



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

INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DERIVADO DE LA
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 184/2018
ACTOR: MUNICIPIO DE SAN RAYMUNDO
JALPAN, ESTADO DE OAXACA
SUBSECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS
SECCIÓN DE TRÁMITE DE CONTROVERSIAS
CONSTITUCIONALES Y DE ACCIONES DE
INCONSTITUCIONALIDAD

Ciudad de México, a veintiséis de noviembre de dos mil dieciocho, se da cuenta al **Ministro Javier Laynez Potisek, instructor en el presente asunto**, con la copia certificada de las constancias que integran el expediente principal de la controversia constitucional citada al rubro. Conste. *11*

Ciudad de México, a veintiséis de noviembre de dos mil dieciocho.

Con las copias certificadas de cuenta que forman parte del expediente principal de la controversia constitucional citada al rubro y como está ordenado en el proveído de admisión de esta fecha, **fórmese y regístrese el presente incidente de suspensión**. A efecto de proveer sobre la medida cautelar, se tiene en cuenta lo siguiente:

En su escrito de demanda, el Municipio de San Raymundo Jalpan, Estado de Oaxaca, impugnó lo siguiente:

"Del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca:

a).- La orden verbal o escrita, dictamen, resolución, acuerdo, orden o autorización verbal o escrita por medio del cual (sic) la Secretaría General de Gobierno del Estado de Oaxaca solicitó a la Secretaría de Finanzas del Estado, retener los enteros quincenales por concepto de participaciones y los enteros mensuales de las aportaciones federales que le corresponden al Municipio actor correspondientes a los ramos 28 y 33 fondo III y IV, así como de todos los recursos de carácter federal destinados al Municipio actor y que se ministren por conducto de la Secretaría de Finanzas, a partir de la quincena correspondiente del 16 al 30 de septiembre de 2018.

b).- La real y eminente (sic) retención de los enteros quincenales por concepto de participaciones y los enteros mensuales de las aportaciones federales que le corresponden al Municipio actor correspondientes a los ramos 28 y 33 fondo III y IV, así como de todos los recursos de carácter federal destinados al Municipio actor y que se ministren por conducto de la Secretaría de Finanzas al Municipio de San Raymundo Jalpan, Oaxaca, a partir de la quincena correspondiente del 16 al 30 de septiembre de 2018, ya que estos no fueron depositados.

Del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca:

a).- La orden verbal o escrita, dictamen, resolución, acuerdo, orden o autorización verbal o escrita por medio del cual el referido órgano solicita a la Secretaría de Finanzas, dependiente del Poder Ejecutivo del Estado, retener y/o suspender por concepto de participaciones y los enteros mensuales de las aportaciones federales que le corresponden al Municipio actor correspondientes a los ramos 28 y 33 fondo III y IV, así como de todos los recursos de carácter federal destinados al Municipio actor y que se ministren por conducto de la Secretaría de Finanzas, a partir de la quincena correspondiente del 16 al 30 de septiembre de 2018.

**INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DERIVADO DE LA
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 184/2018**

b).- El dictamen, resolución, acuerdo u orden por medio de la cual se prueba la terminación anticipada de mandato y/o desaparición de poderes y/o revocación de mandato de los concejales en funciones del Municipio de San Raymundo Jalpan, Oaxaca, sin que se nos haya notificado del inicio del procedimiento correspondiente, y se nos haya respetado el derecho de audiencia (...)

*C.- El dictamen, resolución, acuerdo u orden por medio de la cual se establece la calificación de una asamblea de elección extraordinaria a concejales al Ayuntamiento de San Raymundo Jalpan, **sin que previamente se haya llevado el procedimiento de terminación anticipada de mandato, que ordena el artículo 65 BIS de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca**, violentando con ello, la debida integración del Cabildo Municipal en funciones.*

Del Poder Legislativo del Estado de Oaxaca.

a).- El dictamen, resolución, acuerdo, orden o Decreto, por medio de la cual aprueben la terminación anticipada de mandato y/o desaparición de poderes y/o revocación de mandato de los concejales en funciones del Municipio de San Raymundo Jalpan, Oaxaca, sin que se nos haya notificado el inicio del procedimiento correspondiente, y se nos haya respetado el derecho de audiencia (...)

b).- El inminente nombramiento de un administrador Municipal y/o Consejo de Administración o el Reconocimiento de una planilla de concejales distinta a la que conformamos el cabildo en funciones, sin que exista causa justifica (sic), ya que no se respetó el derecho al debido proceso contemplado por el artículo 14 de la Constitución Federal”.

En atención a que en la demanda se hizo un señalamiento genérico e impreciso de los actos reclamados, para proveer sobre su admisión se previno al Municipio actor para que aclarara su escrito de demanda y señalara si había sido notificado o tenía conocimiento de:

- 1) “...la existencia de algún expediente específico, radicado en el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, en el que se haya planteado la posibilidad de resolver la terminación anticipada del mandato de los concejales del Ayuntamiento y, de ser el caso, indique los datos de identificación del expediente.*
- 2) ... que el Congreso del Estado haya iniciado el procedimiento para la suspensión o desaparición del Ayuntamiento, o la suspensión o revocación del mandato de alguno de sus integrantes.*

Por ello, al desahogar la prevención, el Municipio actor manifestó lo siguiente:

“Bajo protesta de decir verdad, aclaro que sí tengo conocimiento de que en el instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, existe la tramitación de un expediente que tiene como finalidad terminar de manera anticipada el mandato de los concejales del Ayuntamiento.

Sin embargo, no se nos ha notificado conforme a las formalidades que deben observarse en el procedimiento a fin de que los afectados estemos en condiciones de defendernos.

Al respecto me fue informado por personal jurídico de la Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, que se encuentra en estado de dictar acuerdo de terminación anticipada de mandato de los concejales del cabildo que represento, sin embargo, hasta este momento no se nos ha llamado al procedimiento ni se nos ha emplazado con las formalidades de ley.

En atención al punto dos refiero lo siguiente:



INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DERIVADO DE LA
CONTROVERSIACONSTITUCIONAL 184/2018

FORMA A-54

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

Bajo protesta de decir verdad manifiesto que hasta este momento no se nos ha dado intervención dentro de algún expediente que se tramite ante el congreso del estado y que tenga como finalidad arribar a tales conclusiones, sin embargo, al acudir el día 15 de octubre de 2018, a las instalaciones del Congreso del Estado de Oaxaca, se nos informó que ya existía un dictamen que resolvía revocarnos de nuestro cargo, mediante la figura de terminación anticipada de mandato.

Asimismo, por parte de personal adscrito a la comisión de Gobernación del Congreso del Estado, nos fue entregado un oficio por medio del cual el diputado Presidente de la Comisión Permanente de Gobernación, solicita al Presidente de la Mesa directiva del congreso del estado de Oaxaca, que enliste para la próxima sesión el dictamen con proyecto de decreto por medio del cual nos revoca del cargo como concejales de San Raymundo Jalpan, mediante la figura de terminación anticipada de mandato.

De la misma manera nos hicieron del conocimiento que tal procedimiento derivó de la documentación y solicitud expresa que realizó el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, sin embargo, nunca se nos emplazó a juicio para defendernos como concejales ni para defender de manera colectiva los interés (sic) del Ayuntamiento de San Raymundo Jalpan, Oaxaca. (...)

Por último hacemos del conocimiento de esta autoridad que los actos reclamados al Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca, por conducto de la Secretaría de Finanzas sigue subsistente, lo anterior que hasta la fecha no ha sido deposita (sic) la quincena correspondiente a la primera quincena de octubre de 2018, referente a los recursos estatales y federales del ramo 28 y ramo 33 fondo III y IV, que corresponden al Municipio actor".

Aunado a su aclaración, el Municipio actor remitió constancias de las cuales se advierte que ya existe un dictamen para que el Congreso del Estado apruebe la terminación anticipada del mandato de los integrantes del Ayuntamiento.

De acuerdo a lo anterior, la pretensión del Municipio actor es impugnar, en primer lugar, la retención de los recursos federales que le corresponden por concepto de participaciones y aportaciones del presupuesto de Egresos del ejercicio fiscal dos mil dieciocho, llevada a cabo por la Secretaría de Finanzas del Estado de Oaxaca a partir de la quincena correspondiente del dieciséis al treinta de septiembre de dos mil dieciocho.

En segundo lugar, con base en una lectura integral del escrito de demanda y su aclaración, solicita la declaración de invalidez del procedimiento de terminación anticipada del mandato seguido a los concejales del Ayuntamiento de San Raymundo Jalpan, porque el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca y el Poder Legislativo local no cumplieron con las formalidades previstas en el artículo 65 BIS la Ley Orgánica Municipal del Estado

**INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DERIVADO DE LA
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 184/2018**

de Oaxaca que debe seguir el procedimiento en cuestión y porque carecen de competencia originaria para ello.¹

Al efecto, cabe tener presente que el procedimiento en cuestión inicia con la presentación de la solicitud ante el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana, para que éste, por conducto del Consejo Estatal de Sistemas Normativos Electorales Indígenas, instruya y evalúe el cumplimiento de los requisitos legales y, en caso de ser procedente, previo acuerdo del Consejo General, coadyuve a la celebración de la asamblea del Municipio.

Si la terminación anticipada es aprobada por una mayoría calificada de, cuando menos, las dos terceras partes de los miembros de la comunidad presentes en la asamblea, el Instituto remitirá el expediente respectivo al Congreso del Estado para que, dentro de los treinta días naturales siguientes, mediante decreto aprobado por mayoría simple, emita la declaratoria correspondiente.

Hecho lo anterior, la Legislatura designará a un encargado de la administración municipal y autorizará al Instituto a convocar a la asamblea de la comunidad para nombrar a las autoridades sustitutas.

En este sentido, apelando a la apariencia del buen derecho, solicitó la suspensión de los actos reclamados para los efectos siguientes:

“Primera.- Para que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ordene la suspensión de los efectos jurídicos y de ejecución de toda orden verbal o

¹ **Artículo 65 BIS.** La Asamblea General Comunitaria es la máxima autoridad en los municipios indígenas que se rigen por sus Sistemas Normativos para elegir a sus autoridades. Sus acuerdos serán plenamente válidos y deberán ser reconocidos y respetados por el Estado, siempre que no violen los derechos humanos de sus integrantes, reconocidos por la Constitución y Tratados Internacionales. Se integra por los miembros de la comunidad, en condiciones de igualdad conforme a sus sistemas normativos indígenas.

La asamblea general encargada de elegir a las autoridades indígenas en municipios que se rigen por sus Sistemas Normativos, podrá decidir la terminación anticipada del periodo para el que fueron electos todos los integrantes de un Ayuntamiento y elegir a las autoridades sustitutas, para concluir dicho periodo, cumpliendo con el Sistema Normativo que corresponda.

Procederá la terminación anticipada del mandato, cuando se reúnan los requisitos y se cumpla con el siguiente procedimiento:

I. Que haya transcurrido como mínimo la tercera parte del mandato, el cual previamente de acuerdo a sus sistemas normativos tengan señalado el periodo;

II. Sea solicitada, al menos por el 30 por ciento del número de integrantes de la Asamblea que eligió a las autoridades.

III. La petición de terminación anticipada se solicitará ante el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, para que por conducto del Consejo Estatal de Sistemas Normativos Electorales Indígenas instruya y examine los requisitos de procedibilidad, y en su caso de ser procedente, previo acuerdo del Consejo General coadyuve en la celebración de la Asamblea del Municipio.

IV. Para que la decisión de terminación anticipada sea válida, deberá aprobarse por la mayoría calificada, que en ningún caso podrá ser menor a las dos terceras partes de los presentes en la Asamblea General Comunitaria.

V. Si la terminación anticipada del periodo de las autoridades indígenas es aprobada por la Asamblea, el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, deberá remitir el expediente respectivo al Congreso del Estado, para que proceda en el término de 30 días naturales a declarar mediante decreto aprobado por mayoría simple, la terminación anticipada del periodo de autoridades indígenas.

VI. Ya declarada procedente la terminación anticipada, el Congreso del Estado designará a un encargado de la Administración Municipal, en tanto se nombran a las autoridades sustitutas.

VII. El Congreso del Estado autorizará al Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, convoque a la Asamblea de la comunidad para nombrar a las autoridades sustitutas por el periodo previamente establecido de acuerdo a sus sistemas normativos.



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

INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DERIVADO DE LA
CONTROVERSIACONSTITUCIONAL 184/2018

FORMA A-34

escrita, procedimiento, dictamen, resolución, acuerdo, por medio del cual se solicitó a la Secretaría de Finanzas del Estado, dependiente del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca, retener los enteros quincenales por concepto de participaciones y los enteros mensuales de las aportaciones federales que le corresponden al Municipio actor correspondientes a los ramos 28 y 33 fondo III y IV, así como de todos los recursos de carácter federal destinados al Municipio actor y que se ministren por conducto de la Secretaría de Finanzas, con la finalidad de generar desestabilidad en el Ayuntamiento que represento, ya que se dejarían de cumplir con los servicios básicos.

Segunda.- Para que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, deje sin efectos jurídicos y de ejecución el dictamen, resolución, acuerdo, orden o Decreto, por medio del cual el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, o el Poder Legislativo del Estado de Oaxaca, aprueba la terminación anticipada de mandato y/o desaparición de poderes y/o revocación de mandato de los concejales en funciones del Municipio de San Raymundo Jalpan, Oaxaca.

Tercero.- Para que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, deje sin efectos jurídicos y de ejecución el nombramiento por parte del Congreso del Estado de Oaxaca de un administrador Municipal y/o Consejo de Administración y/o reconocimiento de una planilla de concejales distinta a la que represento, para que asuma funciones de concejales.

Cuarto.- Para que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, deje sin efectos jurídico y de ejecución el dictamen, resolución, acuerdo, orden o Decreto, por medio del cual el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, aprueba la Terminación Anticipada de Mandato del cabildo que represento y en consecuencia reconoce a una nueva planilla de concejales sin que previamente haya agotado el procedimiento estipulado por el artículo 65 BIS de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Oaxaca".

De la transcripción anterior, se desprende que los efectos de la medida cautelar se solicitan, esencialmente, para que:

1. El Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca se abstenga de retener las participaciones y aportaciones federales que le corresponden al Municipio actor.
2. El Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca suspenda la aprobación de la terminación anticipada de mandato, así como su ejecución y, por ende, no se reconozca una nueva planilla de concejales.
3. El Poder Legislativo del Estado de Oaxaca suspenda la aprobación de la terminación anticipada de mandato de los integrantes del Ayuntamiento, así como su ejecución y, en consecuencia, el nombramiento de un administrador y/o consejo de administración municipal.

**INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DERIVADO DE LA
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 184/2018**

Ahora, para proveer sobre la solicitud de suspensión del Municipio actor, se debe tener en cuenta que los artículos 14², 15³, 16⁴, 17⁵ y 18⁶ de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fijan las reglas que se enlistan a continuación para proveer sobre la misma:

1. La suspensión procede de oficio o a petición de parte, y podrá ser decretada hasta antes de que se dicte sentencia definitiva;
2. Puede otorgarse respecto de actos que, atento a su naturaleza, puedan ser suspendidos en sus efectos y/o consecuencias;
3. No podrá concederse respecto de normas generales;
4. No se otorga 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.

Lo anterior ha sido señalado por la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis de rubro: **"SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. NATURALEZA Y CARACTERÍSTICAS."**⁷.

² Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

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.

³ **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.

⁴ **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.

⁵ **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.

⁶ **Artículo 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.

⁷ **Tesis L/2005**, Aislada, Primera Sala, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXI, junio de dos mil cinco, página seiscientos cuarenta y nueve, registro 178,123. **Texto:** "La suspensión en controversias constitucionales, 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. Así, la suspensión en controversias constitucionales, en primer lugar, tiene como objeto primordial preservar la materia del juicio, asegurando provisionalmente la situación jurídica, el derecho o el interés de que se trate, para que la sentencia que, en su caso, declare



INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DERIVADO DE LA
CONTROVERSIACONSTITUCIONAL 184/2018

FORMA A-54

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

Además de lo anterior, se debe tener en cuenta que 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 este sentido, el Tribunal Pleno en la tesis P./J. 27/2008 de rubro: **“SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIACONSTITUCIONAL. NATURALEZA Y FINES.”**⁸ ha sustentado que 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, en su caso, no se actualice alguna de las prohibiciones que establece el artículo 15 de la ley reglamentaria de la materia.

Asimismo, este Alto Tribunal ha sostenido en la tesis jurisprudencial P./J. 109/2004, que 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 actor tengan una

el derecho del actor pueda ser ejecutado 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. Por lo que se refiere a sus características especiales, de los artículos 14, 15, 16, 17 y 18 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal se desprenden las siguientes: a) procede de oficio o a petición de parte y podrá ser decretada hasta antes de que se dicte sentencia definitiva; b) no podrá otorgarse en los casos en que la controversia se hubiera planteado respecto de normas generales; c) no podrá concederse 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; d) el auto de suspensión podrá ser modificado o revocado cuando ocurra un hecho superveniente que lo fundamente; y e) para su otorgamiento deberán tenerse en cuenta las circunstancias y características particulares de la controversia constitucional. Por tanto, salvo los casos expresamente prohibidos por el artículo 15 de la Ley Reglamentaria de la materia para el otorgamiento de la suspensión en una controversia constitucional, ésta deberá concederse cuando así proceda, pues de otra forma, dicha medida cautelar se haría nugatoria, lo que desnaturalizaría por completo la suspensión en este medio de control constitucional, privándola de eficacia.”

⁸ Tesis P./J. 27/2008, Jurisprudencia, Pleno, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXVII, marzo de dos mil ocho, página mil cuatrocientos setenta y dos, registro 170,007. **Texto:** “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.”

**INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DERIVADO DE LA
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 184/2018**

aparición de juridicidad y que las circunstancias conduzcan a sostener que existe peligro en la demora de su concesión, lo que se desprende de la tesis P./J. 109/2004 de 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)."**⁹.

Por consiguiente, atendiendo a las características particulares del caso y tomando en cuenta que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha declarado inválido, precisamente, el artículo 65 BIS la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca, es decir, el fundamento legal del procedimiento antes descrito —con efectos entre las partes— en diversos precedentes (controversias constitucionales 60/2015, 61/2015, 62/2015, 63/2015, 64/2015, 65/2015, 66/2015 y 67/2015)¹⁰ que se invocan de conformidad con el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles,¹¹ supletorio a la materia por disposición del artículo 1º de la Ley Reglamentaria,¹² se llega a la convicción de que la pretensión del Municipio actor tiene una apariencia de buen derecho, por virtud de la cual se

⁹ **Tesis P./J. 109/2004**, Jurisprudencia, Pleno, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XX, Octubre de 2004, página 1849, registro 180237. **Texto:** "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 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."

¹⁰ Falladas en sesión de veintiséis de mayo de dos mil dieciséis. El considerando respectivo se aprobó por unanimidad de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas (con reservas), Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Cossío Díaz.

¹¹ **Artículo 88.**- Los hechos notorios pueden ser invocados por el tribunal, aunque no hayan sido alegados ni probados por las partes.

¹² **Artículo 1o.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente Título, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles.



INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DERIVADO DE LA
CONTROVERSIACONSTITUCIONAL 184/2018

FORMA A-34

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

puede anticipar que en este caso también se declarará la inconstitucionalidad del procedimiento impugnado al momento de dictar sentencia, de la misma forma en que se ha hecho con anterioridad, ya que tiene su fundamento en dicha disposición de carácter general y, por ende, debe seguir la misma suerte de la declaratoria de invalidez decretada en todos esos precedentes, en los cuales se ha reiterado que el referido precepto legal es inconstitucional porque fue expedido sin haber respetado el derecho a la consulta previa de las comunidades indígenas de dicha entidad federativa, a pesar de tratarse de una norma susceptible de afectarlas directamente, en la medida que prevé la posibilidad de que las asambleas generales comunitarias –en los municipios indígenas regidos por sus sistemas normativos– terminen anticipadamente el mandato de las autoridades electas por voto popular. ○

Aunado a la apariencia del buen derecho, también existe peligro en la demora, toda vez que en el trámite del juicio puede frustrar la pretensión del municipio actor, ya que durante el mismo se pueden verificar nuevas elecciones. Por este motivo, se considera que si no se anticipan desde este momento los efectos que el Municipio actor obtendría en la sentencia definitiva, el juicio podría quedar sin materia por el cambio en la integración del Ayuntamiento, como ya ha sucedido en otros casos.

Por lo tanto, atendiendo a que la pretensión del Municipio actor es impugnar el procedimiento para terminar anticipadamente el mandato para el que fueron electos los integrantes del Ayuntamiento de San Raymundo Jalpan, se **concede la suspensión solicitada** para el efecto de que el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana y el Congreso del Estado de Oaxaca **se abstengan** de continuar dicho procedimiento de terminación anticipada del periodo del Ayuntamiento de San Raymundo Jalpan y **dejen sin efectos** cualquier decisión, resolución o acuerdo definitivo que hubieren emitido dentro de tal procedimiento, incluyendo la designación de un encargado de la administración municipal y la convocatoria a la asamblea de la comunidad para el nombramiento de autoridades sustitutas.

Para estos últimos efectos, con fundamento en el artículo 35 de la Ley Reglamentaria,¹³ el **Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de**

¹³ **Artículo 35.** En todo tiempo, el ministro instructor podrá decretar pruebas para mejor proveer, fijando al efecto fecha para su desahogo. Asimismo, el propio ministro podrá requerir a las partes para que proporcionen los informes o aclaraciones que estime necesarios para la mejor resolución del asunto.

INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DERIVADO DE LA
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 184/2018

Oaxaca y el Poder Legislativo del Estado de Oaxaca deberán rendir un informe sobre todas las providencias que lleven a cabo para acatar el auto de suspensión. Para ello, se les concede un plazo de tres días hábiles contados a partir del día siguiente en que surta efectos la notificación del auto de suspensión, esto de conformidad con el artículo 297, fracción II, del Código Federal de Procedimientos Civiles,¹⁴ de aplicación supletoria a la materia.

No pasa inadvertido que, en principio, la suspensión en controversia constitucional es improcedente respecto de actos consumados; sin embargo, teniendo en cuenta que en el presente asunto se impugnan actos previsiblemente sustentados en una norma que esta Suprema Corte ha declarado inconstitucional en diversos precedentes donde se ha impugnado el mismo procedimiento y que existe peligro en la demora, se justifica otorgar al Municipio actor un adelanto provisional del derecho cuestionado para resolver posteriormente, en forma definitiva, si los actos impugnados son o no constitucionales.

Asimismo, **se concede la suspensión** solicitada para que el Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca se abstenga de ejecutar cualquier orden, procedimiento, dictamen, resolución o acuerdo que tenga como finalidad retener las participaciones y aportaciones federales que legalmente le corresponden al Municipio actor, con posterioridad a la presente fecha y hasta en tanto se resuelva el fondo del asunto.

Cabe precisar que el Poder Ejecutivo del Estado tendrá que efectuar los pagos correspondientes por conducto de quienes se encuentren facultados para recibirlos, conforme a la normativa aplicable y a las constancias con las que cuenten para acreditarlo; además, debe señalarse que la suspensión dejará de surtir sus efectos en caso de que exista o se haya celebrado algún convenio o acuerdo entre el Municipio actor y el Gobierno del Estado de Oaxaca, en el que se haya establecido como forma de pago el descuento con cargo a los referidos recursos.

En los términos planteados se considera que, con la concesión de la media cautelar no se afectan la seguridad y economía nacionales, ni las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano, puesto que únicamente se pretende asegurar provisionalmente la situación jurídica, el derecho o interés de la parte actora, respetando los principios básicos que rigen la vida política, social o

¹⁴ **Artículo 297.-** Cuando la ley no señale término para la práctica de algún acto judicial o para el ejercicio de algún derecho, se tendrán por señalados los siguientes: (...)
II. Tres días para cualquier otro caso.



INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DERIVADO DE LA
CONTROVERSIACONSTITUCIONAL 184/2018

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

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, se garantiza que no quede sin materia el asunto y, a su vez, se salvaguarda el normal desarrollo de la administración pública municipal, en beneficio de la colectividad.

Por último, con fundamento en el artículo 278 del Código Federal de Procedimientos Civiles,¹⁵ de aplicación supletoria a la materia, se autoriza a costa del promovente la expedición de la copia certificada que solicita, la cual deberá entregarse por conducto de las personas que señala, previa constancia que por su recibo se agregue al expediente.

En consecuencia, atento a lo razonado con antelación, **se**

ACUERDA

PRIMERO. Se concede la suspensión solicitada por el Municipio de San Raymundo Jalpan, Estado de Oaxaca, para que el Poder Ejecutivo de la entidad se abstenga de ejecutar cualquier orden, procedimiento, dictamen, resolución o acuerdo que tenga como finalidad retener las participaciones y aportaciones federales que legalmente le corresponden al Municipio, en los términos precisados en el presente acuerdo.

SEGUNDO. Se concede la suspensión solicitada en relación con el procedimiento de terminación anticipada del periodo para el que fueron electos los integrantes del Ayuntamiento de San Raymundo Jalpan, Estado de Oaxaca, en los términos precisados en el presente acuerdo.

TERCERO. La medida cautelar 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 en el artículo 17 de la ley reglamentaria de la materia.

Notifíquese; por estrados al Municipio actor y por oficio a las demás partes, así como a la Secretaría de Finanzas, dependiente del Poder Ejecutivo el Estado de Oaxaca, para su debido cumplimiento, en su residencia oficial.

¹⁵ Artículo 278. Las partes, en cualquier asunto judicial, pueden pedir, en todo tiempo, a su costa, copia certificada de cualquier constancia o documento que obre en los autos, la que les mandará expedir el tribunal, sin audiencia previa de las demás partes.

**INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DERIVADO DE LA
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 184/2018**

En consecuencia, remítase la versión digitalizada del presente acuerdo a la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en el Estado de Oaxaca, con residencia en San Bartolo Coyotepec, por conducto del MINTERSCJN, regulado en el Acuerdo General Plenario 12/2014, a fin de que genere la boleta de turno que le corresponda y la envíe al órgano jurisdiccional en turno, a efecto de que, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 157¹⁶ de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, 4, párrafo primero¹⁷, y 5¹⁸, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lleve a cabo la diligencia de notificación por oficio de lo ya indicado a los poderes Legislativo y Ejecutivo; al Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana, así como a la Secretaría de Finanzas, todos del Estado de Oaxaca, en su residencia oficial.

Lo anterior, en la inteligencia de que para los efectos de lo previsto en los artículos 298¹⁹ y 299²⁰ del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en términos del numeral 1 de la citada ley, la copia digitalizada de este proveído, en la que conste la evidencia criptográfica de la firma electrónica del servidor público responsable de su remisión por el MINTERSCJN, hace las veces del despacho número 889/2018, en términos del artículo 14, párrafo primero²¹, del citado Acuerdo General Plenario 12/2014, por lo que se requiere al órgano jurisdiccional a fin de que en auxilio de las labores de este Alto Tribunal, a la brevedad posible, lo devuelva debidamente diligenciado por esa misma vía.

¹⁶ **Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación**

Artículo 157. Las diligencias que deban practicarse fuera de las oficinas de la Suprema Corte de Justicia o del Consejo de la Judicatura Federal se llevarán a cabo por el ministro, consejero, secretario, actuario o juez de distrito que al efecto comisione el órgano que conozca del asunto que las motive.

¹⁷ **Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

Artículo 4. Las resoluciones deberán notificarse al día siguiente al en que se hubiesen pronunciado, mediante publicación en lista y por oficio entregado en el domicilio de las partes, por conducto del actuario o mediante correo en pieza certificada con acuse de recibo. En casos urgentes, podrá ordenarse que la notificación se haga por vía telegráfica. (...).

¹⁸ **Artículo 5.** Las partes estarán obligadas a recibir los oficios de notificación que se les dirijan a sus oficinas, domicilio o lugar en que se encuentren. En caso de que las notificaciones se hagan por conducto de actuario, se hará constar el nombre de la persona con quien se entienda la diligencia y si se negare a firmar el acta o a recibir el oficio, la notificación se tendrá por legalmente hecha.

¹⁹ **Código Federal de Procedimientos Civiles**

Artículo 298. Las diligencias que no puedan practicarse en el lugar de la residencia del tribunal en que se siga el juicio, deberán encomendarse al Juez de Distrito o de Primera Instancia para asuntos de mayor cuantía del lugar en que deban practicarse.

Si el tribunal requerido no puede practicar, en el lugar de su residencia, todas las diligencias, encomendará, a su vez, al juez local correspondiente, dentro de su jurisdicción, la práctica de las que allí deban tener lugar.

La Suprema Corte de Justicia puede encomendar la práctica de toda clase de diligencias a cualquier autoridad judicial de la República, autorizándola para dictar las resoluciones que sean necesarias para la cumplimentación.

²⁰ **Artículo 299.** Los exhortos y despachos se expedirán el siguiente día al en que cause estado el acuerdo que los prevenga, a menos de determinación judicial en contrario, sin que, en ningún caso, el término fijado pueda exceder de diez días.

²¹ **Acuerdo General Plenario 12/2014**

Artículo 14. Los envíos de información realizados por conducto de este submódulo del MINTERSCJN deberán firmarse electrónicamente, en la inteligencia de que en términos de lo previsto en el artículo 12, inciso g), del AGC 1/2013, si se trata de acuerdos, actas o razones emitidas o generadas con la participación de uno o más servidores públicos de la SCJN o del respectivo órgano jurisdiccional del PJF, si se ingresan en documento digitalizado cuyo original contenga las firmas de éstos, bastará que la FIREL que se utilice para su transmisión por el MINTERSCJN, sea la del servidor público responsable de remitir dicha información; en la inteligencia de que en la evidencia criptográfica respectiva, deberá precisarse que el documento digitalizado es copia fiel de su versión impresa, la cual corresponde a su original. (...).



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

INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DERIVADO DE LA
CONTROVERSIACONSTITUCIONAL 184/2018

FORMA A-54

Lo proveyó y firma el **Ministro instructor Javier Laynez Potisek**, quien actúa con **Leticia Guzmán Miranda**, Secretaria 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.

A
C
U
E
R
D
O