

## PODER JUDICIAL

### SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

**SENTENCIA** dictada por el Tribunal Pleno en la Controversia Constitucional 77/2009, promovida por el Municipio de San Pedro Jicayán, Jamiltepec, Estado de Oaxaca.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Suprema Corte de Justicia de la Nación.- Secretaría General de Acuerdos.

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 77/2009**

**PROMOVENTE: MUNICIPIO DE SAN PEDRO JICAYAN,  
JAMILTEPEC, ESTADO DE OAXACA.**

**MINISTRA MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS**

**SECRETARIO: ALFREDO VILLEDA AYALA**

México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día once de marzo de dos mil diez.

**VISTOS; y,**

**RESULTANDO:**

**PRIMERO. Presentación.** Por escrito recibido el ocho de septiembre de dos mil nueve, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Antonio López López, en su carácter de Síndico Municipal del Ayuntamiento de San Pedro Jicayán, Jamiltepec, Estado de Oaxaca, promovió controversia constitucional en contra de las autoridades y por los actos que a continuación se indican:

**Autoridades demandadas:**

- a) LX Legislatura del Estado de Oaxaca.
- b) Presidente de la Comisión Permanente de Vigilancia de la Auditoría Superior del Estado de la LX Legislatura del Estado de Oaxaca.
- c) Secretario General de Gobierno del Estado de Oaxaca.
- d) Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de Oaxaca.

**Actos reclamados:**

***“La inconstitucionalidad del artículo 87 de la Ley Municipal para el Estado de Oaxaca, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Oaxaca, con fecha 10 de enero del año dos mil tres y aprobada mediante el decreto número 293 por la Quincuagésima Séptima Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, que a la letra dice: (Se transcribe)***

***El dictamen de la ‘Comisión Permanente de Gobernación del Poder Legislativo del Estado de Oaxaca’, mediante el cual se propone ante la ‘Asamblea del Congreso del Estado de Oaxaca’, la aprobación del inicio del procedimiento de desaparición del Ayuntamiento de San Pedro Jicayán, Distrito de Jamiltepec, Oaxaca, por considerar que se actualizan ‘hipótesis previstas en la Ley Municipal para el Estado de Oaxaca’. Así como la suspensión provisional del Ayuntamiento a que alude el artículo 87 de la Ley Municipal para el Estado de Oaxaca, y la inminente aprobación de la ‘declaración de suspensión provisional del Ayuntamiento de San Pedro Jicayán, Distrito de Jamiltepec, Oaxaca’. Desde luego el inminente Decreto correspondiente al dictamen antes precisado, mediante el cual la LX Legislatura del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, aprueba el inicio del procedimiento de desaparición del Ayuntamiento de San Pedro Jicayán, Distrito de Jamiltepec, Oaxaca, así como también la inminente declaración de suspensión provisional del Ayuntamiento de San Pedro Jicayán, Distrito de Jamiltepec, Oaxaca, por considerar que se actualizan las hipótesis previstas en la Ley Municipal del Estado de Oaxaca. Decreto cuya existencia se presume por así haberlo publicado diversos medios de comunicación escritos y electrónicos, sin que hasta la fecha dicho decreto haya sido legalmente notificado al Ayuntamiento Constitucional del Municipio de San Pedro Jicayán, Distrito de Jamiltepec, Oaxaca, el cual sigue funcionando en el territorio municipal despachando todos los asuntos de su competencia entre ellos prestando los servicios públicos y ejecutando obras de beneficio común, pues no ha sido notificado del inconstitucional e ilegal decreto que pretende emitir el Congreso del Estado de Oaxaca, para seguir a nuestras espaldas el procedimiento de desaparición y suspender al Ayuntamiento sin***

*que haya agotado el procedimiento previsto por el artículo 115 constitucional. Desde luego, también como consecuencia de lo anterior la ilegal orden o acuerdo girado por la Comisión Permanente de Gobernación y por la Comisión Permanente de Vigilancia de la Auditoría Superior, ambas del Congreso del Estado de Oaxaca, y su ejecución por parte de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de Oaxaca, mediante el cual nos ha sido suspendida la entrega de los recursos económicos al Ayuntamiento que represento, por ahora lo correspondiente al ramo 28 y para los Municipios y como consecuencia la suspensión de la entrega de los demás recursos correspondientes a los demás ramos 33 fondos III y IV, sin que el Ayuntamiento haya sido notificado legalmente y mucho menos oído y vencido en juicio previo, en el que se hubieran cumplido las formalidades esenciales del procedimiento, como debe ser en un régimen jurídico democrático y en plena vigencia del estado de derecho.*

*El inminente nombramiento por parte de la Secretaría General de Gobierno del Estado de un Administrador que pretenden instalar previamente para que haga las funciones del Ayuntamiento Constitucional de San Pedro Jicayán, Distrito de Jamiltepec, Oaxaca, cuando este Ayuntamiento aún se encuentra funcionando cuyo periodo constitucional de tres años culmina el 31 de diciembre de 2010, además de que en ningún momento ha sido notificado de la ilegal decisión del Congreso del Estado o de la Secretaría General de Gobierno, quienes violan flagrantemente la autonomía del Gobierno Municipal y su hacienda pública municipal.”*

**SEGUNDO. Preceptos constitucionales violados.** La parte actora señaló como preceptos constitucionales violados los artículos 14, 16 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**TERCERO. Antecedentes.** La parte actora narró los siguientes antecedentes del caso (fojas 3 a 5 del expediente principal):

*“1. Mediante el sistema de partidos políticos, los miembros del Ayuntamiento 1. Leonardo Eliezer Silva Palacios, Presidente Municipal; 2. Antonio López López, Síndico Municipal; 3. Clemencia López López, Regidora de Hacienda; 4. Basilio Castro Jiménez, Regidor de Educación; y 5. Nicolás Merino López, Regidor de Salud, fuimos electos autoridades en el Municipio de San Pedro Jicayán, Distrito de Jamiltepec, Oaxaca, por lo que hasta ahora conformamos el Ayuntamiento Constitucional que represento quienes estamos ejerciendo nuestras funciones en forma normal. Pero resulta que en los últimos días del mes de agosto del presente año, un reducido grupo de personas encabezadas por el Expresidente Municipal Julio Antonio Mejía, quien (sic) dicen ser impulsados por Diputados Locales del Partido de la Revolución Democrática y financiados por éstos y con intereses contrarios a los del pueblo de San Pedro Jicayán, Distrito de Jamiltepec, Oaxaca, se manifestaron en contra de los integrantes del Ayuntamiento de San Pedro Jicayán, Distrito de Jamiltepec, Oaxaca, para exigir nuestra remoción sin fundamento alguno, pues no existe causa para que se suspenda y desaparezca el Ayuntamiento, toda vez que estamos otorgando los servicios públicos tales como: de salud a la población a través de un consultorio médico, atendido por el Dr. Pedro Rodríguez Corcuera y la enfermera Orquídea Marcelo Vásquez, de registro civil en apoyo del Registro Civil del Estado, el abastecimiento de agua potable, alumbrado público, recolección de basura, barrido de las calles, limpieza del mercado, atención a los diversos centros educativos de nivel preescolar, primaria, secundaria, bachillerato, así como la atención a las Agencias de Policía de Agua Dulce, El Limón Real, La Hierbasanta, Los Marcelos, San Marcos, El Coyul, San José Yutatuyaa, Yutandayo, La Chupa Rosa, y Municipales San Juan Jicayán y Santiago Jicayán, residentes en el territorio municipal y la ejecución de las diversas obras de beneficio social que fueron priorizadas para este ejercicio 2009, en las que se encuentran las siguientes: población de Yutandayo con la construcción de un auditorio municipal, San José Yutatuyaa con la construcción de dos aulas de la Secundaria General Fidel M. Canseco, la introducción del agua potable en San Pedro Jicayán y en Santiago Jicayán con pozos semiprofundos, la pavimentación de un kilómetro de la carretera que conduce de la Y-San Pedro Atoyac a San Juan Jicayán, la pavimentación de la calle principal de la Agencia de Agua Dulce aproximadamente un kilómetro de pavimentación hidráulica de concreto, la construcción de una clínica en la localidad de la Chupa Rosa acondicionada para el sector salud, así como también la construcción de un auditorio municipal en la cabecera de San Pedro Jicayán, denominado Alvaro Carrillo con capacidad para 2,000 personas, la gestión ante la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para instalar*

*la radio base de TELCEL que comunica a todos los municipios de manera local, nacional e internacional, así también la adquisición de 9 camionetas que fueron donadas por el municipio a las Agencias marca FORD F150 del año 2009 para los servicios de seguridad, salud, la adquisición del camión de la basura que sirve para recolectar en todo el municipio y las Agencia (sic) municipales y de Policía, limpia y apertura de caminos por más de 4 kilómetros en caminos cosecheros, entre otras, por lo que no existe razón para que los Diputados Locales pregonando tener el apoyo de todos los integrantes de la LX Legislatura del Estado de Oaxaca y de la Secretaría General de Gobierno, para que en forma ilegal se suspenda y desaparezca el Ayuntamiento, pues el Municipio no puede ser suspendido a diestra y siniestra o porque así lo quieran tales Diputados, quienes además públicamente han dicho que cuentan con todo el apoyo del Gobierno del Estado, para desaparecer el Ayuntamiento, así como suspenderlo, que sólo basta su decisión para que esto se cumpla, que el Congreso del Estado hace lo que ellos le pidan, porque dicen ser una de las fuerzas políticas más importantes del Estado, además de que sostienen que ya está pendiente que la Dirección de Gobierno del Estado de la Secretaría General extienda el nombramiento al administrador, y así quedemos los miembros del Ayuntamiento, en forma definitiva destituidos de nuestros cargos, que por ello los recursos económicos que recibe el Ayuntamiento (sic) y que le ha sido ordenada su suspensión y entrega por parte de la Secretaría de Finanzas.*

*2. No obstante de que el Municipio se encuentra funcionando con toda normalidad, tuvimos conocimiento de que el Congreso del Estado a nuestras espaldas ha iniciado el procedimiento de suspensión y desaparición del Ayuntamiento, sin embargo, a esta advertencia no le dimos mucha importancia, pero resulta que el día 7 de septiembre de 2009, nos presentamos ante la Recaudación de Rentas de Pinotepa Nacional, Oaxaca, a retirar los recursos que le corresponden al Municipio que represento, sin embargo, el Recaudador de Rentas nos informó que era la última entrega de las participaciones tanto del ramo 28 como del ramo 33 fondo (sic) III y IV la que nos entregaría, porque dice tener órdenes por parte del Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca y de la Secretaría de Finanzas, de suspender en forma definitiva la entrega de dichos recursos y que éstas se harán en la forma acostumbrada en los momentos (sic) que se nombre al Administrador, comunicado verbal que nos repitió una y otra vez, en el sentido que el Recaudador de Rentas tenía órdenes verbales para que se suspendiera la entrega de los recursos, porque según sabían eran órdenes del Presidente de la Comisión Permanente de Vigilancia de la Auditoría Superior del Estado y de la Comisión Permanente de Gobernación, ambas del Congreso del Estado de Oaxaca, ya que se estaba pendiente la emisión del Decreto de suspensión provisional del Ayuntamiento de San Pedro Jicayán, Distrito de Jamiltepec, Oaxaca, pero esta resolución no se nos ha notificado conforme lo ordena el artículo 115 de la Constitución Política Federal, ni se nos ha dado el derecho de audiencia que prevén los artículos 14 y 16 de la Constitución Política Federal, por lo que no tenemos duda de que al existir órdenes de suspendernos la entrega de los recursos del Municipio, es porque es inminente el Decreto que suspenda provisionalmente al Ayuntamiento de manera inconstitucional, ya que están los actos claros de suspensión de la entrega de los recursos, es un acto encaminado a la suspensión provisional del Ayuntamiento y su desaparición, al aplicar inconstitucionalmente el artículo 87 de la Ley Municipal para el Estado de Oaxaca, artículo a todas luces inconstitucional como lo precisaré más adelante, ya que al pretenderse desaparecer un Ayuntamiento, que de efectuarse con tal ligereza constituye un grave atentado en contra del estado de derecho de la autonomía con que constitucionalmente se encuentra investido el Municipio, además de que sabemos que la Secretaría General de Gobierno está preparando el nombramiento de un Administrador según dicen que esperan la aprobación de lo que ordene el Congreso del Estado en su inconstitucional decreto que es inminente su expedición.*

*La autonomía del Ayuntamiento está siendo vulnerada por actos inconstitucionales e ilegales cometidos por el Congreso del Estado de Oaxaca, infringiendo la autonomía del Municipio y la continuidad en el ejercicio de los cargos de elección popular a que fuimos nombrados por el periodo de tres años que culmina el 31 de diciembre de 2010, como lo acreditamos con nuestra constancia de mayoría y validez que fue otorgada por el Consejo Municipal Electoral de San Pedro Jicayán, cargo que hemos venido desarrollando con nuestras funciones en el Ayuntamiento en el territorio municipal en beneficio de la mayoría de los ciudadanos del Municipio”.*

**CUARTO. Conceptos de invalidez.** La parte actora formuló los conceptos de invalidez (fojas 5 a 14 del expediente principal) que estimó pertinentes, en los que esencialmente adujo:

1. En la exposición de motivos de la reforma al artículo 115 de la Constitución Federal promulgada el dos de febrero de mil novecientos ochenta y tres y publicada en el Diario Oficial de la Federación el día siguiente, se destacaron como prerrogativas de los Municipios su integración y la continuidad en el ejercicio de sus funciones.

Del precepto constitucional en cuestión se desprende que el Poder reformador de la Constitución Federal estableció como prerrogativa principal preservar a los Ayuntamientos como instituciones municipales, salvaguardándolos tanto en su integración como en la continuidad del ejercicio de sus funciones de gobierno. Lo anterior debido a que nacen a partir de un proceso de elección popular directa, a través del cual la comunidad municipal otorga un mandato político a determinado plazo, el cual por disposición fundamental debe ser respetado, excepto en los casos extraordinarios previstos en la legislación local. Por tanto, la mutilación de ese plazo en cualquiera de los supuestos señalados, contraría la voluntad popular causando una afectación al ente municipal.

El respeto al Ayuntamiento en cuanto a la continuidad en el ejercicio de sus funciones y su integración, tiene como fin preservar las instituciones municipales de injerencias ajenas; esto en aras de un principio de seguridad jurídica que permita hacer efectiva su autonomía política.

Siendo lo anterior el marco teórico bajo el cual debe formar su actuación el Congreso local, lo cual no hizo así en el momento de la aprobación del artículo 87 de la Ley Municipal para el Estado de Oaxaca, pues causó un atentado contra las garantías de audiencia y legalidad jurídica, que solo pueden ser reparadas con la declaratoria de invalidez de dicha ley por parte de este máximo órgano de justicia y control constitucional.

Lo anterior es así, si tomamos en cuenta que tratándose de los procedimientos de suspensión y desaparición de Ayuntamientos, así como de suspensión o revocación del mandato de alguno de sus integrantes, del artículo 59 de la Constitución Política del Estado de Oaxaca, se desprende que el Congreso de Oaxaca tiene la facultad de suspender a Ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato de alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves establecidas en la ley, siempre y cuando sus integrantes hayan tenido oportunidad de defenderse.

Por su parte la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Oaxaca, en los artículos 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100 y 101, establece que para sustanciar alguno de estos procedimientos, se deben llevar a cabo las siguientes etapas:

a) Solicitud: puede ser formulada por el Ejecutivo del Estado, por los legisladores locales, por los integrantes del Ayuntamiento respectivo o por los ciudadanos vecinos. Deberán acompañarse los medios probatorios en que se funde la petición.

b) Procedencia: la Comisión de Gobernación determinará la procedencia o improcedencia de la solicitud, señalando si la misma cumple con los requisitos legales y si las conductas corresponden a alguna de las causas graves establecidas en la ley para la desaparición del Ayuntamiento o para la suspensión o revocación del mandato de alguno de sus miembros. De cumplirse con lo anterior la solicitud deberá ser ratificada por los denunciantes.

c) Instrucción: una vez acreditados los elementos enunciados en el inciso anterior y ratificada la solicitud, se notificará personalmente a los integrantes del Ayuntamiento, dándoles un término para que contesten. Transcurrido el mismo, se citará a una audiencia de pruebas; posteriormente se pone el expediente a la vista de las partes para que rindan sus alegatos; finalmente, la Comisión de Gobernación deberá emitir su dictamen determinando la procedencia de lo solicitado u ordenando el archivo del expediente.

d) Resolución: una vez rendido el dictamen en el que se proponga la desaparición del Ayuntamiento, suspensión o renovación del mandato de alguno de sus miembros, el mismo deberá ser aprobado por las dos terceras partes de los integrantes del Congreso. Dicha determinación deberá notificarse personalmente a las partes y publicarse en el Periódico Oficial del Estado y en los dos periódicos estatales de mayor circulación.

Por lo que hace al inminente dictamen; a la orden de suspensión de pagos de las participaciones de los ramos 28 y 33, fondos III y IV; y al inminente inicio del procedimiento de desaparición del Ayuntamiento de San Pedro Jicayán, Distrito de Jamiltepec, Oaxaca; si bien es cierto que no son actos definitivos, en el caso de la suspensión de pagos de participaciones municipales, se trata de un acto encaminado a la aplicación inconstitucional del artículo 87 de la Ley Municipal para el Estado de Oaxaca, y del cual se solicita su declaración de invalidez, por falta de notificación del inminente inicio del procedimiento de suspensión provisional del Ayuntamiento, toda vez que la falta de notificación nos deja en completo estado de indefensión, ante la aplicación del citado artículo. Al respecto, es pertinente citar la opinión del Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo, vertida en la resolución de la controversia constitucional número 49/2003 y el voto concurrente de la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.

En consecuencia, el inminente decreto que aprobará el inicio del procedimiento de desaparición del honorable Ayuntamiento de San Pedro Jicayán, Distrito de Jamiltepec, Oaxaca, y la declaración de suspensión provisional del mismo, así como el nombramiento del Administrador para que maneje el Municipio haciendo las funciones del Ayuntamiento y particularmente la inminente suspensión de pago de los recursos de los ramos 28 y 33, fondos III y IV a que será objeto, evidentemente no satisfacen bajo circunstancia alguna las garantías de audiencia y legalidad tuteladas en los artículos 14, 16 y fundamentalmente en el 115, fracción I, tercer párrafo de la Constitución Federal; sobre todo tomando en consideración que tal determinación en el caso concreto, se dictó sin notificación siquiera del inicio del procedimiento y sin otorgarnos la posibilidad de conocer las bases que sirvieron para su instauración, para estar en aptitud de comparecer a él en legítima defensa de nuestros intereses, que no son otros que los del pueblo que representamos. Es decir, que el acto aquí combatido nos deja en total estado de indefensión, al emitirse un acto privativo consistente en la suspensión de la entrega del pago de las participaciones municipales de los ramos 28 y 33 fondos III y IV, como una medida notoriamente contraria a lo dispuesto por el precisado artículo 115 constitucional.

La Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, mediante la emisión de la orden de suspensión de pago de participaciones al Ayuntamiento de San Pedro Jicayán, Distrito de Jamiltepec, Oaxaca, enviada a la Secretaría de Finanzas cuya ejecución y cumplimiento corresponde a la Recaudación de Rentas con residencia en Pinotepa Nacional; así como la inminente suspensión provisional del Ayuntamiento que represento, constituyen los actos que se combaten por esta vía de controversia constitucional, para que seamos restituidos en el pleno goce de nuestros derechos y de nuestros representados, quienes nos confirieron un mandato que sólo puede ser revocado siempre y cuando se cumpla con las formalidades esenciales del procedimiento y en el caso particular se nos suspende el pago de las participaciones de los ramos 28 y 33 fondos III y IV y como consecuencia, de los demás ramos a que tiene derecho el Municipio de San Pedro Jicayán, Distrito de Jamiltepec, Oaxaca, sin otorgarnos previamente la intervención que legalmente nos correspondería dentro del mismo, y aún más sin siquiera habernos notificado legalmente de la existencia de tal procedimiento y mucho menos habernos dado la oportunidad de probar y alegar como lo establece la disposición constitucional antes aludida, violando flagrantemente la garantía de audiencia previa y la garantía de legalidad que en forma congruente y complementariamente establecen los tres artículos constitucionales a que me he referido. Pero además, el inminente decreto conlleva en su expedición una clara violación al artículo 115 constitucional, toda vez que la legislatura del Estado mediante la emisión del inminente acto reclamado pretende suspender provisionalmente el Ayuntamiento de San Pedro Jicayán, Distrito de Jamiltepec, Oaxaca, así como suspender el pago de las participaciones económicas que le corresponden.

**QUINTO. Trámite.** Mediante proveído de Presidencia de ocho de septiembre de dos mil nueve (foja 19 del expediente principal) se ordenó formar y registrar el asunto bajo el número **77/2009** y se designó a la señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos para que fungiera como Instructora en el procedimiento, quien por auto del nueve de septiembre del mismo año, le reconoció personalidad al Síndico del Municipio de San Pedro Jicayán, Distrito de Jamiltepec, Oaxaca, para representar a la parte actora y admitió a trámite la controversia constitucional en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del mismo Estado, así como de su Secretario General de Gobierno, a quienes ordenó emplazarlos para que contestaran la demanda (fojas 20 a 23 del expediente principal).

**SEXTO. Contestación de la demanda.** El Secretario General de Gobierno del Estado de Oaxaca al contestar la demanda (fojas 119 a 121 del expediente principal) manifestó en esencia lo siguiente:

Es cierto el acto que se atribuye a esta autoridad, por lo que se refiere al refrendo del Decreto número 1389, mediante el cual la Sexagésima Legislatura del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, aprueba el inicio del procedimiento de desaparición del Honorable Ayuntamiento de San Pedro Jicayán, Distrito de Jamiltepec, Oaxaca, en los términos previstos por los artículos 93, 94, 97, 98, 99, 100 y 101 de la Ley Municipal para el Estado de Oaxaca y declara la suspensión provisional de dicho Ayuntamiento, al existir en el Municipio Actor un vacío de autoridad y estado de ingobernabilidad, que actualizan las causales previstas en el artículo 87 de la citada ley, a consecuencia de los conflictos reiterados que existen entre los integrantes del Ayuntamiento y los vecinos del Municipio; y se autoriza al Ejecutivo del Estado, para que en uso de sus facultades constitucionales y legales designe a un Administrador que se encargue provisionalmente de la administración municipal y ejerza las funciones, hasta que se resuelva en definitiva el procedimiento de desaparición del Ayuntamiento de San Pedro Jicayán, Distrito de Jamiltepec, Oaxaca, mismo que fue publicado de conformidad con la obligación que impone al Poder Ejecutivo el artículo 58 de la Constitución Política de la entidad, en el que se establecen las formalidades para la promulgación de los Decretos que emite el Honorable Congreso del Estado, en relación con el numeral 13 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca.

**SEPTIMO. Contestación de la Demanda.** El Presidente de la Gran Comisión de la Sexagésima Legislatura del Estado, al contestar la demanda (fojas 132 a 140 del expediente principal), en resumen adujo:

1. En lo referente al primer párrafo del artículo 87 de la Ley Municipal para el Estado de Oaxaca, resulta extemporáneo su reclamo, toda vez que fue emitido mediante el Decreto 293, publicado en el Extra del Periódico Oficial de diez de enero de dos mil tres.

2. La Comisión Permanente de Gobernación del Poder Legislativo del Estado de Oaxaca, efectivamente emitió el dictamen con el que propuso el proyecto de Decreto que inició el procedimiento de desaparición del Ayuntamiento de San Pedro Jicayán y suspendió al mismo por vacío de autoridad y estado de ingobernabilidad, previstos en el artículo 87 de la Ley Municipal para el Estado de Oaxaca, a consecuencia de los conflictos reiterados que existen entre los integrantes del Ayuntamiento y los vecinos del Municipio. No es cierto que se siga a espaldas del Ayuntamiento procedimiento de desaparición, puesto que el decreto no fue consumado, en virtud de la suspensión emitida por ese Alto Tribunal, aun cuando el citado Decreto se publicó en el mismo día de su aprobación, y en este instruye la iniciación del procedimiento de desaparición, con el propósito de proteger la paz social que se encuentra en riesgo por los constantes problemas que existen entre el Ayuntamiento y sus pobladores.

3. El Decreto en ningún momento autoriza al Secretario General para que nombre a un Administrador.

4. El Decreto 1389 no viola los artículos 14, 16 y 115 de la Constitución General de la República, si bien se declaró la suspensión del Ayuntamiento, fue resultado de los problemas existentes entre los miembros del Ayuntamiento y la ciudadanía, que pusieron en peligro la paz social del Municipio, así como lo hace valer el promovedor de la suspensión y desaparición del Ayuntamiento en su escrito de fecha 15 de abril de 2009.

Por ello, existieron elementos para ordenar la suspensión del Ayuntamiento y el inicio del procedimiento de desaparición, en aplicación del artículo 87 de la Ley Municipal para el Estado de Oaxaca.

5. El Congreso del Estado no está siguiendo un procedimiento a espaldas del Ayuntamiento, puesto que, con fecha 9 de septiembre de 2009, se emitió el Decreto 1389, en el que se ordenó iniciar el procedimiento de desaparición y no propiamente la desaparición, así mismo, se declaró la suspensión provisional del Ayuntamiento a consecuencia de los conflictos reiterados que existen entre los integrantes del citado Ayuntamiento y los vecinos del Municipio.

En cuanto a la retención de recursos de los ramos 28 y 33 fondos III y IV, el Congreso del Estado no tiene facultades para emitir órdenes de suspensión de entrega de esos recursos, en tal caso, los hechos que señalan son imputables al Recaudador de Rentas, pues no se ha hecho efectivo el Decreto que declara la suspensión del Ayuntamiento.

6. No tiene aplicación la exposición de motivos del artículo 115 de la Constitución Federal, ya que el Decreto de suspensión del Ayuntamiento e iniciación del procedimiento de desaparición se hizo por el estado de ingobernabilidad y vacío de autoridad en que se encuentra el Municipio.

7. En relación a los diversos artículos que cita el actor en su demanda, como son el 59 fracción IX de la Constitución Política del Estado, 93, 94, 95, 96, 98, 99, 100 y 101 de la Ley Municipal para el Estado de Oaxaca (sic), en ninguna de sus partes se conculcan, puesto que el Decreto número 1389 de fecha 9 de septiembre de 2009, fue emitido con apego a la legalidad, ante el estado de ingobernabilidad y vacío de autoridad que vive el Municipio de San Pedro Jicayán.

8. En cuanto a la opinión del Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo, relativa a la resolución de la controversia constitucional 49/2003, en nada beneficia al actor, puesto que la aplicación del artículo 87 de la Ley Municipal, está encaminada a un Municipio en el que se haga presente el estado de ingobernabilidad y vacío de autoridad, como lo fue el Municipio de San Pedro Jicayán.

En cuanto al voto concurrente de la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, que se cita en la demanda, tampoco le beneficia al actor, ya que el Decreto impugnado no se ejecutó en virtud de que se recibió la suspensión decretada en la controversia constitucional de la cual se informa, sin embargo, se sostiene su constitucionalidad, tomando en cuenta que el artículo 115 de la Constitución Política Federal, prevé que es facultad de este Congreso suspender a los Ayuntamientos, bajo las disposiciones que la ley prevé, y en este caso la Ley Municipal para el Estado de Oaxaca, en el artículo 87 claramente establece que se faculta a la Legislatura del Estado a suspender a los Ayuntamientos ante una situación de violencia grave, un vacío de autoridad o un estado de ingobernabilidad, actos que se están presentando en dicho Municipio y por ello la determinación que tomó el Congreso del Estado y que obviamente, no viola la garantía de audiencia.

9. Tomando en cuenta los hechos que señala el actor en el sentido de que no se satisfacen las garantías de audiencia y legalidad que tutelan los artículos 14, 16 y 115 fracción I de la Constitución Política Federal, manifiesto que se declaró la suspensión del Ayuntamiento de San Pedro Jicayán en términos del Decreto 1389, por existir vacío de autoridad y estado de ingobernabilidad, y se aprobó el inicio del procedimiento de desaparición del ayuntamiento, es decir, no se desapareció el ayuntamiento, sino que bajo los elementos de prueba que en su defensa aporte el hoy actor, se llegara a la conclusión de desaparecer o no al Ayuntamiento, por lo que no se perturbó la garantía de seguridad jurídica que alega el actor.

**OCTAVO. Contestación de la demanda.** El Consejero Jurídico y de Gobierno del Estado de Oaxaca, en representación del titular del Poder Ejecutivo del mismo Estado, al contestar la demanda (fojas 159 a 164 del expediente principal), en síntesis manifestó:

1. Solicita el sobreseimiento por inexistencia del acto cuya invalidez se demanda, toda vez que el Secretario de Finanzas del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca, en ningún momento ha realizado retención de recursos financieros que a título de participaciones y aportaciones federales le corresponden al Municipio actor.

2. En la demanda de controversia constitucional no se acreditan fehacientemente los extremos de su dicho, además de que los hechos en que trata de fundar la demanda resultan imprecisos y vagos, concluyéndose que estamos ante una demanda carente de lógica jurídica y de redacción de hechos, ya que los mismos no guardan una concordancia ni se enfocan al asunto, pues el Municipio actor se duele de la supuesta emisión de un decreto para la aprobación del inicio del procedimiento de desaparición del Ayuntamiento, sin acreditar tales extremos con las pruebas idóneas al respecto. Lo que hace concluir que estamos ante una demanda carente de lógica entre los hechos que refiere el Municipio y la realidad al no estar fundada en ninguna prueba, en tanto que la Secretaría de Finanzas debe entregar los recursos que le corresponden a cada uno de los Municipios, como en el caso se hizo.

3. Los actos que la actora reclama no corresponden a la esfera de competencia de mi representado, pues de los hechos expuestos por el Municipio actor no se desprende acto u omisión atribuibles a mi representado, que cause agravio a la actora, pues de los recursos que señala como no entregados, a la fecha en forma secuencial e ininterrumpida le han sido ministrados al Municipio actor.

Por tanto, la petición de invalidez de la norma impugnada, no se encuentra debidamente sustentada en la probanza idónea para acreditar su dicho, pues no aporta elementos suficientes y contundentes para demostrar sus afirmaciones, ni mucho menos los hechos que se atribuyen a mi representado. De todo lo cual se concluye que no es posible considerar que exista agravio en la aplicación de la norma que cuestiona, concretándose la actora a hacer una relatoría de antecedentes que en nada favorecen los argumentos en que pretende fundar los supuestos agravios.

4. En cuanto al inicio del procedimiento de desaparición de dicho Ayuntamiento, cabe señalar que es un Municipio que presentó irregularidades en su funcionamiento, por la existencia de un vacío de autoridad y estado de ingobernabilidad que actualizó las causales previstas en el artículo 87 de la Ley Municipal para el Estado de Oaxaca, lo cual fundamentó y motivó el Decreto respectivo, emitido por el Congreso del Estado, procediendo mi representado en apego a derecho y facultades a su publicación, facultándolo además a nombrar y designar a un administrador municipal conforme a la fracción XV del artículo 79 de la Constitución estatal.

No obstante lo anterior, mi representado en estricto respeto a ese Alto Tribunal, derivado de la suspensión decretada en la presente controversia constitucional, manifestó que se mantendrían las cosas en el estado que guardan, sin nombrar administrador municipal y sin dejar de proporcionar las participaciones económicas a que tiene derecho el actor.

Dicha aseveración se encuentra respaldada con las documentales públicas exhibidas, consistentes en copias certificadas de los recibos de pago de participaciones realizadas al municipio actor, con los cuales ese Alto Tribunal podrá comprobar que se han entregado en tiempo y forma los recursos públicos financieros que le corresponden en el presente ejercicio fiscal al municipio actor (fojas 55 a la 108 del expediente principal).

Por tanto, si la Secretaría de Finanzas del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca, le suministró en tiempo y forma los recursos públicos financieros que reclama el Municipio actor, es evidente que no existe el acto reclamado y lo procedente es que se decrete el sobreseimiento en la presente controversia constitucional. En consecuencia, los recursos públicos federales que le corresponden a dicho Municipio fueron pagados por conducto de las personas autorizadas para ello. De lo hasta aquí expuesto puede concluirse que en la esfera de su competencia, mi representado en ningún momento ha emitido ni ejecutado orden alguna para suspender la entrega de los recursos económicos a que aduce la actora, ya que a la fecha la Secretaría de Finanzas no ha omitido la entrega puntual de los mismos, resultando a todas luces contradictorio lo argumentado por el Municipio actor, sin existir fundamento alguno que respalde las manifestaciones en que trata de apoyar la presente controversia constitucional.

**NOVENO. Opinión.** (Fojas 178 a 230 del expediente principal) El Procurador General de la República determinó lo siguiente:

***“PRIMERO. Tenerme por presentado, con la personalidad que acredito, en términos del documento que acompaño.***

***SEGUNDO. Declarar que esa Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver la presente controversia constitucional, que fue promovida por persona legitimada y dentro del plazo legal.***

**TERCERO. Declarar el sobreseimiento de la controversia constitucional respecto de todos los actos impugnados, con excepción de la orden contenida en el Decreto 1389 del Congreso del Estado de Oaxaca, por la que se declara la suspensión provisional del ayuntamiento del municipio actor.**

**CUARTO. Declarar la invalidez constitucional del artículo 87 de la Ley Municipal para el Estado de Oaxaca, así como de la orden contenida en el Decreto 1389 del Congreso del Estado de Oaxaca, por la que se declara la suspensión provisional del ayuntamiento del municipio actor”.**

Las razones que sustentaron la anterior opinión fueron las siguientes:

Sobre los conceptos de invalidez.

La norma general impugnada resulta violatoria de lo previsto por el artículo 115, fracción I, párrafo tercero, de la Constitución Federal, puesto que la misma establece que debe decretarse la suspensión provisional del Ayuntamiento sin notificar previamente el inicio del procedimiento de desaparición del cuerpo edilicio, sin darles oportunidad a los miembros que lo integran de realizar manifestaciones, ni ofrecer pruebas.

Del artículo 115 constitucional se desprende que las legislaturas locales tienen facultades para suspender ayuntamientos, declarar su desaparición y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, siendo evidente que tales supuestos causan una afectación a dicho nivel de gobierno; sin embargo, lo hacen de diferente forma, pudiendo clasificarse de la siguiente manera:

1. Actos que afectan al ayuntamiento en su integridad, en cuanto impiden el ejercicio municipal por ir dirigidas al órgano en sí y no a alguno de sus integrantes; como es el caso de la desaparición o suspensión del mismo.
2. Actos que afectan la integración del ayuntamiento, cuando la sanción recae en alguno de sus miembros individualmente considerados.

Para que pudiera afectarse al Ayuntamiento, en cualquiera de las hipótesis señaladas, las Legislaturas Estatales deben cumplir con los siguientes requisitos:

- a) La ley deberá prever las causas graves para suspender el ayuntamiento, declarar su desaparición o suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros;
- b) Previamente a la emisión del acto debe otorgarse al ayuntamiento la oportunidad de rendir pruebas y formular alegatos; y,
- c) Que el acuerdo de suspensión o desaparición de un Ayuntamiento, así como el de suspensión o revocación del mandato de alguno de sus miembros, sea tomado por las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura.

El órgano reformador de la Constitución Federal estableció como prerrogativa principal preservar a los Ayuntamientos como institución municipal, salvaguardándolos tanto en su integración como en la continuidad del ejercicio de sus funciones de gobierno, debido a que tienen lugar como motivo de un proceso de elección popular directa, por el que la comunidad municipal otorga un mandato político a determinado plazo, el cual por disposición fundamental debe ser respetado, excepto en casos extraordinarios previstos en la legislación local; por tanto, la mutilación de ese plazo en cualquiera de los supuestos señalados contraría la voluntad popular, causando una afectación al ente municipal.

El Decreto del Congreso estatal por el que se declaró la suspensión provisional del ayuntamiento fue el 1389, mismo que su publicó en el Periódico Oficial del Estado el 9 de septiembre de 2009.

En relación con la suspensión provisional del Ayuntamiento, los artículos 86 y 87 de la Ley Municipal para el Estado de Oaxaca, señalan que la Legislatura del Estado, ante una situación de violencia grave, vacío de autoridad o estado de ingobernabilidad, tiene la facultad para suspender a un ayuntamiento como medida provisional desde el momento en que se dé inicio al procedimiento de desaparición del mismo.

De lo hasta aquí expuesto, es de considerarse que el artículo 87 de la Ley Municipal para el Estado de Oaxaca, impugnado en esta vía y que además sirvió de fundamento para la emisión del decreto en el que se contiene la suspensión provisional del Ayuntamiento actor, se aparta de lo preceptuado por el artículo 115, fracción I, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo siguiente:

- a) En el precepto constitucional en comento se faculta a las Legislaturas Estatales a suspender Ayuntamientos en la forma y términos que la propia disposición establece, lo que se traduce en una separación del órgano de gobierno municipal de las funciones que legal y constitucionalmente tiene encomendadas, sin que se prevea la figura de la suspensión provisional o en su caso la definitiva, sino que se refiere en forma general a cualquier tipo de suspensión, que por su naturaleza debe ser temporal; luego entonces, si el artículo 87 de la Ley Municipal para el Estado de Oaxaca contempla la facultad del Congreso Local para suspender provisionalmente a los Ayuntamientos, tal circunstancia va más allá del imperativo constitucional.

- b) En la disposición legal que se analiza no se contempla el deber que tiene la Legislatura de que previamente a la suspensión se otorgue al Municipio la oportunidad de rendir pruebas y formular alegatos en relación con los motivos o causas que pudieran dar origen a la desintegración de su Ayuntamiento.

Cabe señalar que ese Máximo Tribunal, al resolver otras controversias constitucionales, promovidas por municipios de Oaxaca, en las que se impugnaba la validez constitucional del artículo 87 de la Ley Municipal de la entidad, ya emitió criterio, en donde declara la inconstitucionalidad de la norma impugnada.

Sobre la inconstitucionalidad de los actos impugnados por el Municipio actor.

De lo argumentado en la presente opinión en el apartado denominado **“Sobre las causas de improcedencia y sobreseimiento que advierte el suscrito”**, se desprende que ese Alto Tribunal debe decretar el sobreseimiento de todos y cada uno de los actos impugnados por el Municipio Actor, y analizar exclusivamente la validez constitucional del Decreto 1389, exclusivamente en cuanto a la orden que contiene, consistente en la declaración de suspensión provisional del Ayuntamiento del Municipio Actor en aplicación del artículo 87 de la Ley Municipal para el Estado de Oaxaca.

Ese Alto Tribunal debe declarar la invalidez constitucional de la declaración de suspensión provisional del Ayuntamiento del Municipio Actor, en virtud de que dicha declaración constituye el primer acto de aplicación del citado artículo 87, el cual ha sido previamente declarado violatorio del artículo 115, fracción I, párrafo tercero, de la Constitución Federal.

**DECIMO. Cierre de instrucción.** Substanciado el procedimiento en la presente controversia constitucional, el siete de enero de dos mil diez, se llevó a cabo la audiencia prevista en el artículo 29, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, en la que, en términos del artículo 34 del mismo ordenamiento legal, se hizo relación de los autos, se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas, por presentados los alegatos y se puso el expediente en estado de resolución.

#### CONSIDERANDO:

**PRIMERO. Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente asunto, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en virtud de que se plantea una controversia constitucional entre el Municipio de San Pedro Jicayán, Jamiltepec, Estado de Oaxaca, y los Poderes Legislativo y Ejecutivo, así como el Secretario General de Gobierno, todos del mismo Estado.

**SEGUNDO. Existencia de los actos reclamados.** En el resultando primero de esta ejecutoria se resumieron los actos cuya invalidez demandó la parte actora y del examen de las constancias que integran el expediente se advierte que quedó demostrada la existencia de los siguientes:

- a) Artículo 87 de la Ley Municipal para el Estado de Oaxaca, publicada el diez de enero de dos mil tres, el cual dispone lo siguiente:

**“Artículo 87. La Legislatura del Estado desde el momento en que se dé inicio al procedimiento de desaparición de un ayuntamiento y hasta en tanto no se emita la resolución correspondiente, podrá decretar por acuerdo de las dos terceras partes de la totalidad de sus integrantes ante una situación de violencia grave, un vacío de autoridad o un estado de ingobernabilidad; la suspensión provisional del ayuntamiento, pudiendo entre tanto nombrar de entre los vecinos del municipio a un Consejo (sic) Municipal o facultar al ejecutivo para designar a un administrador encargado de la administración municipal, cualquiera de estos dos casos, la autoridad provisional ejercerá sus funciones hasta que se resuelva en definitiva.”**

- b) Dictamen de la Comisión Permanente de Gobernación del Poder Legislativo del Estado de Oaxaca.

El Poder Legislativo del Estado de Oaxaca, previo requerimiento, allegó al expediente copia certificada del dictamen emitido por la Comisión Permanente de Gobernación, de fecha siete de septiembre de dos mil nueve, el cual obra a fojas ocho a veintidós del cuaderno de pruebas que deriva de este expediente.

- c) Decreto que declara el inicio del procedimiento de desaparición del Ayuntamiento de San Pedro Jicayán, Distrito de Jamiltepec, Estado de Oaxaca, así como la suspensión provisional del mismo.

Su existencia quedó acreditada con la copia certificada que, previo requerimiento, exhibió el Presidente de la Gran Comisión de la Sexagésima Legislatura del Estado de Oaxaca, en la que se advierte que a dicho Decreto le correspondió el número 1389, de fecha nueve de septiembre de dos mil nueve, publicado en el Periódico Oficial de la entidad, el mismo día, que literalmente establece:

**“DECRETO NUM. 1389****LA SEXAGESIMA LEGISLATURA CONSTITUCIONAL DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE OAXACA.****DECRETA:**

**ARTICULO UNICO.-** La Sexagésima Legislatura del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, aprueba el inicio del procedimiento de desaparición del Honorable Ayuntamiento de San Pedro Jicayán, Distrito de Jamiltepec, Oaxaca, en los términos previstos por los artículos 93, 94, 97, 98, 99, 100 y 101 de la Ley Municipal para el Estado de Oaxaca, con pleno respeto a la garantía de audiencia que consagran los artículos 115 de la Constitución Política Federal, 59 fracción IX de la Constitución Política del Estado y 97 de la Ley Municipal para el Estado de Oaxaca. Se declara la suspensión provisional del Ayuntamiento de San Pedro Jicayán, al existir en el Municipio, vacío de autoridad y estado de ingobernabilidad, que actualizan las causales previstas en el artículo 87 de la Ley Municipal para el Estado de Oaxaca, a consecuencia de los conflictos reiterados que existen entre los integrantes del Ayuntamiento y los vecinos del Municipio.

*Se autoriza al Titular del Poder Ejecutivo del Estado, para que en uso de sus facultades constitucionales y legales, designe a un Administrador que se encargue provisionalmente de la administración municipal y ejerza sus funciones, hasta que se resuelva en definitiva el procedimiento de desaparición del Ayuntamiento de San Pedro Jicayán, Jamiltepec, Oaxaca, porque las circunstancias así lo requieren.*

**TRANSITORIO:**

**UNICO.-** El presente Decreto entrará en vigor el día de su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado.

*Lo tendrá entendido el Gobernador del Estado y hará que se publique y se cumpla.*

**DADO EN EL SALON DE SESIONES DEL CONGRESO DEL ESTADO.-** San Raymundo Jalpan, Centro, Oax., 9 de septiembre de 2009.”

d) El inminente nombramiento de un Administrador que haga las funciones del Ayuntamiento de San Pedro Jicayán, por parte de la Secretaría General de Gobierno del Estado.

Lo anterior, quedó demostrado, en tanto que el Decreto 1389, en su artículo único, segundo párrafo, ordena:

“...

*Se autoriza al Titular del Poder Ejecutivo del Estado, para que en uso de sus facultades constitucionales y legales, designe a un Administrador que se encargue provisionalmente de la administración municipal y ejerza sus funciones, hasta que se resuelva en definitiva el procedimiento de desaparición del ayuntamiento de San Pedro Jicayán, Jamiltepec, Oaxaca, porque las circunstancias así lo requieren.”*

**TERCERO. Inexistencia de actos.** Adicionalmente la parte actora señaló en su escrito de demanda que reclamaba:

e) La ilegal orden o acuerdo girado por la Comisión Permanente de Gobernación y por la Comisión Permanente de Vigilancia de la Auditoría Superior ambas del Congreso del Estado de Oaxaca y su ejecución por parte de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de Oaxaca, mediante el cual les fuera suspendida la entrega de los recursos económicos al Ayuntamiento, específicamente de los ramos 28 y 33, fondos II y IV.

A este respecto se tiene que los Poderes demandados fueron explícitos y contestes en señalar que no existen tales actos y la parte actora tampoco demostró con algún medio de convicción que se haya dictado determinación alguna en tal sentido.

Incluso, al expediente principal el Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca, por conducto de su Consejero Jurídico, allegó el recibo de pago respecto del: **“Fondo de Aportaciones para el fortalecimiento de los municipios correspondiente al mes de agosto dos mil nueve”** el cual fue entregado el dos de septiembre de dicho año al Municipio actor por conducto del Presidente Municipal, Tesorero Municipal y del Síndico promoviente de esta controversia constitucional. (foja 108 del expediente principal)

En suma, al no haberse probado, ni siquiera en forma presuntiva, la privación de los recursos económicos a que se refiere la actora, con apoyo en el artículo 20, fracción III, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional, procede sobreseer en el juicio respecto de dicho acto.

**CUARTO. Oportunidad de la demanda.** La actora solicita la declaración de invalidez del artículo 87 de la Ley Municipal del Estado de Oaxaca, por lo que para efectos de determinar lo referente a la oportunidad en la presentación de la demanda, deberá estarse a lo previsto por el artículo 21, fracción II, de la Ley Reglamentaria de la materia, que señala:

***“Artículo 21. El plazo para la interposición de la demanda será:...***

***[...]***

***II.- Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia; y,...***

***[...].”***

Conforme a la transcripción que antecede, se desprende que existen dos momentos para promover la controversia constitucional, tratándose de la impugnación de normas generales:

- a) Dentro del plazo de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación; y
- b) Dentro del plazo de treinta días contados a partir del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia.

Conviene aclarar que el Municipio actor no señala expresamente en cuál de los supuestos anteriores se ubica, sin embargo, de la lectura integral de la demanda, se advierte que se hace con motivo de su primer acto de aplicación, el cual se hizo consistir en el Decreto 1389, por el que se decretó la **“suspensión provisional”** y el inicio del procedimiento de desaparición del Ayuntamiento de San Pedro Jicayán, así como la autorización para designar un Administrador.

Así, en primer lugar debe determinarse si el referido Decreto constituye o no un acto de aplicación de la norma general impugnada, para lo cual es conveniente tener en cuenta que un acto constituye la aplicación de una norma general, siempre y cuando tenga su fundamento en la misma y que en ella se encuentre previsto el caso concreto que se identifica o se contiene en el acto señalado como el de su aplicación, de tal forma que a través de este último se materialice el presupuesto normativo que contiene la disposición general.

En el Decreto en comento se establece:

***“ARTICULO UNICO.- La Sexagésima Legislatura del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, aprueba el inicio del procedimiento de desaparición del Honorable Ayuntamiento de San Pedro Jicayán, Distrito de Jamiltepec, Oaxaca, en los términos previstos por los artículos 93, 94, 97, 98, 99, 100 y 101 de la Ley Municipal para el Estado de Oaxaca, con pleno respeto a la garantía de audiencia que consagran los artículos 115 de la Constitución Política Federal, 59 fracción IX de la Constitución Política del Estado y 97 de la Ley Municipal para el Estado de Oaxaca. Se declara la suspensión provisional del Ayuntamiento de San Pedro Jicayán, al existir en el Municipio, vacío de autoridad y estado de ingobernabilidad, que actualizan las causales previstas en el artículo 87 de la Ley Municipal para el Estado de Oaxaca, a consecuencia de los conflictos reiterados que existen entre los integrantes del Ayuntamiento y los vecinos del Municipio.”***

De la transcripción anterior puede advertirse que el Decreto de mérito sí constituye un acto de aplicación del artículo 87 de la Ley Municipal para el Estado de Oaxaca, toda vez que el Poder Legislativo del Estado de Oaxaca, con fundamento en dicha norma general decreta en definitiva la **“suspensión provisional”** del Ayuntamiento actor y autoriza al Ejecutivo estatal a nombrar un administrador; además de que no obra en autos constancia alguna de la que pueda advertirse que previamente a la emisión de éste se hubiese pronunciado un diverso acto de aplicación de la norma.

De acuerdo con la conclusión alcanzada, en el sentido de que el primer acto de aplicación de la norma general impugnada lo constituye el Decreto 1389 publicado en el periódico oficial de la entidad el nueve de septiembre de dos mil nueve (visible a fojas 124 del expediente); y atento a lo dispuesto en la segunda hipótesis de la fracción II del artículo 21 de la Ley Reglamentaria de la materia, debe estimarse que el plazo de treinta días hábiles para promover la demanda transcurrió del diez de septiembre al veintisiete de octubre, descontando los sábados y domingos doce y trece, diecinueve, veinte, veintiséis y veintisiete de septiembre, tres, cuatro, diez, once, diecisiete, dieciocho, veinticuatro y veinticinco de octubre, todos de dos mil nueve, tampoco se contemplan los días catorce, quince y dieciséis de septiembre por ser inhábiles, en virtud de que el Pleno de la Corte acordó suspender labores esos días, de conformidad con lo que establecen los numerales 2o. y 3o. de la Ley Reglamentaria de la materia, en relación con el artículo 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Por lo anterior, al haberse presentado la demanda de controversia constitucional el ocho de septiembre de dos mil nueve, esto es, antes incluso al inicio del referido plazo legal, debe concluirse que respecto de la norma impugnada y su primer acto de aplicación definitivo, fue promovida oportunamente.

En relación con el acto impugnado, consistente en el Dictamen de la Comisión Permanente de Gobernación el Poder Legislativo del Estado de Oaxaca, si bien data del siete de septiembre de dos mil nueve, debe estimarse presentada oportunamente la demanda conforme al mismo cómputo previamente elaborado, ya que los trabajos de dicha Comisión sirvieron de base para la emisión del **Decreto 1389** antes mencionado, y por tanto su emisión forma parte de los actos que concurrieron en el proceso legislativo para la formación y aprobación de este último Decreto.

Finalmente, por las mismas razones, la demanda también se presentó en tiempo y forma legales con relación al acto reclamado que se hizo consistir en el inminente nombramiento de un Administrador que haga las funciones del Ayuntamiento de San Pedro Jicayán, lo cual se autorizó en el mismo **Decreto 1389**, por lo cual el mismo plazo rige para este acto impugnado.

No obsta a lo anterior, lo expresado por el Poder Legislativo en el Estado de Oaxaca en el sentido de que es extemporánea la impugnación del artículo 87 de la Ley Municipal para el Estado de Oaxaca, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el diez de enero de dos mil tres, toda vez que como ya quedó asentado, la impugnación de normas generales en controversias constitucionales, puede acometerse en dos momentos, siendo uno de ellos, cuando ocurre el primer acto de aplicación, el cual en la especie se hizo consistir en el Decreto 1389, publicado en el citado medio de difusión oficial estatal el nueve de septiembre de dos mil nueve.

**QUINTO. Legitimación activa.** Por la parte actora comparece Antonio López López, Síndico Municipal del Ayuntamiento de San Pedro Jicayán, Distrito de Jamiltepec, Oaxaca, quien acreditó su cargo con copia certificada de la constancia de mayoría y validez expedida por el Concejo Municipal Electoral de San Pedro Jicayán, que señala (foja 18 del expediente principal):

**“EL INSTITUTO ELECTORAL DE OAXACA  
CONSTANCIA DE MAYORIA Y VALIDEZ**

**DE LA ELECCION DE CONCEJALES A LOS AYUNTAMIENTOS**

**CONSEJERO PRESIDENTE DEL CONCEJO MUNICIPAL ELECTORAL DEL INSTITUTO ESTATAL ELECTORAL DE OAXACA, CON CABECERA EN SAN PEDRO JICAYAN, EN EJERCICIO DE LA FACULTAD CONFERIDA POR EL ARTICULO 96, PARRAFO 5, DEL CODIGO DE INSTITUCIONES POLITICAS Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DE OAXACA, EN CUMPLIMIENTO A LO ORDENADO POR ESTE ACUERDO COLEGIADO EN SESION ESPECIAL DE COMPUTO MUNICIPAL DE FECHA ONCE DE OCTUBRE DE DOS MIL SIETE, Y DE CONFORMIDAD POR LO DISPUESTO POR LOS ARTICULOS 39; 40; 113 FRACCION I Y DEMAS RELATIVOS DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 25 Y 113, FRACCION I, DE LA CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE OAXACA; 17, PARRAFOS 1 Y 2; 95-C, PARRAFO 8, PRIMERA PARTE Y 227, PARRAFO 2, DEL CODIGO INVOCADO, EXPIDE LA PRESENTE:**

**CONSTANCIA DE MAYORIA Y VALIDEZ**

**LA PLANILLA DE CONCEJALES ELECTOS POSTULADOS POR EL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL, INTEGRADA POR LOS CIUDADANOS:**

<b>CONCEJAL PROPIETARIO</b>	<b>LEONARDO ELIEZER SILVA PALACIOS</b>
<b>CONCEJAL PROPIETARIO</b>	<b>ANTONIO LOPEZ LOPEZ</b>
<b>CONCEJAL PROPIETARIO</b>	<b>CLEMENCIA LOPEZ LOPEZ</b>
<b>CONCEJAL PROPIETARIO</b>	<b>BASILIO CASTRO JIMENEZ</b>
<b>CONCEJAL PROPIETARIO</b>	<b>NICOLAS MERINO LOPEZ</b>

<b>CONCEJAL SUPLENTE</b>	<b>MAURO MATIAS</b>
<b>CONCEJAL SUPLENTE</b>	<b>ALEJANDRO LOPEZ LOPEZ</b>
<b>CONCEJAL SUPLENTE</b>	<b>ANDRES SANTIAGO DAMIAN</b>
<b>CONCEJAL SUPLENTE</b>	<b>SABAS LOPEZ MERINO</b>
<b>CONCEJAL SUPLENTE</b>	<b>MATEO NICOLAS</b>

**EXPIDE LA PRESENTE CONSTANCIA EN SAN PEDRO JICAYAN, OAXACA, A LOS ONCE DIAS DEL MES DE OCTUBRE DEL DOS MIL SIETE.**

**POR EL CONCEJO MUNICIPAL ELECTORAL DE SAN PEDRO JICAYAN**

**CONSEJERO PRESIDENTE**

*(firma ilegible)*

**MODESTO MARTINEZ MARTINEZ**

**CONSEJERO SECRETARIO**

*(firma ilegible)*

**JESUS LOPEZ SANTIAGO"**

Las facultades del Síndico Municipal para acudir en representación del Municipio actor, están previstas en el artículo 51, fracción I, de la Ley Municipal del Estado de Oaxaca, que al efecto dispone:

**“Artículo 51. Los Síndicos serán representantes jurídicos del Municipio y responsables de vigilar la debida administración del erario público y patrimonio municipal, con las siguientes atribuciones:**

**I. Procurar, defender y promover los intereses municipales, representar jurídicamente al municipio en los litigios en que éstos fueren parte, y en la gestión de los negocios de la hacienda municipal;**

**[...].”**

Asimismo, el citado Municipio cuenta con legitimación para promover el presente medio de control constitucional en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Oaxaca, de conformidad con el inciso i) de la fracción I del artículo 105 de la Constitución Federal.

**SEXTO. Legitimación pasiva.** Por el Congreso del Estado de Oaxaca compareció el Presidente de la Gran Comisión de la Sexagésima Legislatura, Diputado Herminio Manuel Cuevas Chávez, carácter que acreditó con la copia certificada (fojas 42 a 51 del expediente principal) del acta de la sesión ordinaria de ese órgano legislativo celebrada los días veintidós y veintisiete de noviembre de dos mil siete, y con la copia certificada del Periódico Oficial local (fojas 39 a 41 del expediente principal) de fecha quince de diciembre de dos mil siete, en el que aparece publicado el **Decreto 5**, de veintinueve de noviembre del mismo año, en el cual se confieren facultades al referido Presidente, en los siguientes términos:

**“DECRETO NUM. 5**

**LA SEXAGESIMA LEGISLATURA CONSTITUCIONAL DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE OAXACA,**

**DECRETA:**

**ARTICULO PRIMERO.** *La Sexagésima Legislatura Constitucional del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, establece que la representación legal del Congreso del Estado, la tendrá el Presidente en turno de la Legislatura, con facultades para delegarla en la persona o personas que resulten necesarias.*

**ARTICULO SEGUNDO.** *La Sexagésima Legislatura Constitucional del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, otorga la representación legal del Poder Legislativo del Estado de Oaxaca, al Presidente de la Gran Comisión de la Legislatura Estatal, para promover, defender y contestar a nombre del Congreso del Estado en los juicios de carácter penal, civil, amparo, controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad y en todos aquellos litigios y asuntos en que éste sea parte, así como para reconvenir o contrademandar en dichos juicios o litigios del orden federal y estatal que así se requiera, y dar seguimiento a las controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad y a todos los juicios que se encuentren en trámite. Contará con las facultades para delegarla en la persona o personas que resulten necesarias.*

**TRANSITORIO:**

**UNICO.** *El presente Decreto entrará en vigor el mismo día de su aprobación. Publíquese en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado.”*

En representación del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca compareció Arturo David Vásquez Urdiales, en su carácter de Consejero Jurídico de Gobierno de dicha entidad, personalidad que acreditó con la copia certificada de su nombramiento (foja 56 del expediente principal) y con las facultades que le otorga el artículo 33 bis de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca, cuyo texto es el siguiente:

**“(ADICIONADO, P.O. 1 DE MAYO DE 2008)**

**Artículo 33 bis.** *A la Consejería Jurídica del Gobierno del Estado corresponde el despacho de los siguientes asuntos:*

[...]

**IV. Representar al Ejecutivo del Estado y promover en las Controversias Constitucionales y Acciones de Inconstitucionalidad en las que éste o la Gubernatura sean parte, en términos de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 y (sic) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como representar al Titular del Ejecutivo del Estado en las investigaciones que ordene el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en uso de la facultad que le confiere el artículo 97 de la Constitución Política Federal;**

[...].”

En su carácter de autoridad demandada, el Secretario General del Gobierno del Estado de Oaxaca, Jorge Toledo Luis, compareció personalmente y acreditó tal carácter con copia certificada del nombramiento (foja 122 del expediente principal) expedido a su favor por el Gobernador Constitucional del Estado, el día diez de enero de dos mil nueve, mismo que señala:

**“ING. JORGE TOLEDO LUIS.**

**PRESENTE.**

**En uso de las facultades que me confiere el artículo 79, fracción V de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca; he tenido a bien designarlo SECRETARIO GENERAL DE GOBIERNO, exhortándolo a desempeñar el cargo conferido con honestidad, responsabilidad y eficacia para el bien del pueblo de Oaxaca.**

**Lo que comunico a Usted para su conocimiento y efectos legales consiguientes.**

**ATENTAMENTE.**

**SUFRAGIO EFECTIVO. NO REELECCION**

**EL RESPETO AL DERECHO AJENO ES LA PAZ’**

**EL GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO.**

**(Firma ilegible)**

**LIC. ULISES ERNESTO RUIZ ORTIZ.”**

En virtud de que la demanda no se admitió en contra del Presidente de la Comisión Permanente de Vigilancia de la Auditoría Superior, ni del Secretario de Finanzas del Gobierno, ambos del Estado de Oaxaca, no es el caso de examinar la legitimación pasiva de estas autoridades.

**SEPTIMO. Causas de Improcedencia.** Previamente al estudio de la cuestión fundamental controvertida, se procede al análisis de las causas de improcedencia o motivos de sobreseimiento, alegadas por las partes en este procedimiento, o las que oficiosamente advierta este Alto Tribunal, además de las ya analizadas, por tratarse de una cuestión de orden público.

El Consejero Jurídico del Estado de Oaxaca, en representación del Poder Ejecutivo de la entidad, al formular su contestación de demanda, argumenta que es improcedente la controversia constitucional, en términos de la fracción V, del artículo 19, de la Ley Reglamentaria de la materia, en tanto que ha cesado en sus efectos el acto impugnado, consistente en haber dejado de ministrar al Municipio actor los recursos que le corresponden, esto como ya se dijo, en el considerando cuarto de esta ejecutoria, no existió y por tanto no pueden haber cesado los efectos de un acto inexistente.

Asimismo, la autoridad ejecutiva estatal aduce que se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción II, de la Ley Reglamentaria de la materia, dado que el actor no aportó las constancias relativas para demostrar los agravios cometidos en su contra.

Procede desestimar la anterior causa de improcedencia, toda vez que determinar si los actos impugnados causan agravio o no, corresponde al estudio del fondo de la controversia, resultando aplicable la tesis de jurisprudencia 92/99, publicada en la página setecientos diez, tomo X, de Septiembre de mil novecientos noventa y nueve, Tribunal Pleno, Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta que a la letra dice:

**“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERA DESESTIMARSE. En reiteradas tesis este Alto Tribunal ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjetables, de lo que se desprende que si en una controversia constitucional se hace valer una causal donde se involucra una argumentación en íntima relación con el fondo del negocio, debe desestimarse y declararse la procedencia, y, si no se surte otro motivo de improcedencia hacer el estudio de los conceptos de invalidez relativos a las cuestiones constitucionales propuestas.”**

Cabe aclarar, que al caso tampoco resulta aplicable la fracción II, del artículo 19, del ordenamiento antes citado, que se refiere a lo siguiente:

**"Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:**

**II. Contra normas generales o actos en materia electoral;"**

De lo transcrito se desprende que la improcedencia de la controversia constitucional, en este supuesto se actualiza, cuando se impugnan normas generales o actos en materia electoral y es evidente que los actos impugnados por el Municipio actor, derivan de un procedimiento de desaparición de su Ayuntamiento, que en nada se relaciona a la materia electoral.

Finalmente como lo aduce el Procurador General de la República y de lo que este Alto Tribunal advierte, se actualiza la causa de improcedencia prevista por la fracción VI del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de la materia, que prevé:

**"Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:**

**... VI.- Cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto; ..."**

Este Alto Tribunal ha sustentado en diversos criterios que la anterior causa de improcedencia, implica un principio de definitividad tratándose de las controversias constitucionales.

Al efecto, en la tesis de jurisprudencia P./J. 12/99, consultable en la página doscientos setenta y cinco, tomo IX, correspondiente a abril de mil novecientos noventa y nueve de la Novena Epoca, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, se estableció lo siguiente:

**"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES IMPROCEDENTE CUANDO NO SE HAYA PROMOVIDO PREVIAMENTE EL RECURSO O MEDIO DE DEFENSA LEGALMENTE PREVISTO PARA RESOLVER EL CONFLICTO O, SI HABIENDOLO HECHO, ESTA PENDIENTE DE DICTARSE LA RESOLUCION RESPECTIVA.- La causal de improcedencia a que se refiere la fracción VI del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos implica un principio de definitividad para efectos de las controversias constitucionales, que involucra dos cuestiones específicas que consisten, una, en la existencia legal de un recurso o medio de defensa en virtud del cual puedan combatirse el o los actos materia de impugnación y lograr con ello su revocación, modificación o nulificación, caso en el que la parte afectada está obligada a agotarlo previamente a esta acción; otra, la existencia de un procedimiento iniciado que no se ha agotado, esto es, que está substanciándose o que se encuentra pendiente de resolución ante la misma o alguna otra autoridad y cuyos elementos litigiosos sean esencialmente los mismos que los que se plantean en la controversia constitucional, caso en el que el afectado debe esperar hasta la conclusión del procedimiento para poder impugnar la resolución y, en su caso, las cuestiones relativas al procedimiento desde su inicio."**

Ahora bien, del contenido del dispositivo legal en comento y de la jurisprudencia transcrita, se desprenden tres hipótesis para tener por actualizada la causal de improcedencia que en aquél se contiene:

1. Que esté prevista legalmente una vía en contra del acto impugnado en la controversia constitucional, que no se haya agotado y a través de la cual pudiera ser revocado, modificado o nulificado y, por tanto, sea apta para la solución del propio conflicto;
2. Que habiéndose interpuesto dicha vía o medio legal, aún no se haya dictado la resolución correspondiente, por la cual pudiera modificarse o nulificarse el acto controvertido a través de aquélla; y,
3. Que el acto impugnado se haya emitido dentro de un procedimiento que no ha concluido, esto es, que esté pendiente de dictarse la resolución definitiva en el que la cuestión debatida constituya la materia propia de la controversia constitucional.

Ahora bien, de un análisis integral de la demanda, se desprende que lo que se impugna es: el dictamen de la Comisión Permanente de Gobernación, mediante el cual se propone a la Asamblea del Congreso del Estado de Oaxaca la aprobación del inicio del procedimiento de desaparición del Municipio de San Pedro Jicayán, Jamiltepec, Estado de Oaxaca, y la suspensión provisional del mismo, así como el Decreto 1389, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado el nueve de septiembre de dos mil nueve, en el cual sustancialmente se emiten las siguientes resoluciones:

- a) Se aprueba el inicio del procedimiento de desaparición del Ayuntamiento de San Pedro Jicayán, Jamiltepec, Estado de Oaxaca;

b) Se declara la suspensión provisional del Ayuntamiento de San Pedro Jicayán, Jamiltepec, Estado de Oaxaca; facultando al Titular del Poder Ejecutivo del Estado para que designe a un administrador que se encargue provisionalmente de la Administración Municipal y ejerza sus funciones hasta en tanto se resuelva en definitiva.

En relación con los procedimientos de suspensión, desaparición de ayuntamientos, suspensión o revocación del mandato de alguno de sus integrantes, el artículo 59 de la Constitución de la entidad prevé:

***“Artículo 59. Son facultades de la Legislatura:***

***[...]***

***IX. La Legislatura Local, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrá suspender Ayuntamientos, declarar que estos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros por alguna de las causas graves que la ley reglamentaria prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.***

***En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes, ni que se celebren nuevas elecciones, la Legislatura designará entre los vecinos a los Concejos Municipales que concluirán los períodos respectivos; estos Concejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir con los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores.***

***Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será substituido por su suplente o se procederá, según lo disponga la ley;***

***[...].”***

Del anterior precepto se desprende que el Congreso de la entidad tiene la facultad para suspender Ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y, suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves establecidas en la ley, siempre y cuando sus integrantes hayan tenido oportunidad de defenderse.

Para llevar a cabo alguno de los procedimientos señalados en el párrafo que antecede, los artículos relativos de la Ley Municipal para el Estado de Oaxaca, establecen lo siguiente:

***“Artículo 93. Compete exclusivamente a la Legislatura del Estado, declarar la suspensión o desaparición de un Ayuntamiento, y la suspensión o revocación del mandato de uno o más de sus integrantes.***

***La solicitud para que la Legislatura Local, conozca de estos asuntos podrá ser formulada por el Ejecutivo del Estado, por los Legisladores Locales, por los integrantes del Ayuntamiento respectivo o por los ciudadanos vecinos del municipio.***

***El escrito de solicitud deberá presentarse ante la Oficialía Mayor del Congreso del Estado, y deberá contar por lo menos con los siguientes requisitos:***

***I.- Nombre y domicilio de los solicitantes;***

***II.- Tratándose de particulares, deberán acreditar su vecindad;***

***III.- Nombre, domicilio y cargo que desempeñe en el ayuntamiento, la persona o personas en contra de las cuales se dirige la pretensión;***

***IV.- El o los actos en que se funde la solicitud; y***

***V.- Las pruebas que sirvan de base a la petición.”***

***“Artículo 94.- A la presentación de la solicitud deberán acompañarse los medios probatorios en que se funde la petición y anunciarse aquellos que requieran de una dilación probatoria para su desahogo.***

***Asimismo, para efectos de emplazamiento se deberán anexar copias simples de todos y cada uno de los documentos exhibidos.***

***No se admitirán los documentos probatorios exhibidos con posterioridad a la presentación de la solicitud, con excepción de:***

***I.- Los que sean de fecha posterior a esta;***

***II.- Los que bajo protesta de decir verdad se afirme su desconocimiento en la fecha de presentación de la solicitud; y***

*III.- Y (sic) de los que se hubiese hecho oportunamente la mención y el motivo bastante por el cual no hubiere sido posible su exhibición en tiempo.”*

*“Artículo 95.- En recesos de la Legislatura del Estado, la Diputación Permanente podrá recibir y turnar la solicitud correspondiente a la Comisión de Gobernación, para su conocimiento y trámite respectivo.*

*Una vez agotado el procedimiento que establece este capítulo, si lo creyera necesario y atendiendo a la gravedad del caso, la Comisión de Gobernación podrá solicitar a la diputación permanente convoque a la Legislatura Local a un periodo extraordinario de sesiones, para conocer y resolver en su caso.*

*La Comisión de Gobernación para dictaminar sobre la procedencia o improcedencia de la solicitud, deberá determinar en primer lugar si se satisfacen los requisitos exigidos por el artículo 94 de esta ley, y además establecer si la conducta atribuida corresponde exactamente a alguna de las enumeradas por los artículos 87, 90 o 92 de esta misma, y si él o las personas señaladas son integrantes del ayuntamiento.*

*Si la Comisión de Gobernación advierte que la solicitud adolece de alguno de los requisitos antes mencionados, requerirá a los solicitantes para que subsanen su omisión, apercibiéndoles que de no hacerlo se ordenará el archivo de la petición.*

*“Artículo 96.- Una vez acreditados estos elementos la Comisión de Gobernación citará a los denunciados para que ratifiquen su solicitud, apercibiéndoles que de no hacerlo se levantará razón de esta circunstancia y se ordenará el archivo de la petición.*

*La Comisión de Gobernación para el mejor desempeño de sus funciones y cuando así lo considere pertinente, podrá facultar a los servidores públicos de la Unidad de Asistencia Jurídica dependiente de la Oficialía Mayor del Congreso del Estado, para el desahogo de los actos jurídicos que le encomiende y le preste el apoyo técnico, jurídico y procedimental.”*

*“Artículo 97.- La Comisión de Gobernación, una vez que haya sido ratificada la solicitud, notificará personalmente en su domicilio a él o a los integrantes del ayuntamiento, según sea el caso, la existencia y materia de aquella, corriéndoles traslado con las copias simples exhibidas, y emplazándoles para que dentro del término de diez días den contestación a la misma en la forma y términos que a sus derechos convenga; así mismo deberá apercibirseles que para que en el caso de no producir contestación alguna en el término concedido, se les tendrá por rebeldes y presuntos confesos de los hechos referidos en la solicitud.*

*El o los integrantes del ayuntamiento, en su caso, al momento de producir su contestación, deberán de sujetarse a las exigencias señaladas para la solicitud. Si la contestación contiene omisiones o evasivas, estas o aquellas harán que se tenga por admitido el hecho respecto del cual no se produjo contestación categórica.”*

*“Artículo 98.- Fenecido el plazo concedido a él o los integrantes del ayuntamiento para producir su contestación, la Comisión de Gobernación ordenará levantar la razón respectiva, y citará a una audiencia de pruebas dentro de los diez días siguientes, misma que se efectuará ante la presencia del Presidente de la Comisión Permanente de Gobernación y de los integrantes de ésta que deseen estar presentes, asistidos en todo caso por dos testigos que podrán ser los servidores públicos de la Unidad de Asistencia Jurídica del Honorable Congreso los que en todo momento podrán ser facultados en términos del artículo 96 de esta ley para brindar el apoyo.*

*Si las pruebas ofrecidas en la audiencia requieren de un plazo para su desahogo, la Comisión Permanente de Gobernación aprobará un plazo probatorio para ese efecto cuya duración no podrá exceder de veinte días naturales.*

*La Comisión de Gobernación tendrá en todo tiempo la amplísima facultad de allegarse los elementos probatorios que estime eficaces, idóneos y conducentes, así como para también desechar aquellos que sean contrarios a la moral pública y al derecho.*

*Si de la apreciación de los hechos objeto de solicitud y de las pruebas anunciadas, la Comisión de Gobernación advierte que estos primeros y las segundas tienen como fin único y común, dilucidar alguna cuestión puramente de derecho, sin más trámite se señalará término para alegar.”*

**“Artículo 99.- Fenecido el plazo probatorio, se dictará proveído en el cual se haga del conocimiento de las partes esta circunstancia y se ordenará poner a su vista el expediente, a efecto de que estas dentro del término común de cinco días, presenten por escrito los alegatos que a su derecho convenga.**

**Transcurrido el término para la presentación de alegatos se hayan exhibido estos o no, la Comisión de Gobernación dentro del plazo de veinte días formulará su dictamen; que contendrán los antecedentes, las consideraciones y los puntos resolutiveos que estimen legalmente procedentes. El plazo consignado anteriormente podrá ser ampliado mediante la autorización expresa de la Legislatura.**

**Para la elaboración del dictamen respectivo, la Comisión de Gobernación deberá analizar clara y metódicamente los hechos consignados en la solicitud que dio origen al procedimiento, y además fundar y motivar los razonamientos jurídicos que lo sustenten.”**

**“Artículo 100.- Si de las constancias del procedimiento se advierte la improcedencia de la solicitud, el dictamen de la Comisión de Gobernación propondrá al Congreso del Estado, que no ha lugar a lo solicitado y en su caso ordenar el archivo del expediente como definitivamente concluido.**

**Si de las actuaciones del procedimiento se advierte que se encuentra debidamente comprobada la causa grave motivo de la solicitud, el dictamen de la Comisión de Gobernación será puesto a consideración del Congreso del Estado.**

**“Artículo 101.- Presentado por la Comisión de Gobernación el dictamen con propuesta de desaparición del Ayuntamiento, suspensión o revocación de mandato de alguno de sus integrantes, en su caso, se requerirá la autorización de las dos terceras partes de los integrantes del Congreso del Estado para ser aprobado.**

**Tomada la determinación legalmente procedente esta se notificará personalmente a las partes, y se publicará en el Periódico Oficial del Estado y en dos de los Periódicos Estatales de mayor circulación. En este procedimiento la parte demandada podrá asistirse de abogado.**

**Por cuanto a lo no previsto en el presente Capítulo, se aplicará de manera supletoria y en lo que no contravenga lo aquí dispuesto, el Código de Procedimientos Civiles del Estado.”**

El procedimiento previsto en los artículos precitados puede dividirse en las siguientes etapas:

**a) De solicitud**, que puede ser formulada por el Ejecutivo del Estado, por los legisladores locales, por los integrantes del Ayuntamiento respectivo o por los ciudadanos vecinos, a la cual deberán acompañarse los medios probatorios en que se funde la petición.

**b) De procedencia**, en la que la Comisión de Gobernación dictaminará la procedencia o improcedencia de la solicitud, determinando si la misma cumple con los requisitos legales y si las conductas corresponden a alguna de las causas graves establecidas en la ley para la desaparición del Ayuntamiento o para la suspensión o revocación del mandato de alguno de sus miembros, de cumplirse con lo anterior la solicitud deberá ser ratificada por los denunciantes.

**c) De instrucción**, en la que una vez que se acrediten los elementos enunciados en el inciso anterior, y ratificada la solicitud, se notificará personalmente a los integrantes del Ayuntamiento, dándoseles término para que contesten, transcurrido el mismo se citará a una audiencia de pruebas; posteriormente se pone el expediente a la vista de las partes para que en el término legal rindan sus alegatos; una vez concluido, la Comisión de Gobernación deberá emitir su dictamen determinando si ha lugar a lo solicitado u ordenando el archivo del expediente.

**d) De resolución**, en la cual una vez rendido el dictamen en el que se proponga la desaparición del Ayuntamiento, suspensión o revocación de mandato de alguno de sus miembros, el mismo deberá ser aprobado por las dos terceras partes de los integrantes del Congreso, dicha determinación deberá notificarse personalmente a las partes y publicarse en el Periódico Oficial del Estado y en los dos periódicos estatales de mayor circulación.

El caso a estudio por lo que hace a los actos consistentes tanto en el dictamen como en la orden de inicio del procedimiento de desaparición del Ayuntamiento de San Pedro Jicayán, Jamiltepec, Estado de Oaxaca contenido en el Decreto 1389, se ubica en la última de las hipótesis de improcedencia desarrolladas por la jurisprudencia antes citada, toda vez que no son actos definitivos, puesto que el primero, se trata únicamente de una actuación realizada al interior del Congreso de esa entidad, la cual es parte de un procedimiento que posteriormente, se seguirá por la Legislatura al Municipio actor, de tal suerte que dicho dictamen aun cuando

ya se haya aprobado por la Comisión respectiva, no adquiere definitividad, pues por sí mismo no tiene efectos jurídicos que puedan trascender al citado Municipio, sino únicamente constituye parte del procedimiento que la Legislatura lleva a cabo para que una vez integrado, ese órgano legislativo tome la determinación definitiva.

Asimismo, respecto del Decreto 1389 que contiene la orden consistente en el inicio del procedimiento de desaparición del Ayuntamiento de San Pedro, Jicayán, como ya se señaló, tampoco constituye un acto definitivo, ya que al momento de la presentación de la demanda, es evidente que se encontraba pendiente de dictarse la resolución que culminara dicho procedimiento en definitiva, por lo que el actor estaba obligado a esperar dicha resolución, en la que se determine si de acuerdo con los elementos de convicción allegados al procedimiento se está o no dentro de los supuestos de desaparición del Ayuntamiento, acto este último que en todo caso sería susceptible de impugnarse en esta vía, ya que es el que en forma definitiva afectaría a ese nivel de gobierno, en el entendido de que si no lo hace, la controversia constitucional será improcedente.

En efecto, el inicio del procedimiento de desaparición del Ayuntamiento de San Pedro Jicayán, Jamiltepec, Estado de Oaxaca, que se propone en el dictamen de la Comisión Permanente de Gobernación, dentro del expediente número 362 (fojas 8 a 22 del cuaderno de pruebas) aprobado por el Pleno del Congreso en sesión extraordinaria de la Sexagésima Legislatura de dicha entidad, el nueve de septiembre de dos mil nueve, y ordenado en el Decreto 1389, publicado en el Periódico Oficial de la entidad en la referida fecha; no había adquirido definitividad al momento de la promoción de este juicio, encontrándose en la etapa de instrucción, por lo que resulta indudable que se encontraba obligado a esperar que se emitiera la resolución definitiva en el juicio de desaparición del Ayuntamiento para poder acudir a la controversia constitucional y, al no hacerlo así, la presente controversia deviene improcedente, en cuanto a dicho acto.

Dicha determinación se robustece si se toma en consideración que de estimar lo contrario, se daría lugar a que se promoviera controversia constitucional en contra de cada uno de los actos que pudieran emitirse dentro de los procedimientos impugnables en controversia, lo que desnaturalizaría su esencia como vía uninstitucional y desvirtuaría el carácter de este Alto Tribunal como único facultado para resolver sobre la constitucionalidad de actos definitivos de las entidades, poderes u órganos a que se refiere el artículo 105, fracción I, constitucional, que pudieran lesionar la esfera de competencia de algunos de esos mismos sujetos.

Resultando aplicable por analogía el criterio contenido en la jurisprudencia P./J. 88/2004, consultable en la página novecientos diecinueve, del tomo XX, correspondiente el mes de septiembre de dos mil cuatro, de la Novena Epoca del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, que a la letra dice:

**“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DEBE SOBRESERSE CUANDO SE IMPUGNAN LOS DICTAMENES DE LAS COMISIONES LEGISLATIVAS, YA QUE CONSTITUYEN ACTOS QUE FORMAN PARTE DE UN PROCEDIMIENTO Y NO RESOLUCIONES DEFINITIVAS QUE PONGAN FIN A UN ASUNTO. De los artículos 85 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y 65, 87, 94, 95 y 115 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que las Comisiones legislativas son órganos internos de las Cámaras del Congreso de la Unión que contribuyen a que éstas cumplan con sus atribuciones constitucionales, para lo cual analizan los asuntos de su competencia y los instruyen hasta ponerlos en estado de resolución, elaborando un dictamen que contendrá una parte expositiva de las razones en que se funde y otra de proposiciones claras y sencillas que puedan someterse a votación; asimismo, se observa que realizado el dictamen, el cual debe estar firmado por la mayoría de los miembros de la Comisión, debe someterse a discusión y una vez discutido se pone a votación y, en caso de aprobación por el Pleno de la Cámara legislativa, se traduce en un punto de acuerdo. Con base en lo anterior, se concluye que el dictamen es uno de los actos que conforman el procedimiento correspondiente y no constituye una resolución definitiva que en sí misma haya puesto fin al asunto, como sí lo es la aprobación que realiza el Pleno, por lo que al impugnarse dicho dictamen en una controversia constitucional, debe sobreseerse en el procedimiento por no constituir aquél un acto definitivo, toda vez que se actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción VI del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”**

Asimismo, resulta aplicable la jurisprudencia P./J. 13/99, consultable en la página doscientos setenta y seis del tomo IX, abril de mil novecientos noventa y nueve de la Novena Epoca del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, que a la letra dice:

**“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES IMPROCEDENTE EN CONTRA DE LA SOLICITUD, AISLADAMENTE CONSIDERADA, QUE PRESENTA EL GOBERNADOR A LA LEGISLATURA PARA QUE SE REVOQUE EL MANDATO DE UN PRESIDENTE MUNICIPAL (ESTADO DE MEXICO). Conforme al artículo 125 del Reglamento del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México, la solicitud del Gobernador**

***da inicio a la instauración del procedimiento de revocación de mandato, en el cual, conforme a los artículos 42, 43, 46 y 47 de la Ley Orgánica Municipal y 123, 124 y 125 del Reglamento citado, el interesado tendrá derecho a que se le notifique la instauración del procedimiento, y podrá expresar lo que a su derecho convenga, rendir pruebas, expresar alegatos y estar asistido por un defensor; por último, para poder considerar fundada la solicitud de revocación del mandato, la legislatura tendrá que aprobarla por el voto de las dos terceras partes de sus integrantes. En esas condiciones, la solicitud constituye el inicio del procedimiento que tiene como finalidad decidir la revocación o no del mandato del Presidente Municipal por lo que, aisladamente y antes del dictado de la resolución, no puede ser impugnada.***

En atención a las consideraciones precedentes, respecto de los actos consistentes en el dictamen de la citada Comisión Permanente de Gobernación y a la resolución contenida en el Decreto 1389 que determina el inicio del procedimiento de desaparición del Ayuntamiento se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VI, de la Ley Reglamentaria de la materia y, en consecuencia, procede sobreseer en el juicio en términos de la fracción II del artículo 20 del propio ordenamiento legal, precepto este último cuyo tenor es el siguiente:

***“Artículo 20. El sobreseimiento procederá en los casos siguientes:***

***[...]***

***II. Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior; [...].”***

Al no existir causa de improcedencia o motivo de sobreseimiento, diversos a los ya analizados, se pasa al estudio de los conceptos de invalidez.

**OCTAVO. Estudio de fondo.** Previamente, debe señalarse que atendiendo a las conclusiones arribadas en los considerandos cuarto y séptimo, son materia de la presente resolución, la impugnación del artículo 87 de Ley Municipal para el Estado de Oaxaca, así como su acto de aplicación, contenido en el Decreto 1389 del Congreso del Estado de Oaxaca, publicado el nueve de septiembre de dos mil nueve en el Periódico Oficial de la entidad federativa, pero solo en la parte que decreta la ***“suspensión provisional”*** del Ayuntamiento de San Pedro Jicayán, Jamiltepec, Estado de Oaxaca, el cual, sí es susceptible de ser analizado por este Alto Tribunal, por virtud de que aun cuando fue dictado por el Congreso de la entidad como una medida cautelar dentro del procedimiento de desaparición del Ayuntamiento de referencia, lo cierto es que tal acto puede ser estudiado de manera independiente del citado procedimiento, puesto que por sí mismo y desde el momento en que entró en vigor, afectó de manera inmediata y directa al citado Ayuntamiento en su integridad, ya que impide la continuidad en el ejercicio de sus funciones de gobierno, y tal afectación no será susceptible de ser reparada al momento del dictado de la sentencia en el presente juicio, atendiendo a que los fallos que se dictan en controversias constitucionales no pueden tener efectos retroactivos.

A mayor abundamiento, cabe señalar que de acuerdo con el contenido del decreto de referencia, el Municipio actor se encuentra suspendido desde el momento en que el mismo entró en vigor, esto es el nueve de septiembre de dos mil nueve, y aunque dicha medida está señalada como provisional, lo cierto es que ante la indeterminada duración de la misma, de facto se convierte en una desaparición del Ayuntamiento; no pasando desapercibido para esta Suprema Corte de Justicia que al momento de emitirse esta resolución, no existe constancia dentro del presente expediente que acredite que ya se haya dictado la resolución definitiva en el procedimiento de desaparición del Ayuntamiento de referencia.

Por cuestión de método, en primer término se estudiarán aquellos conceptos encaminados a demostrar que el artículo 87 de la Ley Municipal para el Estado de Oaxaca, el cual se considera por la parte actora como violatorio de las garantías de audiencia y legalidad, pues en el procedimiento de suspensión o desaparición del Ayuntamiento, y suspensión o revocación del mandato de alguno de sus integrantes, previsto en dicho precepto no contempla la notificación del inicio del procedimiento a quienes pudieran resultar afectados con la suspensión provisional del Ayuntamiento.

Para dar respuesta al concepto de invalidez de mérito es útil acudir al procedimiento legislativo del cual derivó la reforma integral al artículo 115 constitucional, publicada, el tres de febrero de mil novecientos ochenta y tres, en el Diario Oficial de la Federación, y vigente a partir del día siguiente, cuya exposición de motivos en la parte interesante es del tenor siguiente:

***“Nuestro objetivo es vigorizar la decisión fundamental del pueblo sobre el Municipio Libre, estableciendo dentro del marco fundamental de la Constitución General de la República, aquellas normas básicas que puedan servir de cimientos a las unidades sociopolíticas municipales para que al fortalecer su desarrollo, se subraye el desenvolvimiento regional, se arraigue a los ciudadanos en sus territorios naturales y se evite la constante emigración del campo hacia las grandes ciudades y a la capital***

**de la República, no sólo con el propósito de redistribuir la riqueza nacional en las múltiples y variadas regiones del país, sino para ubicar las decisiones de gobierno en las células políticas a las que lógicamente deben corresponder, es decir a los Ayuntamientos como órganos representativos de los Municipios Libres...**

**En la Fracción I, recogiendo los principios electorales que se consignan en el actual texto constitucional, se apoya y robustece la estructura política de los ayuntamientos, consignando bases genéricas para su funcionamiento y requisitos indispensables para la suspensión, declaración de desaparición de poderes municipales o revocación del mandato a los miembros de los ayuntamientos.**

**Nos alentó para esta proposición el deseo de generalizar sistemas existentes en la mayor parte de las Constituciones de los Estados y al mismo tiempo preservar; las instituciones municipales de injerencias o intervenciones en sus mandatos otorgados directamente por el pueblo, pretendiendo consagrar en lo fundamental un principio de seguridad jurídica que responda a la necesidad de hacer cada vez más efectiva la autonomía política de los Municipios, sin alterar, por otra parte, la esencia de nuestro federalismo.**

**Cabe destacar, como principal innovación de esta fracción, la obligada instauración de un previo procedimiento con derecho de defensa para los afectados ajustando a requisitos legales, antes de interferir sobre el mandato que los ayuntamientos ejercen por decisión del pueblo a través del sufragio directo o dicho sea en otras palabras, el establecimiento de la garantía de audiencia para la observancia en el caso de los principios de seguridad jurídica y de legalidad. Así también se pretende inducir a las entidades federativas, para que en sus Constituciones locales y leyes relativas, señalen con toda precisión cuáles deban ser las causas graves que puedan ameritar el desconocimiento de los poderes municipales o de los miembros de los ayuntamientos, y en otro aspecto, la adecuada instrumentación de los procedimientos y requisitos que deban cubrirse para la toma de tan trascendente decisión. ...”**

Las Comisiones Unidas Primera de Puntos Constitucionales, Segunda de Gobernación y Primera de Planeación de Desarrollo Económico y Social, de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, emitieron el dictamen relativo a la iniciativa de mérito y señalaron en lo que interesa lo siguiente:

**“... Así las comisiones que suscriben asienten en que las reformas a la fracción apoyan y robustecen la estructura política de los ayuntamientos y, consagran un principio de seguridad jurídica para garantizar la efectiva autonomía política de los municipios, contribuyendo a robustecer de tal manera el federalismo que nos une en la diversidad. Al ratificar normas ya consagradas como decisiones fundamentales, la Iniciativa sin embargo, reconoce en esa fracción una bandera de innegable procedencia como el Derecho de Defensa de los Ayuntamientos en su conjunto y de cada uno de sus miembros, cuando las legislaturas locales suspenden y declaren que han desaparecido los ayuntamientos, o suspendan o revoquen el mandato a alguno de los miembros de éstos, siempre que medien causas graves contempladas en las Constituciones locales, tal como lo dice la exposición de motivos.**

**Regular desde la alta jerarquía constitucional la posibilidad de suspensión o declaración de inexistencia de los ayuntamientos y de sus miembros, no constituye un atentado contra la vida política municipal ni el respeto a su autonomía, sino por el contrario, una norma que provee de estabilidad a las comunas municipales y propicia que se eviten actos caprichosos con los que pueda violarse la voluntad popular expresada en forma soberana en las urnas electorales.**

**Tal como lo expresa el preámbulo de la Iniciativa, el texto propuesto en esta fracción recoge principios electorales de la norma constitucional federal y generaliza sistemas existentes en la mayor parte de las Constituciones de los Estados ...”**

Las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y Programación, Presupuesto y Cuenta Pública, de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión emitieron, el dictamen relativo a la reforma del artículo 115 constitucional en comento y en lo interesante manifestaron lo siguiente:

**“Establecer en nuestra carta magna el procedimiento a seguir en el caso de destitución de ayuntamientos, otorgándoles el derecho de defensa a título colectivo o individual, a juicio de las Comisiones es proveer ultranza el voto popular. Por cuanto a revocar el mandato de uno de sus miembros, debe entenderse esta facultad referida a aquellas personas que desempeñan un cargo por nombramiento o designación.”**

En la sesión celebrada el veintiocho de diciembre de mil novecientos ochenta y dos, el Diputado Sami David David del Partido Revolucionario Institucional, en relación al tema de suspensión y desaparición de los Ayuntamientos manifestó lo siguiente:

***“En lo político estas reformas aseguran el respeto al voto ciudadano al uniformar criterios en torno a los procedimientos para la suspensión y desaparición de ayuntamientos y para la suspensión o revocación de sus miembros, al establecer un marco general que requiere del consenso de las dos terceras partes de los integrantes de la legislatura y de la existencia de una causa grave, señala asimismo la garantía de audiencia y permite desahogar alegatos y ofrecer pruebas, se desecha cualquier posibilidad de interpretación unilateral de las leyes estatales en provecho de un grupo de interés o de un partido político en especial. Se da un paso político de enormes dimensiones porque viene a fortalecer la legitimación de las autoridades municipales tan respetablemente electas como cualquiera otra instancia de elección popular.”***

Del proceso legislativo de mérito derivó el artículo 115, fracción I, párrafo tercero, constitucional, cuyo texto es:

***“ARTICULO 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:***

***I.-***

***(...)***

***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. ...”***

Este Tribunal Pleno, al resolver la controversia constitucional 32/97, promovida por el Municipio de Valle de Bravo, Estado de México, sostuvo que el artículo 115, fracción I, párrafo tercero, de la Constitución Federal, previene una situación excepcional que da lugar a un mecanismo para suspender Ayuntamientos, declarar su desaparición y suspender o revocar el mandato de alguno de sus miembros, esto es, que frente al principio democrático relativo a que el Municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa, el propio texto constitucional prevé una excepción, pero dentro del estricto marco señalado.

Así pues, conforme a la Constitución Federal se señala la exigencia de las dos terceras partes de los integrantes de una Legislatura local para suspender Ayuntamientos, declarar su desaparición y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna causa grave prevista en la ley local, siempre y cuando se haya respetado la garantía de audiencia.

De lo que deriva que el Organismo Reformador o Revisor de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, previó que sólo a través de la existencia de causas graves, que las leyes estatales establezcan, el Congreso local podrá revocar o suspender a alguno de los miembros de los Ayuntamientos.

De lo expuesto se obtiene que si bien el Organismo Reformador de la Constitución pretendió fortalecer el ámbito competencial del Municipio, consignando facultades propias de éste y la elección libre, popular y directa de sus gobernantes; también estableció que, sólo a través de la existencia de causas graves, que las leyes estatales hayan determinado, 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, respetando su derecho de audiencia.

Hechas las precisiones precedentes es oportuno recordar que la parte actora, impugna el artículo 87 de la Ley Municipal para el Estado de Oaxaca, cuyo texto es:

***“ARTICULO 87. La Legislatura del Estado desde el momento en que se dé inicio al procedimiento de desaparición de un ayuntamiento y hasta en tanto no se emita la resolución correspondiente, podrá decretar por acuerdo de las dos terceras partes de la totalidad de sus integrantes ante una situación de violencia grave, un vacío de autoridad o un estado de ingobernabilidad; la suspensión provisional del ayuntamiento, pudiendo entretanto nombrar de entre los vecinos del municipio a un Consejo (sic) Municipal o facultar al ejecutivo para designar a un administrador encargado de la administración municipal, cualquiera de estos dos casos, la autoridad provisional ejercerá sus funciones hasta que se resuelva en definitiva.”***

El acto de aplicación del artículo preinserto es el Decreto 1389, emitido por el Congreso del Estado de Oaxaca y publicado el veintidós de septiembre de dos mil nueve en el órgano oficial correspondiente, que en lo conducente es del tenor siguiente:

**“DECRETO NUM. 1389**

**LA SEXAGESIMA LEGISLATURA CONSTITUCIONAL DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE OAXACA.**

**DECRETA:**

**ARTICULO UNICO.-** *La Sexagésima Legislatura del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, aprueba el inicio del procedimiento de desaparición del Honorable Ayuntamiento de San Pedro Jicayán, Distrito de Jamiltepec, Oaxaca, en los términos previstos por los artículos 93, 94, 97, 98, 99, 100 y 101 de la Ley Municipal para el Estado de Oaxaca, con pleno respeto a la garantía de audiencia que consagran los artículos 115 de la Constitución Política Federal, 59 fracción IX de la Constitución Política del Estado y de la Ley Municipal para el Estado de Oaxaca. Se declara la suspensión provisional del Ayuntamiento de San Pedro Jicayán, al existir en el Municipio, vacío de autoridad y estado de ingobernabilidad, que actualizan las causales previstas en el artículo 87 de la Ley Municipal para el Estado de Oaxaca, a consecuencia de los conflictos reiterados que existen entre los integrantes del Ayuntamiento y los vecinos del Municipio.*

*Se autoriza al Titular del Poder Ejecutivo del Estado, para que en uso de sus facultades constitucionales y legales, designe a un Administrador que se encargue provisionalmente de la administración municipal y ejerza sus funciones, hasta que se resuelva en definitiva el procedimiento de desaparición del Ayuntamiento de San Pedro Jicayán, Jamiltepec, Oaxaca, porque las circunstancias así lo requieren.*

**TRANSITORIO:**

**UNICO.-** *El presente Decreto entrará en vigor el día de su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado.*

*Lo tendrá entendido el Gobernador del Estado y hará que se publique y se cumpla.*

**DADO EN EL SALON DE SESIONES DEL CONGRESO DEL ESTADO.-** *San Raymundo Jalpan, Centro, Oax., 9 de septiembre de 2009.”*

Ahora bien, del análisis del precepto 87 impugnado se advierte que es violatorio del artículo 115, fracción I, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque faculta a la Legislatura del Estado de Oaxaca a que desde que se inicia el procedimiento de desaparición de un ayuntamiento, este pueda ser **“suspendido provisionalmente”** hasta en tanto no se emita la resolución respectiva, sin que para ello previamente se le otorgue la garantía de audiencia, pues no impone a dicho Organismo Legislativo la obligación, de que antes de la suspensión provisional, conceda al Ayuntamiento la oportunidad de rendir pruebas y formular alegatos en relación con los motivos o causas, que dieron origen al procedimiento respectivo, lo cual es contrario al espíritu y disposición expresa del párrafo tercero de la fracción I del artículo 115 invocado, conforme al cual previamente a la suspensión provisional de un ayuntamiento necesariamente se le debe otorgar la oportunidad de rendir pruebas y formular alegatos.

En efecto, como se puede apreciar del proceso legislativo del cual derivó el párrafo tercero de la fracción I del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, preinserto, se advierte que el espíritu y fin último perseguido por la inclusión de la garantía de audiencia en la reforma al párrafo tercero citado es preservar a los ayuntamientos como institución municipal, salvaguardándolos tanto en su integración como en la continuidad del ejercicio de sus funciones de gobierno, debido a que tienen lugar con motivo de un proceso de elección popular directa, por medio del cual la comunidad municipal otorga un mandato político a determinado plazo, el cual por disposición fundamental debe ser respetado, excepto en casos extraordinarios previstos en la legislación local. Por tanto, la mutilación de ese plazo en cualquiera de los supuestos señalados, resulta contrario a la voluntad popular, causando una afectación al ente municipal y lo priva de la garantía de audiencia.

Aunado a lo anterior, cabe advertir que el otorgamiento de la garantía de audiencia previamente a la suspensión provisional de un ayuntamiento tiene como finalidad preservar a las instituciones municipales de injerencias o intervenciones ajenas, pues la permanencia de un ayuntamiento democráticamente electo permite la continuidad en el ejercicio de sus funciones y en el desarrollo de sus planes de trabajo, lo cual redundaría en beneficio de los habitantes del Municipio respectivo; y permite hacer efectiva su autonomía política.

En este orden de ideas, la intención del Poder Reformador de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al reformar el artículo 115 de ésta, especialmente el párrafo tercero de su fracción I, fue sentar las bases para que los Congresos Locales al emitir la ley relativa en la cual se prevea la suspensión o desaparición de un ayuntamiento, o en su caso, la suspensión o revocación del mandato a alguno de sus integrantes, queden obligados a otorgar el derecho de audiencia a los ayuntamientos previamente a la emisión de los actos de esa naturaleza e incluso aun cuando se trate de la suspensión provisional de un ayuntamiento, porque al respecto dicho Poder no hizo distinción alguna, pues en el texto del precepto invocado no se advierte la existencia de un caso de excepción al derecho de audiencia en los supuestos de mérito.

En otras palabras, del análisis del proceso legislativo del cual derivó la reforma al artículo 115 en comento no se advierte, en ninguna de las partes transcritas, la intención del Poder Reformador de la Ley Suprema del país, de investir a las legislaturas locales de facultades extraordinarias no previstas en dicho proceso. Luego, el Poder Legislativo demandado al arrogarse la ilegal potestad de **“suspender provisionalmente”** a los ayuntamientos sin que previamente se les otorgue el derecho de audiencia oportuna, en los casos o supuestos señalados en el artículo 87 de la Ley Municipal para el Estado de Oaxaca; es inconcuso que se arrojó facultades que no derivan del párrafo tercero de la fracción I del precepto constitucional invocado y con ello violó este párrafo, pues de éste, en forma categórica y expresa, se prevé la garantía de audiencia previa en los casos que pueda decretarse la suspensión o desaparición de los ayuntamientos o suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, e impone que la resolución correspondiente sea tomada por las dos terceras partes de la legislatura y en los casos de excepción previstos en la ley local respectiva, pues sólo así se preserva la integración y funcionamiento del ayuntamiento y, por ende, la autonomía del Municipio relativo.

En conclusión, se declara que el numeral 87 de la Ley Municipal para el Estado de Oaxaca, es violatorio del párrafo tercero de la fracción I del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dado que en los casos de **“suspensión provisional”**, de un ayuntamiento no contempla el derecho de audiencia previa a la emisión de la resolución relativa.

Con base en lo anterior, se declara inconstitucional el Decreto 1389 impugnado, en la parte que declara la suspensión provisional del Ayuntamiento de San Pedro Jicayán, Distrito de Jamiltepec, Estado de Oaxaca y se faculta al Poder Ejecutivo demandado para designar un administrador que se encargara provisionalmente de la administración municipal y ejerza sus funciones, hasta que se resuelva el procedimiento de desaparición del Ayuntamiento citado, en virtud de que esas determinaciones se apoyan en el artículo 87 de la Ley Municipal para el Estado de Oaxaca, declarado inconstitucional.

**NOVENO.** En atención a la declaración de invalidez decretada en el considerando que antecede y previamente a fijar los efectos de ésta, se debe tener en cuenta lo siguiente:

El artículo 105, fracción I, penúltimo y último párrafos, de la Constitución Federal prevé:

***“Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:***

***I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral y a lo establecido en el artículo 46 de esta Constitución, se susciten entre:***

***[...]***

***Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los municipios impugnadas por la Federación, de los municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.***

***En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia.”***

Por su parte, el artículo 41, de la Ley Reglamentaria de la materia, en sus fracciones III, IV, V y VI, dispone:

***“Artículo 41. Las sentencias deberán contener:***

***...III.- Las consideraciones que sustenten su sentido, así como los preceptos que en su caso se estimaren violados.***

***IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda...***

**V. Los puntos resolutivos que decreten el sobreseimiento, o declaren la validez o invalidez de las normas generales o actos impugnados y, en su caso, la absolución o condena respectivas, fijando el término para el cumplimiento de las actuaciones que se señalen;**

**VI. En su caso, el término en el que la parte condenada deba realizar una actuación.”**

Asimismo, el artículo 42, último párrafo del propio ordenamiento legal reproduce lo establecido por el artículo 105 de la Constitución Federal, en la parte transcrita

**“ARTICULO 42....**

***...En todos los demás casos las resoluciones tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia.”***

Del análisis de los dispositivos transcritos se sigue que en la resolución se deberán establecer con toda precisión sus alcances y efectos, los órganos obligados a cumplirla y los términos para que la autoridad condenada dé cumplimiento a las actuaciones señaladas en la resolución relativa.

En atención a la invalidez decretada, a continuación se precisan los efectos de la presente ejecutoria:

a) Se declara la invalidez general del artículo 87 de la Ley Municipal para el Estado de Oaxaca, únicamente por lo que respecta a la esfera de competencia del Municipio de San Pedro Jicayán, Distrito de Jamiltepec, Estado de Oaxaca, en virtud de quien impugnó la constitucionalidad de tal precepto fue éste y, por ende, quien obtuvo la declaración indicada.

Este criterio tiene apoyo en la jurisprudencia, cuyos rubro, texto y datos de localización son:

***“CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LOS EFECTOS GENERALES DE LA DECLARACION DE INVALIDEZ DE NORMAS GENERALES, DEPENDEN DE LA CATEGORIA DE LAS PARTES ACTORA Y DEMANDADA. De conformidad con el artículo 105, fracción I, penúltimo y último párrafos, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 42 de su ley reglamentaria, en la invalidez que la Suprema Corte de Justicia de la Nación llegue a declarar, al menos por mayoría de ocho votos, respecto de normas generales impugnadas en una controversia constitucional, el alcance de sus efectos variarán según la relación de categorías que haya entre el ente actor y el demandado, que es el creador de la norma general impugnada. Así, los efectos serán generales hasta el punto de invalidar en forma total el ordenamiento normativo o la norma correspondiente, si la Federación demanda y obtiene la declaración de inconstitucionalidad de normas generales expedidas por un Estado, por el Distrito Federal o por un Municipio; asimismo, si un Estado demanda y obtiene la declaración de inconstitucionalidad de normas generales expedidas por un Municipio. De no darse alguno de los presupuestos antes señalados, dichos efectos, aunque generales, se limitarán a la esfera competencial de la parte actora, con obligación de la demandada de respetar esa situación; esto sucede cuando un Municipio obtiene la declaración de invalidez de disposiciones expedidas por la Federación o por un Estado; o cuando un Estado o el Distrito Federal obtienen la invalidez de una norma federal.”***

*(No. Registro: 194,295. Jurisprudencia. Materia(s): Constitucional. Novena Epoca. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: IX, abril de 1999. Tesis: P./J. 9/99. Página: 281)*

En virtud de que en la presente ejecutoria se ha declarado la invalidez del artículo 87 de la Ley Municipal para el Estado de Oaxaca, con fundamento en el numeral 44, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se ordena publicarla en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial de dicha Entidad Federativa y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

b) En consecuencia de la invalidez decretada, respecto de los actos de aplicación de dicho precepto y, en el caso de que los integrantes del Ayuntamiento actor hayan sido separados de sus encargos debe restituirseles en los mismos, a partir del día en que los puntos resolutivos de la presente ejecutoria sea notificada al Congreso demandado; al efecto, éste deberá emitir todos los actos necesarios para garantizar que los integrantes del Ayuntamiento actor sean restituidos en sus funciones, debiendo informar a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en un plazo de veinticuatro horas, contadas a partir de la legal notificación de este asunto.

En consecuencia, las declaraciones de invalidez decretadas en relación con el precepto legal que se ha estimado inconstitucional y sus actos de aplicación surtirán efectos a partir de la fecha en que se notifiquen los puntos resolutivos de esta determinación al Congreso del Estado de Oaxaca, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 45 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 constitucional.

Por lo expuesto y fundado se resuelve:

**PRIMERO.** Es procedente y parcialmente fundada la presente controversia constitucional.

**SEGUNDO.** Se sobresee en la presente controversia constitucional por lo que hace a la orden o acuerdo y su ejecución para suspender la entrega de recursos económicos al Municipio actor y el dictamen de la Comisión Permanente de Gobernación del Congreso del Estado de Oaxaca, así como por la orden consistente en el inicio del procedimiento de desaparición del Ayuntamiento de San Pedro Jicayán, Jamiltepec, Estado de Oaxaca, contenida en el Decreto 1389 del Poder Legislativo de esa entidad.

**TERCERO.** Se declara la invalidez del artículo 87 de la Ley Municipal para el Estado de Oaxaca y la orden de "**suspensión provisional**" del Ayuntamiento de San Pedro Jicayán, Jamiltepec, Estado de Oaxaca, contenida en el Decreto 1389 publicado en el Periódico Oficial de la entidad el nueve de septiembre de dos mil nueve, en términos del considerando Octavo de este fallo.

**CUARTO.** Se requiere a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Oaxaca, para que den cumplimiento a la presente ejecutoria e informen de ello a este Alto Tribunal, en los términos establecidos en el último considerando de este fallo.

**QUINTO.** Publíquese la presente resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Oaxaca y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

**El punto resolutivo Primero se aprobó por unanimidad de diez votos.**

**En relación con el punto resolutivo Segundo:**

Por unanimidad de diez votos en cuanto a sobreseer en términos de la fracción II del artículo 20, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, respecto del dictamen de la Comisión Permanente de Gobernación y la resolución contenida en el Decreto 1389 que determina el inicio del procedimiento de desaparición del Ayuntamiento, en atención a que se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VI, de la propia normativa citada.

**En relación con el punto resolutivo Tercero:**

Por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Gudiño Pelayo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y Presidente en funciones Aguirre Anguiano en cuanto a declarar la invalidez del artículo 87 de la Ley Municipal del Estado de Oaxaca y como consecuencia, de la orden contenida en el Decreto 1389 consistente en la suspensión del Ayuntamiento del Municipio de San Pedro Jicayán, Jamiltepec, Estado de Oaxaca, con las salvedades de los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente en funciones Aguirre Anguiano quienes se manifestaron a favor del proyecto pero con las adiciones propuestas por los señores Ministros Sánchez Cordero de García Villegas y Zaldívar Lelo de Larrea y reservaron su derecho para formular voto concurrente.

**Los puntos resoluticos Cuarto y Quinto se aprobaron por unanimidad de diez votos.**

El señor Ministro Presidente manifestó que por cuestiones inherentes a su cargo debía ausentarse momentáneamente de la sesión, por lo que el señor Ministro Aguirre Anguiano, primero en el orden de designación en relación con los demás señores Ministros presentes, y con fundamento en los artículos 13 y Décimo Primero Transitorio de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, asumió la presidencia.

El señor Ministro Presidente en funciones Aguirre Anguiano declaró que el asunto se resolvió en los términos propuestos

Firman el Ministro Presidente en funciones y Ponente con el Secretario General de Acuerdos que autoriza y da fe.

El Presidente en Funciones, Ministro **Sergio Salvador Aguirre Anguiano**.- Rúbrica.- La Ponente, Ministra **Margarita Beatriz Luna Ramos**.- Rúbrica.- El Secretario General de Acuerdos, **Rafael Coello Cetina**.- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de cuarenta y ocho fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con su original que corresponde a la sentencia del once de marzo de dos mil diez, dictada por el Tribunal Pleno en la controversia constitucional 77/2009, promovida por el Municipio de San Pedro Jicayán, Jamiltepec, Estado de Oaxaca. Se certifica para su publicación en el Diario Oficial de la Federación.- México, Distrito Federal, a veintiséis de mayo de dos mil diez.- Rúbrica.