

**INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DERIVADO DE LA
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 21/2015****ACTOR: MUNICIPIO DE SAN BALTAZAR
CHICHICAPAM, DISTRITO DE OCOTLÁN DE
MORELOS, OAXACA****SUBSECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS****SECCIÓN DE TRÁMITE DE CONTROVERSIAS
CONSTITUCIONALES Y DE ACCIONES DE
INCONSTITUCIONALIDAD**PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

En México, Distrito Federal, a nueve de abril de dos mil quince, se da cuenta al **Ministro Eduardo Medina Mora I.**, instructor en el presente asunto, con la copia certificada de la demanda y sus anexos que integran el expediente principal de la controversia constitucional indicada al rubro. Conste.

México, Distrito Federal, a nueve de abril de dos mil quince.

Conforme a lo ordenado en el acuerdo admisorio de esta fecha, se forma el presente incidente de suspensión con copia certificada de las constancias que integran el expediente principal de la controversia constitucional citada al rubro.

A efecto de proveer sobre la medida cautelar solicitada por el Municipio de San Baltazar Chichicapam, Distrito de Ocotlán de Morelos, Oaxaca, es menester tener presente lo siguiente:

En lo que interesa destacar, del contenido de los artículos ¹14, ²15, ³16, ⁴17 y ⁵18 de la Ley Reglamentaria de

¹ **Artículo 14.** Tratándose de las controversias constitucionales, el ministro instructor, de oficio o a petición de parte, podrá conceder la suspensión del acto que las motivare, hasta antes de que se dicte la sentencia definitiva. La suspensión se concederá con base en los elementos que sean proporcionados por las partes o recabados por el ministro instructor en términos del artículo 35, en aquello que resulte aplicable. La suspensión no podrá otorgarse en aquellos casos en que la controversia se hubiere planteado respecto de normas generales.

² **Artículo 15.** La suspensión no podrá concederse en los casos en que se pongan en peligro la seguridad o economía nacionales, las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano o pueda afectarse gravemente a la sociedad en una proporción mayor a los beneficios que con ella pudiera obtener el solicitante.

³ **Artículo 16.** La suspensión se tramitará por vía incidental y podrá ser solicitada por las partes en cualquier tiempo hasta antes de que se dicte sentencia definitiva.

⁴ **Artículo 17.** Hasta en tanto no se dicte la sentencia definitiva, el ministro instructor podrá modificar o revocar el auto de suspensión por él mismo dictado, siempre que ocurra un hecho superveniente que lo fundamente.

Si la suspensión hubiere sido concedida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el recurso de reclamación previsto en el artículo 51, el ministro instructor someterá a la consideración del propio Pleno los hechos supervenientes que fundamenten la modificación o revocación de la misma, a efecto de que éste resuelva lo conducente.

las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es posible advertir que:

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

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

“SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. NATURALEZA Y FINES. La suspensión en controversias constitucionales, aunque con características muy particulares, participa de la naturaleza de las medidas cautelares, por lo que en primer lugar tiene como fin preservar la materia del juicio, asegurando provisionalmente el bien jurídico de que se trate para que la sentencia que, en su caso, declare el derecho de la parte actora, pueda ejecutarse eficaz e íntegramente y, en

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 DERIVADO DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 21/2015

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 preservar la materia del juicio, a efecto de asegurar provisionalmente el bien jurídico de que se trate para que la sentencia pueda ejecutarse eficaz e íntegramente, de modo que tiende a prevenir el daño trascendente que pudiera ocasionarse a las partes y a la sociedad en tanto se resuelve el juicio principal.

En ese orden de ideas, la suspensión constituye un instrumento provisional cuyo propósito es impedir que se ejecuten los actos impugnados o que se produzcan o continúen realizando sus efectos mientras se dicta sentencia en el expediente principal, a efecto de preservar la materia del juicio y asegurar provisionalmente la situación jurídica, el derecho o el interés de la parte actora, siempre que la naturaleza del acto lo permita y, en su caso, no se actualice alguna de las prohibiciones que establece el artículo 15 de la Ley Reglamentaria de la materia.

⁶ Tesis 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.

Ahora bien, en su escrito de demanda, el Municipio de San Baltazar Chichicapam, Distrito de Ocotlán de Morelos, Oaxaca, impugnó lo siguiente:

"IV.- EL ACTO CUYA INVALIDEZ SE DEMANDA: ---

a).- Del Poder Ejecutivo, --- 1.- Señalo el acto de la Secretaría General de Gobierno del Estado, la orden verbal o por escrito que ha emitido para que destituya a todos los miembros del Ayuntamiento para poner a un consejo municipal integrado por miembros de su partido y afines a su gobierno de coalición, así como la orden que dio a la Secretaría de Finanzas para que se le retenga la entrega de las participaciones al Municipio de San Baltazar Chichicapam, Distrito de Ocotlán de Morelos, Oaxaca, el cual represento. --- **2.-** Señalo de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado, de cumplir materialmente con las órdenes que le ha hecho la Presidenta de la Comisión Permanente de Gobernación, al Presidente de la Comisión Permanente de Vigilancia de la Auditoría Superior del Estado del H. Congreso del Estado de Oaxaca, Secretario General de Gobierno del Estado de Oaxaca en el sentido de retener materialmente, los pagos de participaciones y aportaciones federales que le corresponden al Municipio de San Baltazar Chichicapam, Distrito de Ocotlán de Morelos, Oaxaca para el ejercicio 2015, hasta que se acuerde su liberación por parte de los que han dado la orden. --- **b).- Del Poder Legislativo del Estado de Oaxaca: --- 1.-** Señalo el acto de la Comisión Permanente de Gobernación, perteneciente al Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, consistente en el procedimiento, dictamen, resolución, acuerdo, orden o autorización verbal o escrita, emitido-(a) en el número de expediente **CPG/309/2014** con fecha (sic) del mes de noviembre; por medio del cual en forma **inconstitucional y de propia autoridad** se está sustanciando dicho asunto de desaparición del Ayuntamiento en comento, violando el principio de procedibilidad pues en dicho procedimiento no se encuentran acreditados suficientemente los elementos a que se refieren los artículos 58 y demás relativos a la desaparición del Ayuntamiento de San Baltazar Chichicapam, Distrito de Ocotlán de Morelos, Oaxaca enunciados en la Ley Orgánica Municipal pues dicho Ayuntamiento es preponderantemente indígena, pues dicho juicio resulta ocioso ya que surge de un grupo inconforme ligado directamente al Gobernador y operado desde la Secretaría General de Gobierno, con el único afán de disponer de los recursos que recibe este Ayuntamiento, pues la Presidenta de la Comisión de Gobernación ha externado de manera directa que ella se encarga de que se dictamine la desaparición del Ayuntamiento de San Baltazar Chichicapam, Distrito de Ocotlán de Morelos, Oaxaca, y ordena de manera verbal o escrita a la Secretaría de Finanzas del Estado de Oaxaca, para que no se reconozca ni se atienda ningún tipo de petición, gestión, cambio que venga del actual H.



INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DERIVADO DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 21/2015

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

Cabildo de San Baltazar Chichicapam, Distrito de Ocotlán de Morelos, Oaxaca, en tanto sea decretada la desaparición de poderes (sic) de este Municipio de San Baltazar Chichicapam, Distrito de Ocotlán de Morelos, Oaxaca. --- 2.- Señalo el acto de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior del Estado de Oaxaca, Comisión Permanente al Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, consistente en el procedimiento, dictamen, resolución, acuerdo, orden o autorización verbal o escrita, emitido-(a) en el número de expediente que desconozco, con fecha que también desconozco; por medio del cual en forma inconstitucional y de propia autoridad, ordena a la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de Oaxaca, la retención de los enteros quincenales que por concepto de participaciones (ramo 28 del Presupuesto de Egresos de la Federación), y los enteros mensuales que por concepto de aportaciones Federales (fondos III y IV del ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación), le corresponden al Municipio de San Baltazar Chichicapam, Distrito de Ocotlán de Morelos, Oaxaca, para el ejercicio 2015 y que forman parte de su hacienda pública municipal, reiterando que somos un Ayuntamiento Indígena. --- Así como el oficio firmado por el DIP. ADOLFO TOLEDO INFANSON, en su carácter de Presidente de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría del Estado dirigido al Secretario de Finanzas del Gobierno del Estado, para ordenar la retención de los recursos autorizados durante este ejercicio fiscal al Municipio de San Baltazar Chichicapam, Distrito de Ocotlán de Morelos, Oaxaca, correspondiente a los ramos generales 28 y 33 fondos III y IV para el ejercicio 2015, hasta que ese órgano colegiado acuerde su liberación, con la prohibición absoluta de que no se entreguen los recursos del ramo 28 y 33 fondos III y IV al Municipio de San Baltazar Chichicapam, Distrito de Ocotlán de Morelos, Oaxaca, a través de su Comisión de Hacienda legalmente autorizada e integrada por los ciudadanos concejales **LUCÍA CONCHA ALTAMIRANO, quien preside dicha Comisión de Hacienda, CARLOS VÁSQUEZ REBOLLAR, Presidente Municipal, ANDRÉS CARRANZA GARCÍA, Síndico Municipal Y JUAN GARCÍA LÓPEZ, Tesorero Municipal,** comisión autorizada por la mayoría de los concejales del Ayuntamiento de San Baltazar Chichicapam, Distrito de Ocotlán de Morelos, Oaxaca, debidamente acreditada ante la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de Oaxaca."

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

"[...] se nos conceda la suspensión del proceso que dará origen a la dictaminación de la Comisión Permanente de Gobernación, así como a la orden del Presidente de la Comisión Permanente de Vigilancia de la Auditoría Superior del Estado de suspender por

conducto del Secretario de Finanzas del Estado de Oaxaca las participaciones señaladas en la presente controversia pues de hacerlo se afectaría el pago de servicios y nóminas, etc., [...] CUARTO.- SE CONCEDA LA SUSPENSIÓN DE LOS ACTOS RECLAMADOS PARA EFECTOS DE QUE EL PROCEDIMIENTO QUE SE VENTILA EN LA COMISIÓN PERMANENTE DE GOBERNACIÓN DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL ESTADO DE OAXACA NO EMITA EL DICTAMEN RESPECTIVO, ASÍ COMO DE LA ORDEN VERBAL O ESCRITA QUE PIDA EL PRESIDENTE DE LA COMISIÓN PERMANENTE DE VIGILANCIA DE LA AUDITORÍA SUPERIOR DEL ESTADO DE OAXACA AL SECRETARIO DE FINANZAS DEL ESTADO DE OAXACA PARA SUSPENDER LAS MINISTRACIONES REFERIDAS, ASÍ COMO DE LA ORDEN ESCRITA O VERBAL QUE PIDA EL EJECUTIVO DEL ESTADO DE OAXACA, AL SECRETARIO DE GOBIERNO DE SOLICITAR LA DESAPARICIÓN DE PODERES O QUE HAGA ESTE MISMO AL SECRETARIO DE FINANZAS PARA NO MINISTRAR LOS FONDOS REFERIDOS EN LA PRESENTE CONTROVERSIA [...].”

De lo anterior se desprende que la medida cautelar se solicita a efecto de que se suspenda:

a) El procedimiento relativo a la desaparición del Ayuntamiento del Municipio promovente, desde la orden verbal o escrita del Ejecutivo del Estado al Secretario de Gobierno para formular la solicitud respectiva hasta la emisión del dictamen de la Comisión Permanente de Gobernación del Congreso del Estado, y

b) La orden verbal o escrita del Congreso del Estado (a través de la Comisión Permanente de Vigilancia de la Auditoría Superior) o del Poder Ejecutivo Estatal para que la Secretaría de Finanzas suspenda las participaciones y aportaciones federales que corresponden al Municipio actor.

A efecto de resolver sobre la solicitud de suspensión del primero de los incisos anteriores, es necesario tomar en cuenta que los artículos 59⁷ y 62⁸ de la Ley Orgánica

⁷ Artículo 59. En el caso de desaparición de un ayuntamiento, se podrá decretar la suspensión provisional de éste ante una situación de violencia grave, un vacío de autoridad o estado de ingobernabilidad. La suspensión provisional se acordará por el Congreso con el voto aprobatorio de las dos terceras partes de sus integrantes, durará



INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DERIVADO DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 21/2015

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

Municipal del Estado de Oaxaca, facultan entre otros al titular del Ejecutivo del Estado para presentar ante el Congreso Local la solicitud de suspensión o desaparición de un Ayuntamiento, así como la suspensión o revocación del mandato de sus integrantes, y al Poder Legislativo Estatal para declarar la desaparición de un Ayuntamiento y, de igual forma, dentro del procedimiento relativo, decretar, como medida precautoria, la suspensión provisional del propio órgano de gobierno municipal y, como consecuencia de ello, nombrar un encargado del Municipio; además, puede suspender o revocar el mandato de uno o más de sus integrantes, por alguna de las causas que establecen los artículos 60⁹ y 61¹⁰ de la Ley Orgánica Municipal del Estado.

R

hasta en tanto no se emita la resolución definitiva del caso; podrá nombrarse por el propio Congreso un encargado del Municipio, que ejercerá sus funciones hasta que se emita la referida resolución. Antes de emitir esta medida cautelar el Congreso dará oportunidad al Ayuntamiento o su representante de ser oídos y exponer lo que a su derecho proceda.

⁸ **Artículo 62.** Compete exclusivamente al Congreso del Estado declarar la suspensión o desaparición de un Ayuntamiento, así como la suspensión o revocación del mandato de uno o más de sus integrantes.

La solicitud para estos casos deberá presentarse ante la Oficialía Mayor del Congreso del Estado. Podrá ser formulada por el titular del ejecutivo del Estado, por los legisladores locales, por los integrantes del ayuntamiento respectivo o por los ciudadanos vecinos del municipio.

⁹ **Artículo 60.** Son causas graves para la suspensión del mandato de algún miembro del ayuntamiento:

- I.- La incapacidad física o legal transitoria;
- II.- El haberse dictado en su contra orden de aprehensión, auto de sujeción a proceso o de formal prisión, como probable responsable en la comisión de un delito;
- III.- Cuando así lo disponga la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios y la Ley de fiscalización Superior del Estado; y
- IV.- El incumplimiento de una resolución judicial en materia electoral.

¹⁰ **Artículo 61.** Son causas graves para la revocación del mandato de algún miembro del Ayuntamiento:

- I. La incapacidad física o legal permanente;
- II.- El haberse dictado en su contra sentencia condenatoria, como plenamente responsable en la comisión de un delito intencional;
- III. La inasistencia a tres sesiones del Ayuntamiento en forma consecutiva y sin causa justificada;
- IV. El realizar en lo individual, cualquiera de los actos que dan origen a la desaparición de un Ayuntamiento;
- V. La realización reiterada de actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus funciones;
- VI. El causar conflictos reiterados en contra de la mayoría o totalidad de los integrantes de un Ayuntamiento, o a la comunidad, y que hagan imposible el cumplimiento de los fines o el ejercicio de las funciones a cargo del ayuntamiento;
- VII. Cuando así lo disponga la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios y la Ley de fiscalización Superior del Estado; y
- VIII. La inejecución de sentencia en materia electoral.

En consecuencia, atendiendo a las características particulares del caso y a la naturaleza de los actos impugnados, sin prejuzgar respecto del fondo del asunto que será motivo de estudio en la sentencia que en su oportunidad se dicte, **procede negar la suspensión** para que los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Oaxaca, en uso de sus atribuciones constitucionales y legales, puedan iniciar o instruir, en su caso, los procedimientos de suspensión o desaparición del Ayuntamiento, o bien, de suspensión o revocación del mandato de sus integrantes, dado que esa atribución constituye una institución fundamental del orden jurídico mexicano, prevista en el artículo 115, fracción I, párrafo tercero¹¹, de la Constitución Federal, por lo que la medida cautelar no puede tener por efecto que se suspenda el trámite de dichos procedimientos.

Lo anterior en la inteligencia de que, en todo caso, el **órgano legislativo estatal deberá abstenerse de aplicar la medida provisional contenida en el artículo 59 de la Ley Orgánica Municipal del Estado y, por ende, tampoco debe designar un encargado del Municipio que, de manera provisional, ejerza funciones mientras se instruye el procedimiento, ni en su caso, ejecutar las resoluciones de desaparición del Ayuntamiento, y/o de suspensión o revocación del mandato de sus integrantes** pues, de ejecutarse esos actos, se dejaría sin materia el fondo del asunto.

¹¹ **Artículo 115. [...]**

Las Legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacerlos (sic) alegatos que a su juicio convengan.



INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DERIVADO DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 21/2015

Por otra parte, respecto de la orden verbal o escrita de los Poderes Ejecutivo o Legislativo del Estado de suspender los pagos de las ministraciones que corresponden al Municipio actor, con el fin de preservar la materia del juicio, asegurando provisionalmente la situación jurídica, el derecho o el interés de la parte actora y evitar que se le cause un daño irreparable, **procede conceder la suspensión** para que las autoridades demandadas se abstengan de ejecutar cualquier orden, instrucción o requerimiento, verbal o escrito, que tenga como finalidad retener, descontar o afectar de cualquier forma los recursos económicos que constitucional y legalmente corresponden al Municipio actor, hasta en tanto se dicte sentencia definitiva en la presente controversia constitucional.

Con lo anterior, no se afectan la seguridad y economía nacionales, ni las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano, puesto que únicamente se pretende salvaguardar la hacienda municipal, respetando los principios básicos que rigen la vida política, social o económica del país; además, con el otorgamiento de la suspensión no se causa un daño mayor a la sociedad en relación con los beneficios que pudiera obtener el solicitante de la medida, puesto que precisamente salvaguarda el normal desarrollo de la administración pública municipal, en beneficio de la colectividad.

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 los artículos 14 a 18 de la Ley Reglamentaria de la materia, se acuerda:

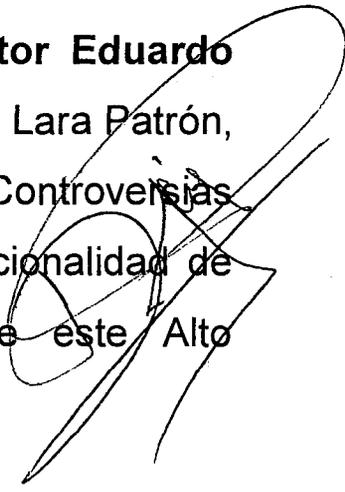
I. **Se niega la suspensión solicitada** por el Municipio de San Baltazar Chichicapam, Distrito de Ocotlán de Morelos, Oaxaca, por lo que hace al procedimiento de desaparición del Ayuntamiento del Municipio promovente en los términos que se indican en este proveído.

II. **Se concede la suspensión solicitada** por el Municipio de San Baltazar Chichicapam, Distrito de Ocotlán de Morelos, Oaxaca, en relación con la orden de suspender las participaciones y aportaciones federales, en los términos y para los efectos que se indican en este proveído.

III. La medida suspensiva surtirá efectos de inmediato y sin necesidad de otorgar garantía alguna, sin perjuicio de que pueda modificarse o revocarse por algún hecho superveniente, conforme a lo previsto por el artículo 17¹² de la Ley Reglamentaria de la materia.

Notifíquese. Por lista y mediante oficio a las partes.

Lo proveyó y firma el **Ministro instructor Eduardo Medina Mora I.**, 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.



CAS/RMS
X

¹² **Artículo 17.** Hasta en tanto no se dicte la sentencia definitiva, el ministro instructor podrá modificar o revocar el auto de suspensión por él mismo dictado, siempre que ocurra un hecho superveniente que lo fundamente.
Si la suspensión hubiere sido concedida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el recurso de reclamación previsto en el artículo 51, el ministro instructor someterá a la consideración del propio Pleno los hechos supervenientes que fundamenten la modificación o revocación de la misma, a efecto de que éste resuelva lo conducente.