



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

**INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA CONTROVERSI
CONSTITUCIONAL 92/2016**
ACTOR: MUNICIPIO DE CÓRDOBA, VERACRUZ
SUBSECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS
SECCIÓN DE TRÁMITE DE CONTROVERSIAS
CONSTITUCIONALES Y DE ACCIONES DE
INCONSTITUCIONALIDAD

En la Ciudad de México, a treinta de agosto de dos mil dieciséis, se da cuenta al **Ministro Javier Laynez Potisek**, instructor en el presente asunto, con el estado procesal que guarda el presente asunto. Conste.

Ciudad de México, a treinta de agosto de dos mil dieciséis.

Con la copia certificada de las constancias necesarias del expediente principal de la controversia constitucional indicada al rubro y como está ordenado en proveído de admisión de este día, **fórmese el presente incidente de suspensión.**

Ahora, a efecto de proveer sobre la medida cautelar solicitada por el Municipio actor, es menester tener presente lo siguiente:

PRIMERO. En su escrito inicial de demanda el Municipio actor impugnó lo siguiente:

"(...) Decreto número 899 por el cual se afecta el impuesto sobre erogaciones por remuneraciones al trabajo personal al pago del pasivo circulante proveniente de los adeudos que reconoce el gobierno del estado en favor de proveedores y contratistas y que sienta las bases para la creación de dos fideicomisos irrevocables para el cumplimiento de este objeto, publicado en la Gaceta Oficial del Estado Veracruz de Ignacio de la Llave, número extraordinario 290, el jueves 21 de julio de 2016."

SEGUNDO. En el capítulo correspondiente de la demanda el promovente solicita la medida cautelar, en los siguientes términos:

"(...) a fin de que se evite un inminente daño al patrimonio del Estado (...) en virtud de que conforme a la Ley de Ingresos para el presente ejercicio fiscal 2016, el monto a recaudar por concepto de este impuesto, asciende a: **3 mil 182 millones 031 mil 130 pesos**, por lo que considerando la fecha en la que nos encontramos, es probable que los pagos que pudieran realizarse de inmediato en detrimento de la hacienda pública, pueden ascender a más de mil 500 millones de pesos...

De lo anterior se advierte que la medida cautelar se solicita para que se suspendan los efectos y consecuencias derivadas del **"DECRETO 899 POR EL CUAL SE AFECTA EL IMPUESTO SOBRE EROGACIONES POR REMUNERACIONES AL TRABAJO PERSONAL AL PAGO DEL PASIVO CIRCULANTE PROVENIENTE DE LOS ADEUDOS QUE RECONOCE EL GOBIERNO DEL ESTADO EN FAVOR DE PROVEEDORES Y CONTRATISTAS**

INCIDENTE DE SUSPENSIÓN
DE LA CONTROVERSI A CONSTITUCIONAL 92/2016

Y QUE SIENTA LAS BASES PARA LA CREACIÓN DE DOS FIDEICOMISOS IRREVOCABLES PARA EL CUMPLIMIENTO DE ESTE OBJETO.”, emitido por el Poder Legislativo de Veracruz y publicado en la Gaceta Oficial local el veintiuno de julio del año en curso.

TERCERO. La suspensión en controversias constitucionales está regulada en los artículos 14¹, 15², 16³, 17⁴ y 18⁵ de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de los cuales es posible advertir lo siguiente:

1. La suspensión procede de oficio o a petición de parte y podrá ser decretada hasta antes de que se dicte sentencia definitiva;
2. Procede 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.

¹Artículo 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.

²Artículo 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.

³Artículo 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.

⁴Artículo 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.

⁵Artículo 18. Para el otorgamiento de la suspensión deberán tomarse en cuenta las circunstancias y características particulares de la controversia constitucional. El auto o la interlocutoria mediante el cual se otorgue deberá señalar con precisión los alcances y efectos de la suspensión, los órganos obligados a cumplirla, los actos suspendidos, el territorio respecto del cual opere, el día en que deba surtir sus efectos y, en su caso, los requisitos para que sea efectiva.



**INCIDENTE DE SUSPENSIÓN
DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 92/2016**

En relación con lo anterior, el Tribunal Pleno emitió la jurisprudencia siguiente:

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

“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.”⁶

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 primordial 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, asimismo 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, la suspensión constituye un instrumento provisional cuyo propósito es impedir que se ejecuten los actos impugnados o 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 de la materia.

⁶Tesis 27/2008, Jurisprudencia, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVII, marzo de dos mil ocho, página mil cuatrocientos setenta y dos, número de registro 170007.

INCIDENTE DE SUSPENSIÓN
DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 92/2016

Conviene precisar que la suspensión en controversia constitucional no puede tener efectos retroactivos y que no puede concederse respecto de actos que ya se han materializado, esto es, respecto de actos consumados, lo cual tiene sustento en la tesis de rubro **“CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. NO PROCEDE EL OTORGAMIENTO DE LA SUSPENSIÓN EN CONTRA DE ACTOS CONSUMADOS.”**⁷

Por tanto, salvo los casos expresamente prohibidos por el artículo 15 de la ley reglamentaria de la materia, la medida cautelar de referencia debe concederse, de otra forma se desnaturalizaría por completo la suspensión en este medio de control constitucional, en tanto medida cautelar y, por ende, la privaría de eficacia jurídica, es decir, permitiría que se ejecute o continúe ejecutándose un acto cuya constitucionalidad se cuestiona en tanto se resuelve el fondo del asunto.

CUARTO. Ahora, a efecto de proveer sobre la procedencia de la medida cautelar y dadas las características particulares de lo impugnado, es necesario, en primer término, determinar cuál es la naturaleza jurídica del Decreto que se combate, pues de ello, depende la procedencia de la concesión de la medida, es decir, si conforme a lo dispuesto por el segundo párrafo del artículo 14 de la Ley de la materia, si el Decreto constituye o no una norma de carácter general, respecto de la cual resultaría improcedente la concesión de la medida cautelar.

En este sentido, este Alto Tribunal ha sustentado que para determinar si la materia de análisis en un medio de control constitucional constituye o no una norma de carácter general, debe atenderse no sólo a la denominación que se le otorgue, sino al contenido material que la identifique como tal, lo cual tiene sustento en la jurisprudencia de rubro: **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PARA DETERMINAR SU PROCEDENCIA EN CONTRA DE LA LEY O DECRETO, NO BASTA CON ATENDER A LA DESIGNACIÓN QUE SE LE HAYA DADO AL MOMENTO DE SU CREACIÓN,**

⁷Tesis 2a. LXVII/2000, Novena Época, Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XII, Julio de dos mil, página 573.



**SINO A SU CONTENIDO MATERIAL QUE LO DEFINA COMO
NORMA DE CARÁCTER GENERAL.”⁸**

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

Atendiendo al contenido material del Decreto cuya invalidez se demanda, se advierte que en él se ordena afectar la totalidad de la recaudación del Impuesto Sobre Erogaciones por Remuneraciones al Trabajo Personal para garantizar el pago de obligaciones contraídas por el Gobierno del Estado con proveedores y contratistas, hasta en tanto se extingan esas obligaciones⁹.

En dicho Decreto se ordena además, conformar dos fideicomisos irrevocables, el primero denominado: **“FIDEICOMISO IRREVOCABLE DE ADMINISTRACIÓN DE CUENTAS MANDATADAS” (FIAD)**, al cual le serán transferidos los recursos efectuados por los contribuyentes por concepto del pago del indicado tributo¹⁰. Fideicomiso al cual se le ordena, entre otras cosas, asegurar que los recursos provenientes de la recaudación del impuesto señalado, se concentren en su propia cuenta para su administración y posterior transferencia al segundo de los fideicomisos que se crearán y al que se le denomina **“FIDEICOMISO IRREVOCABLE DE PAGO A PROVEEDORES Y CONTRATISTAS PARA EL SANEAMIENTO FINANCIERO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE” (FIDESAN)**, al cual, se le ordena realizar los pagos adeudados del Gobierno del Estado contenidos en su Anexo Único, de conformidad con lo autorizado por el Congreso local y con base en los criterios de orden que el instrumento legislativo establece¹¹.

Por su parte en los artículos transitorios del Decreto combatido, se señala en primer término que su vigencia iniciará al día siguiente de su publicación en la Gaceta Oficial del Estados¹²; que el Poder Ejecutivo estatal a través de su Secretaría de Finanzas y Planeación deberá celebrar dentro de los treinta días “naturales” siguientes a su entrada en vigor los contratos de fideicomiso señalados e implementar todas las acciones

⁸Tesis P.J. 23/99, Novena Época, Pleno, Jurisprudencia, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo IX, Abril de 1999, Página: 256, Registro: 194260.

⁹ Decreto 899 (...) PRIMERO. El presente Decreto tiene por objeto *garantizar el pago de las obligaciones a cargo del Gobierno del Estado con los proveedores y contratistas que actualmente forman parte del pasivo circulante, y que se enlistan en el Anexo Único de este instrumento.*

¹⁰ Punto CUARTO del Decreto impugnado.

¹¹ Punto QUINTO, ARTÍCULO 1. del Decreto impugnado.

¹² Artículo transitorio PRIMERO del Decreto impugnado.

INCIDENTE DE SUSPENSIÓN
DE LA CONTROVERSI A CONSTITUCIONAL 92/2016

necesarias para cumplir con su finalidad, asegurándose de que los recursos provenientes de la recaudación del impuesto afectado ingresen en su totalidad a las cuentas mandatadas en los términos del Decreto¹³.

De lo anterior, a juicio del Ministro instructor, el decreto impugnado no guarda las características propias de una norma de carácter general, es decir, no es general, abstracta e impersonal, en la medida que no refiere un número indeterminado e indeterminable de casos; ya que fue expedido con un objetivo específico —*la afectación a la recaudación de un tributo local y la creación de dos fideicomisos que se encargarán primordialmente de administrar los recursos que se obtengan (FIAD) y de cubrir los adeudos correspondientes bajo los lineamientos del propio Decreto (FIDESAN)*— tampoco va dirigido a una pluralidad de personas indeterminadas e indeterminables, sino, únicamente establece obligaciones concretas al Ejecutivo del Estado y a una de sus dependencias, así como a los fideicomisos que crea, esto es, dicho Decreto crea situaciones jurídicas particulares y concretas que se agotarán una vez que se cumplan los objetivos para el cual fue creado y durante el plazo que en el mismo se contiene, por lo que no posee los elementos de generalidad, abstracción e impersonalidad de las que goza una norma general.

Por lo tanto, el decreto cuya invalidez se demanda para efectos de la solicitud de suspensión, no puede ser considerado como una norma de carácter general y, por ende, no se actualiza la prohibición establecida en el segundo párrafo del artículo 14 de la ley reglamentaria de la materia para concederla, por lo que el decreto y sus efectos jurídicos que han quedado precisados, sí son susceptibles de paralizarse.

En consecuencia, atendiendo a las características particulares del caso y a la naturaleza del Decreto impugnado, sin prejuzgar respecto de su constitucionalidad o inconstitucionalidad, lo que, en su caso, debe ser motivo de estudio en la sentencia que en su oportunidad se dicte; con el fin de preservar la materia del juicio y asegurar provisionalmente la situación jurídica, el derecho o el interés de la parte actora y a la sociedad en esa entidad federativa, **procede conceder la suspensión** del "DECRETO

¹³ Artículo transitorio SEGUNDO del Decreto impugnado



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

INCIDENTE DE SUSPENSIÓN
DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 92/2016

NÚMERO 899 POR EL CUAL SE AFECTA EL IMPUESTO SOBRE EROGACIONES POR REMUNERACIONES AL TRABAJO PERSONAL AL PAGO DEL PASIVO CIRCULANTE PROVENIENTE DE LOS ADEUDOS QUE RECONOCE EL GOBIERNO DEL ESTADO EN FAVOR DE PROVEEDORES Y CONTRATISTAS Y QUE SIENTA LAS BASES PARA LA CREACIÓN DE DOS FIDEICOMISOS IRREVOCABLES PARA EL CUMPLIMIENTO DE ESTE OBJETO." en su totalidad, así como de los efectos y consecuencias que a la fecha del dictado de este auto eventualmente haya propiciado. En este sentido, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 18 de la Ley Reglamentaria de la materia, se procede a fijar los alcances y efectos de la suspensión, en los siguientes términos:

- a) La medida cautelar se concede para que las cosas se mantengan en el estado que guardan a la fecha de emisión de este acuerdo, esto es, para que no se creen los fideicomisos irrevocables a que se refiere el decreto impugnado, así como para que no se afecten los recursos provenientes del Impuesto Sobre Erogaciones por Remuneraciones al Trabajo Personal para el fin pretendido, hasta en tanto esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve el fondo del presente asunto.
- b) Atendiendo a la normatividad transitoria del propio Decreto y para el eventual caso de que a la fecha de este acuerdo ya se haya realizado la contratación de los fideicomisos señalados e implementado las acciones necesarias para cumplir con su finalidad, la medida cautelar se concede para el efecto de que a partir de la emisión de este auto, ya no se realice ningún movimiento financiero entre el Gobierno del Estado y los fideicomisos creados y entre estos últimos que tengan como propósito cumplir con el Decreto que se suspende, hasta en tanto se emita la sentencia definitiva que dirima el fondo de la presente controversia constitucional, pues de continuar ejecutando esas acciones se materializarían los objetivos para los cuales se expidió el Decreto impugnado y con ello se dejaría sin materia el fondo del asunto.

INCIDENTE DE SUSPENSIÓN
DE LA CONTROVERSI A CONSTITUCIONAL 92/2016

- c) La medida cautelar se concede en los términos precisados, en el entendido que durante su vigencia, la recaudación y destino del Impuesto Sobre Erogaciones por Remuneraciones al Trabajo Personal deberá llevarse a cabo en los términos en que venía haciéndose hasta antes de la emisión del Decreto combatido y destinarse a los fines y conforme a las reglas previstas en la normatividad hacendaria aplicable y vigente en la entidad.

Cabe destacar que con la concesión de la medida cautelar **no se afecta la seguridad y economía nacionales**, ni se lesionan de ninguna forma los principios rectores del desarrollo económico, ni de seguridad nacional estatuidos en la Constitución Federal, pues el acto que se suspende no incide en el ámbito nacional; **tampoco se afectan las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano**, ya que con la concesión de la medida precautoria se respetan los principios básicos que derivan de la Constitución Federal, que rigen la vida social, política y económica del país y la rectoría económica del Estado y, de igual forma, **no se advierte que pueda causarse un daño mayor a la sociedad con relación al beneficio que pudiera obtener el solicitante de la medida**, puesto que su otorgamiento pretende salvaguardar el interés social.

En consecuencia, atendiendo a las circunstancias y características particulares del caso, con apoyo 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 actor respecto del **"DECRETO NÚMERO 899 POR EL CUAL SE AFECTA EL IMPUESTO SOBRE EROGACIONES POR REMUNERACIONES AL TRABAJO PERSONAL AL PAGO DEL PASIVO CIRCULANTE PROVENIENTE DE LOS ADEUDOS QUE RECONOCE EL GOBIERNO DEL ESTADO EN FAVOR DE PROVEEDORES Y CONTRATISTAS Y QUE SIENTA LAS BASES PARA LA CREACIÓN DE DOS FIDEICOMISOS IRREVOCABLES PARA EL CUMPLIMIENTO DE ESTE OBJETO."**, para los efectos y alcances señalados en el presente acuerdo.



INCIDENTE DE SUSPENSIÓN
DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 92/2016

II. La medida suspensiva surtirá efectos a partir de esta fecha y sin necesidad de otorgar garantía alguna.

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

Notifíquese.

Lo proveyó y firma el **Ministro instructor Javier Laynez Potisek**, quien actúa con Rubén Jesús Lara Patrón, Secretario de la Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad de la Subsecretaría General de Acuerdos de este Alto Tribunal, que da fe.



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

Esta hoja forma parte del acuerdo de treinta de agosto de dos mil dieciséis, dictado por el **Ministro instructor Javier Laynez Potisek**, en el **incidente de suspensión de la controversia constitucional 92/2016**, promovida por el Municipio de Córdoba, Veracruz. Conste.