida cautelar es factible atender la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, conforme al criterio jurisprudencial cuyo rubro, texto y datos de identificación son los siguientes:

"SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. PARA RESOLVER SOBRE ELLA ES FACTIBLE HACER UNA APRECIACIÓN ANTICIPADA DE CARÁCTER PROVISIONAL DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ACTO RECLAMADO (APARIENCIA DEL BUEN DERECHO Y PELIGRO EN LA DEMORA). La Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis aislada 2a. LXVII/2000, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. NO PROCEDE EL OTORGAMIENTO DE LA SUSPENSIÓN EN CONTRA DE ACTOS CONSUMADOS", estableció que es improcedente otorgar la suspensión en una controversia constitucional en contra de actos consumados, porque ello equivaldría a darle a dicha medida efectos restitutorios. Sin embargo, sin abandonar este criterio, excepcionalmente procede otorgar la suspensión anticipando los posibles resultados que pudieran conseguirse con la resolución de fondo que se dicte, cuando las particularidades del caso lleven a la convicción de que existe una razonable probabilidad de que las pretensiones del promovente tengan una apariencia de juridicidad y que, además, las circunstancias conduzcan a sostener que igualmente existe peligro en la demora de su concesión. Ello es así, porque conforme al artículo 18 de

la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para el otorgamiento de la suspensión deberán tomarse en cuenta las circunstancias y características particulares del caso, lo que implica que el juzgador deberá realizar un juicio de probabilidad y verosimilitud del derecho del solicitante, sin perjuicio de que esta previa determinación pueda cambiar con el dictado de la sentencia definitiva, pues tal anticipación es posible porque la suspensión es una especie del género de las medidas cautelares, por lo que aunque es evidente que se caracteriza por diferencias que la perfilan de manera singular y concreta, le son aplicables las reglas generales de tales medidas en lo que no se opongan a su específica naturaleza. En ese sentido, son dos los extremos que deben actualizarse para obtener la medida cautelar, a saber: 1) apariencia del buen derecho, y 2) peligro en la demora. La apariencia de la existencia del derecho apunta a una credibilidad objetiva y sería que descarte una pretensión manifiestamente infundada, temeraria o cuestionable, lo que se logra a través de un conocimiento superficial, dirigido a lograr una decisión de mera probabilidad respecto de la existencia del derecho discutido en el proceso, de modo que, según un cálculo de probabilidades, sea posible anticipar que en la sentencia definitiva se declarará la inconstitucionalidad del acto impugnado; y, por su parte, el peligro en la demora consiste en la posible frustración de los derechos del promovente de la medida, como consecuencia de la tardanza en el dictado de la resolución de fondo. Consecuentemente, si toda medida cautelar descansa en los principios de apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, el juzgador puede analizar esos elementos, y si la provisión cautelar, como mera suspensión, es ineficaz, tiene la facultad de dictar las medidas pertinentes que no impliquen propiamente una restitución, sino un adelanto provisional del derecho cuestionado para resolver



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

posteriormente, en forma definitiva, si los actos impugnados son o no constitucionales, por lo que el efecto de la suspensión será interrumpir un determinado estado de cosas mientras se resuelve el fondo del asunto, sin perjuicio de que si se declaran infundadas las pretensiones del actor porque la apariencia del buen derecho fuera equivocada, tales actos puedan reanudarse, sin poner en peligro la seguridad o la economía nacional, a las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano, o bien, sin afectar gravemente a la sociedad en una proporción mayor a los beneficios que con dicha suspensión pudiera obtener el solicitante, que son las limitantes que establece el artículo 15 de la citada ley reglamentaria.”

(Tesis: P./J. 109/2004, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XX, correspondiente al mes de octubre de dos mil cuatro, página mil ochocientas cuarenta y nueve)

De conformidad con el criterio que antecede, es factible otorgar la medida cautelar por la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, para el efecto de que el Poder Ejecutivo del Estado de Sonora, por conducto de la Secretaría de Hacienda estatal, se abstenga de exigir al Congreso del Estado los requisitos o cumplimiento de obligaciones que sólo atañen a la administración pública local, en términos de los artículos 38 y 39 del Decreto de Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado para el Ejercicio Fiscal dos mil trece, como condición para efectuar la liberación y asignación de los recursos que legalmente le corresponden, pues atendiendo a lo previsto por el artículo 6 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas para el Estado de Sonora, el Congreso local aplicará las disposiciones relativas de dicha Ley por conducto de las dependencias, entidades o unidades administrativas que determine el propio Poder Legislativo, en lo que no se oponga a los ordenamientos

**INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 60/2013**

legales que lo rigen, sujetándose además, a sus instancias y procedimientos de control.

Por tanto, con el fin de preservar la materia del juicio y asegurar provisionalmente la situación jurídica, el derecho o el interés de la parte actora, dado que existe una razonable probabilidad de que las pretensiones de la parte actora se fundan en buen derecho, procede conceder la suspensión en los términos ya precisados, para interrumpir los efectos del oficio SH/075/2013 impugnado del Secretario de Hacienda local, que impide la liberación y ejercicio de recursos calendarizados, aprobados en el Presupuesto de Egresos estatal y que fueron catalogados en el capítulo (7000) de **“inversiones financieras y otras provisiones”**. Lo anterior, hasta en tanto se dicte sentencia de fondo en la controversia constitucional, dado que la retención de recursos impide o restringe la aplicación y ejecución de los programas, objetivos y metas del órgano legislativo actor.

Derivado de lo anterior, la suspensión resulta procedente también para el efecto de que el Poder Ejecutivo demandado realice la entrega de recursos correspondiente, a menos que esté acreditada la insuficiencia presupuestal a que hace referencia, dado que los elementos que acompaña a su informe no demuestran esa circunstancia, sino que la hace depender del incumplimiento de los requisitos que establecen los artículos 38 y 39 del Decreto del Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado para el Ejercicio Fiscal dos mil trece. En todo caso, deberá de informar de inmediato a este Alto Tribunal, si existen hechos supervenientes que justifiquen plenamente la modificación o revocación de este auto de suspensión, en términos del artículo 17 de la Ley Reglamentaria de la materia.

Con esta medida cautelar no se afecta la seguridad y economía nacionales, puesto que sólo se interrumpen los

**INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 60/2013**



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

efectos del oficio SH/075/2013 impugnado hasta en tanto se resuelve el fondo de la controversia constitucional, respetando los principios básicos que rigen la vida política, social y económica del país; y tampoco se ponen en peligro las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano, ya que la suspensión tiende a evitar daños o perjuicios de difícil reparación a la parte actora; asimismo, no se advierte la posibilidad de causar un daño o perjuicio mayor a la sociedad, en relación con los beneficios que con ella pudiera obtener el solicitante.

En consecuencia, atendiendo a las circunstancias y características particulares de la presente controversia constitucional y a la naturaleza de los actos impugnados, con apoyo en lo dispuesto por los artículos 14 a 18 de la invocada ley reglamentaria, se acuerda:

I. Se concede la suspensión solicitada por el Poder Legislativo del Estado de Sonora, en los términos que se indican en este proveído.

II. La medida cautelar surte efectos de inmediato y sin necesidad de que la parte actora exhiba garantía.

Notifíquese por lista y mediante oficio a las partes, así como al Secretario de Hacienda, dependiente del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora, para el debido cumplimiento de la suspensión de que se trata.

Lo proveyó y firma el **Ministro instructor Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**, 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.