

PODER JUDICIAL

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno en la Controversia Constitucional 31/2014.

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 31/2014

**ACTOR: MUNICIPIO DE COSOLAPA, TUXTEPEC,
ESTADO DE OAXACA**

MINISTRO PONENTE: JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ

**SECRETARIOS: LAURA PATRICIA ROJAS ZAMUDIO
RAÚL MANUEL MEJÍA GARZA**

México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día **ocho de junio de dos mil quince** por el que se emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la que se resuelve la presente controversia constitucional 31/2014 promovida por el Municipio de Cosolapa, Tuxtepec, del Estado de Oaxaca, por conducto de Alejandrina Carmina Álvarez García y Bertoldo Pulido Aponte, quienes se ostentaron como Presidenta en funciones y Síndico Municipales, respectivamente, en la que demandaron la invalidez del acto emitido por la autoridad que se indica¹:

Autoridades demandadas:	Actos impugnados:
Poder Legislativo del Estado de Oaxaca (la emisión del decreto impugnado)	Decreto número 536 por el que se declara la suspensión provisional del Ayuntamiento de Cosolapa, Tuxtepec, del Estado de Oaxaca como medida cautelar y faculta a la Junta de Coordinación Política para designar a un encargado de la administración municipal, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el veinticinco de marzo de dos mil catorce.
Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca (promulgación y publicación)	Artículo 59 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca.

I. ANTECEDENTES.

1. De las constancias de autos se advierten como antecedentes del caso los siguientes:
2. Un grupo de seis ciudadanos del Municipio actor presentaron el dieciséis de enero de dos mil catorce, una solicitud para suspender y desaparecer al Ayuntamiento de Cosolapa, Tuxtepec, del Estado de Oaxaca ante el Poder Legislativo del Estado, formándose el expediente número CPG/37/2014 en la Comisión Permanente de Gobernación del Congreso del Estado².
3. Las causas de la solicitud consistieron, esencialmente, en diversos hechos de violencia y actos irregulares tales como que las autoridades municipales no se habían presentado a laborar en el palacio municipal, que no se estaban brindando los servicios elementales para el buen funcionamiento del Ayuntamiento y la existencia de ingobernabilidad en el Municipio.
4. El veinte de enero siguiente, en las oficinas de la Comisión Permanente de Gobernación, se recibieron tanto la solicitud como los documentos que acompañaron los solicitantes³. En la misma fecha la Comisión acordó citar a estos últimos para que ratificaran su escrito, lo que aconteció el veintidós siguiente⁴.
5. Posteriormente, la Comisión Permanente de Gobernación, el cinco de febrero de dos mil catorce, ordenó notificar, emplazar y correr traslado a los integrantes del Ayuntamiento a fin de que contestaran la denuncia, dentro del plazo de diez días hábiles que establece el inciso b) del artículo 65 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca⁵. El emplazamiento se llevó a cabo el veinte de febrero siguiente⁶.

¹ Por oficio recibido el 27 de marzo de 2014 en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

² Página 5 del legajo de pruebas presentadas por el Poder Legislativo del Estado de Oaxaca.

³ *Ibíd.* Página 3.

⁴ *Ibíd.* Página 117.

⁵ *Ibíd.* Página 167.

⁶ *Ibíd.* Página 170 y siguientes.

6. El cinco de marzo de dos mil catorce se llevó a cabo un enfrentamiento provocado por los grupos en conflicto en el Municipio (lo que generó la causa de suspensión provisional del Ayuntamiento).
7. El seis de marzo del mismo año se rindió la contestación a la solicitud de suspensión y desaparición de Ayuntamiento, en la cual se negaron las imputaciones de los solicitantes⁷.
8. El siete de marzo siguiente, se recibieron en la Comisión Permanente diversas documentales probatorias privadas, las cuales consistieron en cinco videos grabados en medio magnético y una galería fotográfica, con las que se pretende acreditar diversos hechos graves de violencia suscitados el cinco de marzo del mismo año⁸.
9. El ocho de marzo hubo reunión de Comisión y se presentó el proyecto de dictamen⁹.
10. En sesiones ordinarias de seis, diez y trece de marzo de dos mil catorce¹⁰, el Congreso del Estado de Oaxaca aprobó, con veintinueve votos a favor y nueve en contra, el dictamen por el cual se declara la suspensión provisional del Ayuntamiento actor, como medida cautelar en tanto se resuelve la situación definitiva del caso, asimismo, se designó a un encargado de la administración municipal y se ordenó comunicar esta determinación a los solicitantes de la suspensión y desaparición del Ayuntamiento, a los integrantes del mismo, al Ejecutivo de la Entidad, a los Secretarios General de Gobierno y de Finanzas, al Auditor Superior del Estado y al Consejero Presidente del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana del Estado.
11. El catorce de marzo de dos mil catorce se notificó la decisión anterior al Síndico del Municipio actor¹¹.
12. Asimismo, la decisión anterior fue publicada mediante decreto número 536 en el Periódico Oficial de la Entidad de veinticinco de marzo de dos mil catorce¹².
13. **Conceptos de invalidez.** En su oficio de demanda, el Municipio actor señaló como conceptos de invalidez, en síntesis, los siguientes:
14. **Impugnación de los artículos 58 y 59 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca.** El Municipio actor impugnó este precepto básicamente por los siguientes motivos:
 - a) El artículo 59 de la Ley Orgánica Municipal del Estado es violatorio del artículo 115, fracción I de la Constitución Federal porque faculta a la legislatura local para suspender provisionalmente a los Ayuntamientos, pero no establece claramente los parámetros, medidas o cuantificaciones de las causas graves en que se debe de sustentar su aplicación. El precepto legal sólo hace referencia sucinta a causas graves tales como: violencia, vacío de autoridad y estado de ingobernabilidad, pero no establece las características de la gravedad de la falta, la proporción de la violencia y en su caso la medida del vacío de autoridad, por lo que, indebidamente se deja al arbitrio de la legislatura su interpretación y aplicación, lo que se traduce en una facultad discrecional desmedida que contraviene a Constitución Federal, principalmente en cuanto a la presunción de inocencia, al debido proceso y al cumplimiento de la garantía de audiencia.
 - b) Si bien el artículo 115, fracción I, párrafo tercero de la Constitución Federal otorga facultades a las legislaturas locales para suspender Ayuntamientos, previo a dicha suspensión se debe otorgar a sus miembros, la oportunidad de que se substancie el procedimiento, observando las formalidades esenciales y otorgándoles la oportunidad de ofrecer y desahogar pruebas y formular alegatos a fin de que el procedimiento culmine con una resolución fundada y motivada.
 - c) El artículo 59 impugnado va más allá del artículo 115, fracción I, constitucional, pues éste no prevé la figura de la suspensión provisional o en su caso la definitiva, sino que se refiere en forma general, a cualquier tipo de suspensión, (la que por su naturaleza debe ser temporal), entonces, si el artículo impugnado contempla la facultad del Congreso Local para suspender provisionalmente a los Ayuntamientos, tal circunstancia rebasa a la norma constitucional.
 - d) Además, la disposición impugnada no contempla el deber que tiene la legislatura para 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, contravinendo así el mandato constitucional consistente en otorgar audiencia previa al Municipio que se coloque en la hipótesis de suspensión de funciones.

⁷ *Ibíd.* Página 1049 y siguientes.

⁸ *Ibíd.* Página 1248 y siguientes.

⁹ Página 12 del oficio de demanda.

¹⁰ Página 128 y siguientes del expediente principal.

¹¹ *Ibíd.* Página 56.

¹² *Ibíd.* Página 58.

- e) Similar criterio fue sostenido por el Tribunal Pleno en sesión de veinticuatro de agosto de dos mil cuatro, al resolver la controversia constitucional 49/2003, promovida por el Municipio de San Miguel Quetzaltepec, Mixe, Estado de Oaxaca.
15. f) El artículo 59 de la Ley Orgánica Municipal del Estado también es inconstitucional porque no establece término alguno que señale el plazo en que se resolverá el fondo del asunto, puesto que aun y cuando se decreta la suspensión provisional del Ayuntamiento, lo cierto es que dicha suspensión es definitiva, toda vez que se designa a un encargado de la administración municipal “hasta en tanto” se resuelva la situación definitiva.
16. **Impugnación del Decreto 536 por violación a la garantía de audiencia y debido proceso.** El Municipio actor señaló que este decreto, al sustentarse en el artículo 59 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca, también resulta violatoria de los artículos 1o.; 14, 16 y 115 de la Constitución Federal por los siguientes motivos:
- a) En el caso, no se cumplió con la garantía de audiencia y debido proceso, ya que no se dio intervención alguna a los miembros del Ayuntamiento para que pudieran ofrecer pruebas, hacer manifestaciones y formular alegatos con anterioridad a que el Congreso del Estado decretara la suspensión provisional. Esto es, se omitió observar que el procedimiento de defensa previo a la declaración de la suspensión o desaparición, además de que en ningún momento del procedimiento se acreditaron fehacientemente las conductas imputadas como causas graves.
- b) Si bien, en el caso la Comisión Permanente del Gobierno del Congreso del Estado corrió traslado y emplazó para que en un término de diez días se contestara la denuncia, no cumplió con lo establecido en los incisos c) y d) del artículo 65 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca, pues una vez concluido el plazo de la contestación tenía la obligación de fijar día y hora para una audiencia de pruebas dentro de los diez días siguientes; y una vez agotado el término de prueba, debía conceder un término de cinco días para la presentación por escrito de los alegatos; una vez transcurrido dicho término, la Comisión Permanente podía formular su dictamen dentro de un plazo de veinte días naturales, el cual podía ser ampliado por autorización expresa del Congreso, satisfaciendo en el dictamen los requisitos de una resolución judicial, resultandos, considerandos y puntos resolutivos.
- c) En el caso, no se llevó a cabo la notificación o emplazamiento para la audiencia de pruebas, ni se otorgó el término de cinco días que la ley prevé para presentar los alegatos.
- d) La Comisión Permanente no valoró las documentales ofrecidas por el Municipio actor en el escrito de contestación, restándoles valor probatorio pleno a pesar de haber sido ofrecidas en copia certificada y por autoridad competente -Secretaría Municipal-. En cambio dicha Comisión tuvo por admitidas y acreditadas plenamente las documentales ofrecidas por los demandantes, para determinar que sus aseveraciones eran ciertas y que cumplían los supuestos que señala el artículo 58 de la Ley Orgánica Municipal. Sin embargo, las pruebas que ofrecieron los promoventes se desvanecen con las documentales investidas de fe pública, presentadas por la Secretaría Municipal en funciones del Ayuntamiento, lo que demuestra la falta de veracidad de lo señalado por los denunciados ya que con dichas pruebas no acreditan ninguno de los supuestos previstos en el artículo 58 de la mencionada ley ni las circunstancias de modo, tiempo y lugar necesarias para su convalidación.
- e) Respecto a los hechos mencionados por los denunciados así como a las pruebas que aportaron, el Municipio actor señala lo siguiente:
- Los diversos recortes de periódicos con los que se pretende acreditar actos de violencia relacionados con la ingobernabilidad, carecen de sustento legal, porque no se acredita lo que se afirma, ya que la administración municipal se encontraba plenamente en funciones y no existe tal estado de ingobernabilidad, puesto que en el caso no se advierte la participación directa o indirecta del Ayuntamiento en las faltas que se le imputan. Las publicaciones contenidas en los periódicos carecen de eficacia probatoria, puesto que son instrumentos privados no aptos para estimar que la información que contienen y que hacen del conocimiento público se encuentre apegada a la realidad, por tanto, lo consignado en una nota periodística no debe tenerse como un hecho verídico, pues al margen de que el reportaje fuere o no desmentido por quien resulte afectado con su publicación, su veracidad se encuentra supeditada a que se corrobore por otros medios de prueba.

- Desconoce los acuerdos adoptados en una reunión que al parecer llevó a cabo el nueve de enero de dos mil catorce entre diversos funcionarios públicos del Gobierno del Estado, un diputado local y actores políticos (en el caso, representantes y ex candidatos de diversos partidos políticos), por no ser actos propios de la administración pública municipal. No obstante los denunciantes pretenden acreditar dolosamente una situación adversa a la que existe en el Municipio, a través de un documento en el cual los implicados en su mayoría, son los partidos políticos que no se vieron favorecidos con el resultado de la elección. En todo caso, los denunciantes pudieron haber tramitado ante la autoridad electoral desde que tuvieron conocimiento de los actos que les generaban perjuicio, las acciones necesarias para hacer valer su derecho, y no esperarse hasta ver que no les favorecían los resultados de la elección, para realizar señalamientos subjetivos carentes de sustento legal.
- En cuanto a la denuncia presentada por Luis Flores Guerrero ante la Fiscalía de Acatlán de Pérez Figueroa, Tuxtepec, Oaxaca, supuestamente por los delitos de amenazas, allanamiento de morada y demás que se consideran en agravio de los denunciantes, niegan cualquier imputación que puedan realizar a los integrantes del Municipio, aunado a que la administración municipal no guarda ninguna relación con dicha persona. Además, esta denuncia no es motivo suficiente para presumir que existe ingobernabilidad en el municipio, más aun cuando la conducta denunciada es en perjuicio de una sola persona y no de todos los ciudadanos del Municipio, lo que demuestra una indebida valoración de pruebas.
- Niega los hechos que se pretenden acreditar con las fotografías que ofrecieron los denunciantes, fechadas con el día primero de enero de dos mil catorce, puesto que contrariamente a lo aseverado la toma de protesta del Ayuntamiento se llevó a cabo tal y como lo dispone la ley, asimismo, dichas fotografías no acreditan las circunstancias de modo, tiempo y lugar que permitan imputar alguna conducta contraventora de la ley en perjuicio de los habitantes del Municipio. Además no pueden considerarse como prueba plena, ya que en todo caso, de ellas, sólo se desprenden supuestos hechos que sucedieron el primero de enero indicado más no en los subsecuentes días en los que el Municipio ha ejercido sus funciones en beneficio de los habitantes del Ayuntamiento.
- Respecto a las supuestas anomalías que acontecieron en la sesión del cómputo municipal de la elección, éstas ya fueron motivo de pronunciamiento por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver el expediente SUP-REC-165/2013, en donde se determinó confirmar el triunfo logrado en las urnas a favor de Movimiento Ciudadano en virtud de que no se acreditaron dichas anomalías.
- En relación a las fotografías por las que se pretende acreditar la ausencia de servicios públicos, contrariamente a lo aseverado, las áreas que comprenden y prestan servicio del Ayuntamiento se encuentran en funcionamiento efectivo desde que la administración pública municipal asumió sus funciones el primero de enero de dos mil catorce, lo cual se constata con las pruebas que ofreció el Municipio al rendir su contestación, mismas que constituyen prueba plena, al estar administradas con otras probanzas y al haber sido emitidas por la Secretaría Municipal.
Además, de las fotografías no se acreditan circunstancias de modo, tiempo y lugar que permitan imputar alguna conducta contraventora de la ley o que se hayan dejado de prestar los servicios públicos a la comunidad, por lo que no son jurídicamente viables para acreditar que existe ingobernabilidad en el Municipio y por tanto no son eficaces para sustentar la suspensión provisional del Ayuntamiento.
- En cuanto a la supuesta información que solicitaron los denunciantes de diversas dependencias relativa al funcionamiento efectivo del Ayuntamiento, ésta no existe en el expediente de suspensión y desaparición, siendo que contrario a lo que pretenden acreditar, la administración pública municipal ha cumplido a cabalidad con el ofrecimiento de servicios a la comunidad, hechos que se constatan con las probanzas ofrecidas por el Municipio y que no fueron tomadas en cuenta.
Además, en todo caso, desconoce el resultado de la información que hubieren dado las referidas dependencias, lo que lo deja en estado de indefensión, puesto que no puede estar en condiciones de manifestar lo que a su derecho conviniera.

17. Así entonces, del análisis de las documentales aportadas por los denunciantes no se desprenden medios de convicción idóneos que permitan establecer que existe ingobernabilidad en el municipio, por lo que la Comisión Permanente de Gobernación se excedió en sus atribuciones y facultades, ya que emitió un dictamen que no es congruente con la realidad, violando los principios de legalidad y certeza con que debe conducirse toda autoridad, por ende, no se encuentra fundado ni motivado el decreto impugnado, lo que vulnera los artículos 14 y 16 constitucionales.

18. El decreto impugnado, al sustentarse en el artículo 59 de la Ley Orgánica Municipal de la Entidad, conculca los artículos 1o. y 115, fracción I, constitucional, porque trastoca la organización política y administrativa del municipio libre. De la teleología del artículo 115 constitucional se desprende 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 con motivo de un proceso de elección popular directa, por el que la comunidad municipal otorga un mandato político a determinado plazo, el cual debe ser respetado, por tanto, la mutilación de ese plazo en cualquiera de los supuestos señalados contraría la voluntad popular causando una afectación al ente municipal.
19. Asimismo, el respeto al Ayuntamiento en cuanto a la continuidad en el ejercicio de sus funciones y a su integración, tiene como fin preservar a las instituciones municipales de injerencias o intervenciones ajenas, ello en aras de un principio de seguridad jurídica que permita hacer efectiva su autonomía política.
20. El decreto impugnado trastoca el sistema democrático, la libertad municipal, la libertad y el valor del sufragio, el acceso al ejercicio del poder público, la participación pacífica en los asuntos políticos de la localidad, el derecho de votar en las elecciones populares y poder ser votado a los cargos de elección popular, previstos en los artículos 1o., 9o., 35, fracciones I, II y III; y 41, fracción I, párrafo segundo de la Constitución Federal, así como en los artículos 24, fracciones I, II y III y 27 de la Constitución de la Entidad, al dejar sin efectos una elección democrática que fue revisada por el máximo órgano jurisdiccional electoral federal.
21. El decreto impugnado somete el interés de la mayoría de los habitantes del Municipio a las reivindicaciones de media docena de sus pobladores (seis personas aspirantes en la pasada elección a ocupar el cargo de Presidente Municipal del Ayuntamiento por distintos partidos políticos), y además sienta un precedente negativo, puesto que envía un mensaje a aquellos candidatos que resulten perdedores de una contienda electoral para que, si por las urnas no lograron ganar, denuncien una supuesta ingobernabilidad, para que se inicie un procedimiento que tenga como fin disolver determinado Ayuntamiento, dándoles una segunda oportunidad antes de los tres años, para buscar presidir dicho Ayuntamiento.
22. **Artículos constitucionales señalados como violados.** El municipio actor señaló como violados los artículos 1o.; 9o.; 14, segundo párrafo; 16, primer párrafo; 35, fracciones I, II y III; 36, fracción V; 39; 40; 41, párrafo primero; 115, fracción I, párrafo tercero y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

II. TRÁMITE DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL

23. **Admisión y trámite.** El Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente controversia constitucional y lo turnó al Ministro José Ramón Cossío Díaz para que fungiera como instructor, de conformidad con la certificación que al efecto se acompañó¹³.
24. El Ministro instructor admitió la demanda de controversia constitucional, tuvo por presentado al Síndico del municipio actor, más no así a la Presidenta Municipal, porque la representación legal recae sólo en el Síndico; y como autoridades demandadas a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Oaxaca, emplazándolas para que formularan su contestación; finalmente, dio vista al Procurador General de la República para que manifestara lo que a su representación correspondiera¹⁴.
25. **Contestación a la demanda.** El Poder Legislativo de la Entidad demandado en su contestación señaló, en síntesis, que:
 - a) Es cierto que el trece de marzo de dos mil catorce emitió el decreto número 536, mediante el cual con fundamento en lo dispuesto por los artículos 115, fracción I, párrafo tercero, de la Constitución Federal; 59, fracción IX, de la Constitución Local; 59 y 62 de la Ley Orgánica Municipal del Estado, declaró la suspensión provisional del Ayuntamiento de Cosolopa. De igual manera es cierto que dicho decreto fue publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado el veinticinco de marzo de dos mil catorce.

¹³ Por acuerdo de 27 de marzo de 2014. Folios 60 y 61 del expediente.

¹⁴ Por acuerdo de 01 de abril de 2014. Foja 62 y siguientes del expediente. Cabe señalar que mediante auto de esta misma fecha se concedió la suspensión al municipio actor, para que se interrumpieran los efectos irreparables que produce el decreto impugnado, restableciendo la integración del Ayuntamiento hasta en tanto se dicta sentencia en el expediente principal, quedando en suspenso también el nombramiento del administrador municipal que, en su caso, se haya designado. Esto último obra en el cuaderno incidental de la controversia a folios 61 y siguientes. Así mismo cabe señalar que en el auto admisorio el Ministro instructor, del análisis integral de la demanda, tuvo como impugnados los artículos 58 y 59 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca, dado que el municipio actor en su demanda aludía a ambos preceptos.

- b) No ha violado ninguna parte de los artículos 1o., 14, segundo párrafo; 16, primer párrafo; 35, fracciones I, II y III; 36, fracción V; 39; 40; 41, párrafo primero; 115, fracción I, párrafo tercero y 133 de la Constitución Federal.
- c) Suponiendo sin conceder que con la entrada en vigor del decreto impugnado se afectara la continuidad en el ejercicio de funciones de gobierno del Ayuntamiento, ello obedece esencialmente a evitar que se siga alterando en forma grave la seguridad de los habitantes del municipio actor, ya que de continuar los hechos de violencia como los acontecidos el cinco de marzo de dos mil catorce, fecha en que se dio un enfrentamiento provocado por los grupos en conflicto, puede generarse una tragedia mayor, lo que daría un real estado de ingobernabilidad que pondría en caos total a la población.
- d) Contrariamente a lo manifestado por el Municipio actor, el artículo 59 de la Ley Orgánica Municipal del Estado no es violatorio del artículo 115, fracción I de la Constitución Federal, puesto que prevé que antes de determinar como medida cautelar la suspensión provisional del Ayuntamiento -por actualizarse la causal de violencia grave a que se refiere el artículo 59 aludido-, se dé oportunidad al Ayuntamiento para ser oído y exponer lo que a su derecho proceda, lo que en el caso se actualizó ya que se dio la oportunidad al Ayuntamiento para que compareciera a deducir sus derechos en el expediente CPG/37/2014, observando con ello las formalidades esenciales del procedimiento a que se refieren los artículos 14 y 115, fracción I, párrafo tercero de la Constitución Federal, siendo que dicho procedimiento no se ha resuelto de manera definitiva.
- e) En el caso, la Legislatura local declaró la suspensión provisional del Ayuntamiento de Cosolapa, basándose en diversas pruebas aportadas por los denunciantes en el expediente CPG/37/2014, consistentes en cinco videos grabados en medio magnético y una galería fotográfica, que acreditan hechos de violencia grave, suscitados en el Municipio actor el día cinco de marzo de dos mil catorce, como resultado de un enfrentamiento provocado por los grupos en conflicto. En ese sentido y con la finalidad de garantizar la seguridad de los habitantes del citado municipio, es que se emitió el decreto impugnado por ende contrario a lo manifestado por el Municipio actor se actualiza la causal de violencia grave establecida en el artículo 59 de la Ley Orgánica Municipal.
- f) No es cierto que el decreto impugnado se sustente en el artículo 58 de la Ley Orgánica Municipal, en virtud que la suspensión provisional se fundamenta en lo dispuesto por el artículo 59 de la citada Ley, el cual es armónico con el artículo 115, fracción I de la Constitución Federal, en virtud de que, en el caso, previo a la declaratoria de suspensión provisional, oportunamente se dio la oportunidad al Ayuntamiento de apersonarse en el expediente CPG/37/2014, en observancia a las formalidades esenciales del procedimiento.
- g) No es cierto que el decreto violente los derechos fundamentales de los integrantes del Ayuntamiento, ya que su emisión tuvo la finalidad de salvaguardar la seguridad de los habitantes del Municipio actor, en virtud de que el cinco de marzo de dos mil catorce se dio un enfrentamiento de los grupos en conflicto en dicho Municipio, por lo que se pretendió evitar que continuaran los hechos violentos, lo que podría generar una tragedia mayor. Estas consideraciones fueron analizadas para posteriormente declarar la suspensión provisional del Ayuntamiento. Por lo que, en el procedimiento de suspensión no se está ante una situación dolosa o carente de sustento jurídico como lo asegura el Municipio actor.
- h) No se vulnera el artículo 14 constitucional, porque en el expediente CPG/37/2014 se han observado las formalidades esenciales del procedimiento. Se notificó y emplazó al Ayuntamiento a fin de que se apersonara en el procedimiento de suspensión y desaparición, a deducir sus derechos y aportar pruebas tendientes a desvirtuar los hechos y pruebas de los ciudadanos demandantes del Municipio.
- i) En relación a las manifestaciones del Municipio actor relativas a que no se cumplió con el artículo 65 de la Ley Orgánica Municipal, en lo relativo a las etapas del procedimiento, el mismo no ha concluido, por lo que dichas etapas están pendientes, en ese orden no es cierto que la Comisión Permanente de Gobernación no haya valorado las pruebas documentales ofrecidas por los integrantes del Ayuntamiento accionante, puesto que el procedimiento de suspensión y desaparición no ha concluido.
- j) No es cierto que el dictamen emitido por la Comisión Permanente de Gobernación contravenga los artículos 65 y 58 de la Ley Orgánica Municipal y 16 de la Constitución Federal, puesto que, se reitera, la suspensión se declaró atendiendo a los hechos de violencia grave acontecidos en el Municipio el cinco de marzo de dos mil catorce, en virtud que de continuar los hechos de violencia se estaría ante un real estado de ingobernabilidad que pondría en caos total a la población.

- k) Es falso que en el expediente CPG/37/2014 no se les haya dado intervención a los miembros del Ayuntamiento, puesto que obran en dicho expediente las constancias que demuestran la notificación y emplazamiento y en consecuencia se rindió la contestación a la demanda de suspensión y desaparición, por lo tanto, no es cierto que no se le haya dado la intervención, toda vez que el Ayuntamiento se apersonó contestando la demanda y aportando pruebas.
26. **Contestación del Poder Ejecutivo del Estado.** Este poder no formuló contestación a la demanda, a pesar de haber sido notificado de la demanda¹⁵.
27. **Opinión del Procurador General de la República.** Este funcionario no rindió opinión¹⁶.
28. **Audiencia.** Substanciado el procedimiento en la presente controversia constitucional se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas, por presentados los alegatos y se puso el expediente en estado de resolución¹⁷.

III. COMPETENCIA.

29. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional, 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, por tratarse de un conflicto entre el Municipio de Cosolapa, Tuxtepec, del Estado de Oaxaca y los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Entidad.

IV. OPORTUNIDAD.

30. Del escrito integral de demanda se advierte que el municipio actor impugna en la presente controversia constitucional lo siguiente:
- a) El artículo 59 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca¹⁸ y
 - b) El Decreto número 536 por el que se declara la suspensión provisional del Ayuntamiento de Cosolapa, Tuxtepec, del Estado de Oaxaca y se faculta a la Junta de Coordinación Política para designar a un encargado de la administración municipal, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el veinticinco de marzo de dos mil catorce.
31. Por cuanto hace al artículo 59 de la Ley Municipal para el Estado de Oaxaca, se advierte que se trata de una norma general, porque cuenta con los elementos de generalidad y abstracción, ya que es aplicable para todo supuesto que se coloque en la hipótesis normativa, no se encuentra dirigido a un caso en particular y no se agota al momento de su aplicación.
32. Respecto del decreto emitido por el Congreso del Estado de Oaxaca, se advierte que constituye un acto, por referirse a situaciones particulares y concretas. El acto que perjudica al Municipio actor es la declaración de suspensión provisional emitida por el Poder Legislativo del Estado respecto del Ayuntamiento del Municipio actor, así como la autorización para nombrar a un administrador municipal derivada del propio decreto impugnado.
33. En esas circunstancias, las fracciones I y II del artículo 21 de la Ley Reglamentaria de la materia¹⁹, indican que al impugnarse actos, la demanda deberá promoverse dentro de los siguientes treinta días, contados a partir del día siguiente al en que surta efectos la notificación de la resolución impugnada, al en que haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución, o al en que el actor se ostente sabedor; o bien, a partir del día siguiente de la fecha de su publicación, tratándose de normas generales, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia.

¹⁵ Según se advierte de la razón actuarial que obra a foja 69 del expediente.

¹⁶ A este funcionario se le notificó el escrito de demanda y anexos, así como el auto de Presidencia de radicación y turno el 13 de mayo de 2013, según constancia de notificación que obra a foja 277 del expediente.

¹⁷ La audiencia se celebró el 11 de septiembre de 2014.

¹⁸ Cabe señalar que si bien en el auto admisorio el Ministro instructor tuvo como normas impugnadas a los artículos 58 y 59 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca dado que el Municipio actor hacía mención a ambos preceptos, lo cierto es que ya de un análisis exhaustivo y pormenorizado de los conceptos de invalidez se advierte que la impugnación únicamente se hace valer respecto del artículo 59 mencionado.

¹⁹ "Artículo 21. El plazo para la interposición de la demanda será:

I. Tratándose de actos, de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos;

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 (...)"

34. Cabe precisar que la impugnación del artículo 59 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca se hace con motivo de su primer acto de aplicación, el cual se hizo consistir en el Decreto número "536", mediante el cual el Poder Legislativo del Estado de Oaxaca aprueba la suspensión provisional del Ayuntamiento de Cosolapa, Tuxtepec, Oaxaca, y faculta a la Junta de Coordinación Política para designar a un encargado de la administración municipal.
35. Así, en primer lugar debe determinarse si el decreto impugnado 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.
36. En el artículo primero del Decreto impugnado, se dice:
- "ARTÍCULO PRIMERO.- La Sexagésima Segunda Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, con las facultades que le otorgan los artículos 115, fracción I, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 59 fracción IX de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, **Artículos 59** y 62 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca; declara la suspensión provisional del Ayuntamiento de Cosolapa, Tuxtepec, Oaxaca, como medida cautelar en tanto se resuelve la situación definitiva del caso, con apego a los principios de legalidad y certeza, al Estado de Derecho y la justicia y equidad que el caso reviste".
37. De la transcripción anterior, se advierte que el decreto impugnado sí constituye un acto de aplicación del artículo 59 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca, toda vez que este precepto legal fue, entre otros, el fundamento para declarar la suspensión provisional del Ayuntamiento del Municipio actor. Además, debe considerarse como el primer acto de aplicación de la ley, por virtud 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.
38. Así entonces, si el decreto número 536 impugnado constituye el primer acto de aplicación de la norma general impugnada y tomando en cuenta que a la parte actora le fue notificado dicho decreto el catorce de marzo de dos mil catorce²⁰, debe estimarse que el plazo legal de treinta días hábiles para promover la demanda de controversia constitucional en contra, tanto del artículo 59 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca, así como de su primer acto de aplicación -decreto 536-, transcurrió del miércoles diecinueve de marzo al miércoles siete de mayo de dos mil catorce²¹.
39. Por lo anterior, al haberse presentado la demanda de controversia constitucional el veintisiete de marzo de dos mil catorce, debe concluirse que respecto de la norma general impugnada, así como de su primer acto de aplicación, fue promovida oportunamente²².

V. LEGITIMACIÓN ACTIVA.

40. El actor es el Municipio de Cosolapa, Tuxtepec, del Estado de Oaxaca, y en su representación promueve la demanda Bertoldo Pulido Aponte, quien se ostenta con el carácter de síndico municipal²³, carácter que acredita con las copias certificadas de la constancia de mayoría de la elección de munícipes para la integración del Ayuntamiento de Cosolapa, Oaxaca, expedida por el

²⁰ Páginas 56 y 57 del expediente principal.

²¹ Esto de conformidad con el artículo 65, inciso f) de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Oaxaca en relación con los artículos 119 y 122 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Oaxaca. Se deben descontar del cómputo respectivo los días quince, dieciséis, diecisiete, veintiuno, veintidós, veintitrés, veintinueve y treinta de marzo, primero, cinco, seis, doce, trece, dieciséis, diecisiete, dieciocho, diecinueve, veinte, veintiséis y veintisiete de abril, tres y cuatro de mayo, todos de dos mil catorce, por ser inhábiles, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 2° y 3° de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal en relación con el 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como el punto primero, incisos a), b) y c) en relación con el artículo 74, fracción III de la Ley Federal del Trabajo, y f), g) y h) del Acuerdo General del Tribunal Pleno 18/2013; y, finalmente, por lo que hace los referidos días del dieciséis al dieciocho de abril, por acuerdo del Tribunal Pleno de este Alto Tribunal en sesión privada del veinticuatro de marzo de dos mil catorce.

²² Esto se advierte del sello estampado al reverso de la hoja cuarenta y nueve del expediente principal.

²³ Conviene recordar que si bien la demanda fue signada por la presidenta y síndico municipales, por auto de primero de abril de dos mil catorce, el ministro instructor solamente reconoció personalidad al síndico en virtud de que en él recae la representación legal del municipio actor.

Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de la entidad el dieciocho de octubre de dos mil trece, y de la acreditación expedida por la Secretaría General de Gobierno del Estado, de las que se advierte que dicho funcionario fue electo como concejal -segundo propietario- y que se le acreditó como síndico municipal, para el periodo de enero de dos mil catorce hasta diciembre de dos mil dieciséis²⁴.

41. Ahora, de conformidad con el artículo 11, primer párrafo de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional²⁵, el actor deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que en términos de las normas que lo rigen, estén facultados para representarlo. En este sentido, el artículo 71, primer párrafo de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca dispone que corresponde al síndico la representación jurídica del municipio²⁶. Por lo tanto, Bertoldo Pulido Aponte, quien acreditó su carácter de síndico municipal, tiene las facultades necesarias para promover la presente controversia constitucional en representación del municipio actor.
42. Finalmente cabe señalar que el municipio actor está legitimado para promover la presente controversia constitucional, al ser uno de los órganos previstos para ello por el artículo 105, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

VI. LEGITIMACIÓN PASIVA.

43. En el auto admisorio de primero de abril de dos mil catorce el Ministro instructor tuvo como autoridades demandadas a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Oaxaca, y se les requirió para que dentro del plazo de treinta días hábiles rindieran su contestación a la demanda²⁷.
44. **Poder Legislativo local.** Por este poder, compareció el diputado Alejandro Avilés Álvarez, en su carácter de Presidente de la Junta de Coordinación Política de la Sexagésima Segunda Legislatura del Estado, personalidad que acreditó con copias certificadas del acta de la sesión de veintiuno de noviembre de dos mil trece correspondiente al primer periodo ordinario de sesiones del primer año de ejercicio de dicha legislatura, de la que se advierte que Alejandro Avilés Álvarez, asumió el cargo de Presidente de la Junta de Coordinación Política del Poder Legislativo a partir del veintiuno de noviembre de dos mil trece, y tomó la protesta respectiva en dicho cargo²⁸.
45. Al respecto, el artículo 40 Bis, fracción II de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Oaxaca establece, entre otras cosas, que la representación legal del Congreso la tiene el Presidente de la Junta de Coordinación Política, por lo tanto se concluye que el diputado Presidente de la Junta de Coordinación Política que contesta la demanda, goza de la representación legal del Congreso local y cuenta con la debida legitimación procesal para representar en este medio de control constitucional al Poder Legislativo local²⁹. Asimismo, el Poder Legislativo Local cuenta con la legitimación pasiva necesaria ya que emitió la norma y el acto impugnados.
46. **Poder Ejecutivo local.** El Poder Ejecutivo local no compareció a la presente controversia, a pesar de que el acuerdo de admisión de primero de abril de dos mil catorce se notificó a dicho Poder (foja 69 del expediente principal), en el cual se le tuvo como demandado por lo que se refiere a la promulgación y publicación de la norma y decreto impugnados, en consecuencia, de conformidad con el artículo 30 de la Ley Reglamentaria de la materia³⁰ se presumen como ciertos los actos reclamados a este Poder.

VII. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA.

47. Al no existir motivos de improcedencia planteados por las partes ni advertidos de oficio por este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se procede al estudio del fondo del asunto.

²⁴ Páginas 49 y 52 del expediente principal.

²⁵ "Artículo 11. El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario. (...)".

²⁶ "Artículo 71.- 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, presentar denuncias y querellas, representar jurídicamente al Municipio en los litigios en que éstos fueren parte, y en la gestión de los negocios de la hacienda municipal; (...)".

²⁷ Este auto admisorio obra a fojas 62 y 34 vuelta del expediente principal.

²⁸ Foja 92 del expediente.

²⁹ Artículo 40 BIS.- El Presidente de la Junta de Coordinación Política tendrá las atribuciones siguientes: (...)

II.- Tener la representación legal del Congreso y delegarla en la persona o personas que resulten necesarias; (...)".

³⁰ "Artículo 30. La falta de contestación de la demanda o, en su caso, de la reconvencción dentro del plazo respectivo, hará presumir como ciertos los hechos que se hubieren señalado en ellas, salvo prueba en contrario, siempre que se trate de hechos directamente imputados a la parte actora o demandada, según corresponda".

VIII. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS.

48. El Municipio actor plantea en su demanda dos tipos de impugnaciones, esencialmente, bajo los siguientes argumentos de invalidez:

A) Impugnación del artículo 59 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca por otorgar a la Legislatura local la facultad para suspender provisionalmente a los Ayuntamientos, como una medida cautelar, lo cual estima contrario al artículo 115, fracción I, párrafo tercero de la Constitución Federal ya que éste precepto prevé la figura de la suspensión de los Ayuntamientos de una manera general y no la distingue como provisional o definitiva, sin embargo, el artículo impugnado otorga una facultad discrecional desmedida a la legislatura local ya que al no establecer el plazo en el que se debe resolver el fondo del asunto, genera la aplicación de una suspensión definitiva, toda vez que se designa a un encargado de la administración municipal “hasta en tanto” se resuelva la situación definitiva. Además, el precepto impugnado no establece las características de la gravedad de la falta, la proporción de la violencia, y en su caso la medida de vacío de autoridad que pudiera generar la aplicación de la suspensión.

B) Impugnación del Decreto 536 por violación a la garantía de audiencia y debido proceso, ya que previamente al acto de suspensión, se debe otorgar al Municipio la oportunidad de defensa, ofrecer pruebas y formular alegatos, siendo que, en el caso, no se dio intervención alguna a los miembros del Ayuntamiento para que pudieran ofrecer pruebas, hacer manifestaciones y formular alegatos con anterioridad a que el Congreso del Estado decretara la suspensión provisional. Esto es, se omitió observar que el procedimiento de defensa es previo a la declaración de la suspensión o desaparición.

49. En primer término se estudiarán aquellos conceptos encaminados a demostrar la invalidez del artículo 59 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca, ya que en caso de resultar fundados y suficientes para declarar su invalidez, ello generaría la invalidez del decreto impugnado dado que su emisión se fundó en dicha norma. Para ello retomaremos diversos precedentes emitidos por este Alto Tribunal en la materia que abordaremos.

50. El artículo 115, fracción I, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos³¹, establece 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 al Ayuntamiento, sin embargo dicha afectación se puede generar de distintas maneras³²:

a) Actos que afectan al Ayuntamiento en su integridad, en cuanto impiden el ejercicio municipal, como sería la declaración de suspensión o desaparición del mismo; puesto que tales sanciones van dirigidas al órgano en sí y no a alguno de sus integrantes en lo particular, impidiéndole de esta forma continuar con el cumplimiento de sus atribuciones y con el ejercicio de las funciones de gobierno que constitucional y legalmente corresponden a dicho nivel; y

b) Actos que afectan la integración del Ayuntamiento, como la suspensión o revocación del mandato de alguno de sus miembros, en este caso, a diferencia de la hipótesis señalada en el inciso que antecede, la sanción recae en alguno o algunos de sus miembros individualmente considerados, en tanto que el Ayuntamiento como órgano de gobierno seguirá en el ejercicio de sus funciones, aunque para ello deba seguirse el procedimiento de designación de suplentes que prevea la legislación local.

³¹ “Artículo 115.- Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

I.- Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.

Las Constituciones de los estados deberán establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, por un período adicional, siempre y cuando el periodo del mandato de los ayuntamientos no sea superior a tres años. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

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.

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

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, las legislaturas de los Estados designarán de entre los vecinos a los Concejales Municipales que concluirán los períodos respectivos; estos Concejales estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores”.

³² Los precedentes en los que el Tribunal Pleno ha precisado esta cuestión son las controversias constitucionales 49/2003 y 43/2004, resueltas en sesiones públicas de 24 de agosto y 9 de noviembre de 2004, por unanimidad de 10 y 11 votos, respectivamente.

51. Al respecto, este Tribunal Pleno ha precisado que, tal como lo indica el artículo 115, fracción I, párrafo tercero constitucional, para que pueda 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 Ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido o para suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros;
 - b) Previo a la emisión del acto, se debe otorgar al Ayuntamiento la oportunidad para rendir pruebas y formular alegatos; y,
 - c) El acuerdo de suspensión o desaparición de un Ayuntamiento o de suspensión o revocación del mandato de alguno de sus miembros, debe ser tomado por las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura.
52. En relación con lo anterior, cabe señalar que 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 destacó como prerrogativa de los Municipios su integración y la continuidad en el ejercicio de sus funciones³³.
53. Al respecto, este Tribunal Pleno ha señalado que de la teleología del artículo constitucional aludido, se advierte que, 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

³³ "(...) El Municipio es la comunidad social que posee territorio y capacidad política, jurídica y administrativa para cumplir esta gran tarea nacional: nadie más que la comunidad organizada y activamente participativa puede asumir la conducción de un cambio cualitativo en el desarrollo económico, político y social, capaz de permitir un desarrollo integral.

La centralización ha arrebatado al Municipio capacidad y recursos para desarrollar en todos sentidos su ámbito territorial y poblacional: indudablemente, ha llegado el momento de revertir la tendencia centralizada, cuando para el fortalecimiento de nuestro sistema federal no requerimos una nueva institución: tenemos la del Municipio (...)

Por todo ello, el fortalecimiento municipal no sólo es de considerarse como el camino para mejorar las condiciones de vida de los Municipios poco desarrollados, sino también para resolver simultáneamente los cada vez más grandes problemas que enfrentan las concentraciones urbano-industriales. El fortalecimiento municipal no es una cuestión meramente municipal sino nacional, en toda la extensión del vocablo. A este respecto, ha sido una verdad reiteradamente sustentada en todos los rincones de nuestro territorio, que el Municipio, aun cuando teóricamente constituye una fórmula de descentralización en nuestra realidad lo es más en el sentido administrativo que en el político, por lo que por meta inmediata de la vigorización de nuestro federalismo, nos planteamos la revisión de las estructuras diseñadas al amparo de la Constitución vigente a fin de instrumentar un proceso de cambio que haga efectiva en el federalismo, la célula municipal tanto en autonomía económica como política (...)

Dentro de estos grandes lineamientos, como consecuencia de los estudios realizados y como corolario de la intensa consulta popular efectuada, consideramos como medida fundamental para robustecer al Municipio, piedra angular de nuestra vida republicana y federal, hacer algunos cambios al artículo 115 de la Constitución, tendientes a vigorizar su hacienda, su autonomía política y en lo general aquellas facultades que de una u otra manera, paulatina pero constantemente habían venido siendo absorbidas por los Estados de la Federación.

En sí, esta tarea exigió un punto de equilibrio político y constitucional, al cual llegamos después de numerosos análisis y estudios, pues siendo nuestra estructura política de naturaleza federal, debemos respetar la esencia de nuestras instituciones plasmadas en los principios de libertad y autodeterminación de las entidades federativas, sin invadir o lesionar aquellas facultades que por virtud del pacto federal y de acuerdo con nuestra forma republicana se encuentran conferidas a los Estados en los artículos 40, 41 y 124 de nuestra Carta Magna.

Recogimos en este sentido las inquietudes vertidas por los Constituyentes de 1917 y de algún modo pretendemos revitalizar las ideas que afloraron en ese histórico foro nacional a la luz de las vigorosas intervenciones de Heriberto Jara e Hilario Medina, para robustecer y lograr, en la realidad política mexicana, el Municipio Libre.

Se tomaron en cuenta las realidades sociológicas y económicas de los Municipios del país, sus grados de desarrollo, y los contrastes entre aquellos Municipios urbanos e industrializados que cuentan con determinados recursos económicos y capacidad administrativa para la consecución de sus fines colectivos, y aquellas comunidades municipales marginadas de todo apoyo económico, del libre ejercicio de su autogobierno y carentes de toda capacidad para la gestión administrativa.

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. (...)"

lugar con 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 municipal³⁴.

54. Asimismo, se ha interpretado que el respeto al Ayuntamiento en cuanto a la continuidad en el ejercicio de sus funciones y a su integración, tiene como fin el preservar a las instituciones municipales de injerencias o intervenciones ajenas, ello en aras de un principio de seguridad jurídica que permita hacer efectiva su autonomía política.
55. De este modo, si bien el artículo 115, fracción I, párrafo tercero de la Constitución Federal faculta a las legislaturas locales para suspender Ayuntamientos, declarar su desaparición y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, facultades que sin lugar a dudas generan una afectación a los Ayuntamientos, las legislaturas locales al ejercerlas deberán hacerlo dentro del marco de actuación que para ello les determinen sus constituciones y leyes locales, mismas que deberán ser acordes con lo establecido por el artículo 115 constitucional.
56. Al respecto, cabe señalar que el artículo 115 constitucional al referirse a los actos que afectan al ayuntamiento en su integridad -entendidos estos como aquéllos que afectan al órgano en sí y no a alguno de sus integrantes-, contempla dos procedimientos distintos: la suspensión de los ayuntamientos y la desaparición de éstos. Ahora bien, por lo que se refiere a la facultad de suspensión de ayuntamientos, el artículo 115 constitucional en ningún momento la contempla como una medida cautelar, sino que se trata de un procedimiento definitivo que tiene como resultado la suspensión del ayuntamiento, suspensión que necesariamente siempre deberá tener un plazo específico o tiempo determinado dentro del plazo para el cual haya sido designado el ayuntamiento para desempeñar sus funciones, pues de lo contrario, se llegaría al extremo del diverso procedimiento también previsto en el párrafo tercero de la fracción I del artículo 115 constitucional, el de desaparición de ayuntamiento. De este modo, si bien el legislador local puede prever la figura de la suspensión de ayuntamientos, ello lo deberá hacer como una resolución definitiva con un plazo determinado y específico, el cual nunca podrá ir más allá del tiempo para el que hubiere sido designado el ayuntamiento, además de que evidentemente, deberá contar con todas las garantías de legalidad necesarias, entre ellas, la garantía de audiencia previa.
57. Ahora bien, en relación con la suspensión de Ayuntamientos, el artículo 59 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca, impugnado, señala lo siguiente:

“ARTÍCULO 59.- En el caso de desaparición de un ayuntamiento, se podrá decretar la suspensión provisional de éste ante una situación de violencia grave, un vacío de autoridad o estado de ingobernabilidad. La suspensión provisional se acordará por el Congreso con el voto aprobatorio de las dos terceras partes de sus integrantes, durará hasta en tanto no se emita la resolución definitiva del caso; podrá nombrarse por el propio Congreso un encargado del Municipio, que ejercerá sus funciones hasta que se emita la referida resolución. Antes de emitir esta medida cautelar el Congreso dará oportunidad al Ayuntamiento o su representante de ser oídos y exponer lo que a su derecho proceda”.
58. Como se advierte, este precepto faculta a la Legislatura del Estado, para que ante una situación de violencia grave, vacío de autoridad o estado de ingobernabilidad, suspenda a un Ayuntamiento, pero ello lo prevé como medida cautelar, ya que además de calificarla expresamente como tal, indica que la misma durará hasta que se emita una resolución definitiva del caso.
59. Conforme a lo anterior, este Alto Tribunal considera que el artículo 59 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca impugnado, contraviene lo dispuesto por el artículo 115, fracción I, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que faculta a la legislatura local para que declare la suspensión de los ayuntamientos, pero como una medida cautelar, facultad que sin duda alguna, va más allá de lo previsto por el aludido artículo 115 constitucional, por lo tanto, lo procedente es declarar su invalidez.

³⁴ Criterio emitido por este Tribunal Pleno al resolver, por mayoría de 10 votos, la controversia constitucional 9/2000 en sesión pública de 18 de junio de 2001. De este precedente se puede citar la tesis de jurisprudencia P./J. 84/2001 de rubro “CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SE ACTUALIZA EL INTERÉS LEGÍTIMO DEL MUNICIPIO PARA ACUDIR A ESTA VÍA CUANDO SE EMITAN ACTOS DE AUTORIDAD QUE VULNEREN SU INTEGRACIÓN”. Este criterio ha sido reiterado y aplicado posteriormente en diversos precedentes tales como las controversias constitucionales 49/2003, 43/2004 y 90/2009, entre otras.

60. Derivado de lo anterior, también resulta procedente declarar la invalidez del Decreto número 536, emitido el trece de marzo de dos mil catorce y publicado en el Periódico Oficial de la entidad, el veinticinco de marzo del mismo año, en virtud de que éste se emitió con fundamento en el citado precepto legal y con base en él se declaró, como medida cautelar, la suspensión provisional del Ayuntamiento de Cosolapa, Tuxtepec, Oaxaca y se autorizó a la Junta de Coordinación Política del Congreso del Estado para que designara a un encargado de la administración municipal hasta que se resuelva la situación definitiva del caso, tal como se advierte del contenido de dicho decreto:

"ARTÍCULO PRIMERO.- La Sexagésima Segunda Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, con las facultades que le otorgan los artículos 115, fracción I, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 59 fracción IX de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, Artículos 59 y 62 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca; declara la suspensión provisional del Ayuntamiento de Cosolapa, Tuxtepec, Oaxaca, como medida cautelar en tanto se resuelve la situación definitiva del caso, con apego a los principios de legalidad y certeza, al Estado de Derecho y la justicia y equidad que el caso reviste.

ARTÍCULO SEGUNDO.- Asimismo, se designa a un encargado de la administración municipal hasta en tanto, se resuelve la situación definitiva del caso, para cuyo nombramiento, la Sexagésima Segunda Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de Oaxaca faculta a la Junta de Coordinación Política del Honorable Congreso del Estado.

ARTÍCULO TERCERO.- Comuníquese esta determinación a los promoventes de la solicitud de suspensión provisional y desaparición del Ayuntamiento de Cosolapa, Tuxtepec, Oaxaca; a los integrantes del Ayuntamiento en cuestión, en la forma y términos legales; al Titular del Ejecutivo del Gobierno del Estado; a los Secretarios General de Gobierno y de Finanzas; al Titular de la Auditoría Superior del Estado y al Consejero Presidente del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, para los efectos legales procedentes".

61. Por lo anterior, al haber resultado fundados los conceptos de invalidez estudiados y haberse declarado la inconstitucionalidad del artículo 59 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca, así como del Decreto 536, resulta innecesario ocuparse de los restantes, ya que a ningún fin práctico conduciría, pues en nada variaría la conclusión alcanzada, siendo aplicable la tesis de jurisprudencia P./J. 100/99³⁵, de rubro "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ".

IX. EFECTOS

62. A continuación se procede a determinar los efectos de esta ejecutoria conforme a lo establecido en los numerales 41 y 45 de la Ley Reglamentaria de la materia, que obliga a este Tribunal Pleno a determinar los alcances y efectos de la declaratoria de invalidez, fijando con precisión los órganos obligados a cumplirla.
63. Al respecto, toda vez que la presente controversia versa sobre una disposición general del Estado de Oaxaca, impugnada por uno de sus Municipios, así como respecto de su primer acto de aplicación, en términos del inciso i) de la fracción I del artículo 105 constitucional, la declaratoria de invalidez decretada únicamente tendrá efectos entre las partes. En tales condiciones, al haber resultado inconstitucional el artículo 59 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca, este precepto no podrá ser aplicado al Municipio actor.
64. Cabe señalar que no se hace pronunciamiento alguno respecto de la situación fáctica del Ayuntamiento ya que mediante auto de primero de abril de dos mil catorce, el Ministro instructor concedió la suspensión en la controversia constitucional para el efecto de interrumpir los efectos irreparables que producía el decreto legislativo impugnado, restableciendo la integración del Ayuntamiento hasta en tanto se dictara sentencia en la controversia, quedando en suspenso también el nombramiento del administrador municipal, por lo que se presume que la situación del ayuntamiento se encuentra como hasta antes de la emisión del decreto 536, dado que no hubo una denuncia sobre una posible violación a la medida cautelar otorgada en esta controversia³⁶.

³⁵ Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo X. Septiembre de 1999. Página 705, de contenido: "Si se declara la invalidez del acto impugnado en una controversia constitucional, por haber sido fundado uno de los conceptos de invalidez propuestos por la parte actora, situación que cumple el propósito de este juicio de nulidad de carácter constitucional, resulta innecesario ocuparse de los restantes argumentos de queja relativos al mismo acto".

³⁶ El auto de suspensión dictado en esta controversia constitucional obra en las páginas 61 y siguientes del cuaderno del incidente de suspensión.

65. Lo anterior, tal como se indicó en la medida cautelar otorgada, sin perjuicio de que el Congreso Local pueda continuar con el trámite del procedimiento de desaparición del Ayuntamiento, siempre que respete a cabalidad todas y cada una de las fases del procedimiento³⁷.
66. Finalmente, la declaratoria de invalidez aquí decretada, surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Oaxaca.

Por lo expuesto y fundado,

SE RESUELVE:

PRIMERO.- Es procedente y fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.- Se declara la invalidez del artículo 59 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca, así como del decreto 536, publicado en el Periódico Oficial de la entidad, el veinticinco de marzo de dos mil catorce; declaración de invalidez que surtirá sus efectos cuando se notifiquen los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso de esa entidad.

TERCERO.- Publíquese esta resolución en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, en el Diario Oficial de la Federación y en el Periódico Oficial del Estado de Oaxaca.

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

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

En relación con el punto resolutive primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto de los apartados I, II, III, IV, V, VI y VII relativos, respectivamente, a los antecedentes, al trámite de la controversia constitucional, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación activa, a la legitimación pasiva y a las causas de improcedencia.

En relación con el punto resolutive segundo:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Aguilar Morales, respecto del apartado VIII, relativo a las consideraciones y fundamentos. Los señores Ministros Franco González Salas, Pardo Rebolledo y Pérez Dayán votaron en contra.

Se aprobó por unanimidad de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Aguilar Morales, quienes votaron por la invalidez propuesta, respecto del apartado IX, relativo a los efectos.

En relación con el punto resolutive tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados. Doy fe.

Firman los Ministros Presidente y Ponente con el Secretario General de Acuerdos que autoriza y da fe.

El Ministro Presidente, **Luis María Aguilar Morales**.- Rúbrica.- El Ministro Ponente, **José Ramón Cossío Díaz**.- 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 NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de diecinueve fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con la sentencia de ocho de junio de dos mil quince, dictada por el Tribunal Pleno en la controversia constitucional 31/2014. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- México, Distrito Federal, a veintinueve de junio de dos mil quince.- Rúbrica.

³⁷ Cabe señalar que si bien el Título Tercero, Capítulo V de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca denominado "De la suspensión y desaparición del Ayuntamiento, suspensión o revocación de sus miembros" prevé en sus artículos 58 al 65 las causas y el procedimiento a seguir para este tipo de figuras, lo cierto es que este Tribunal Pleno advierte que en dicho capítulo únicamente se establecen las causas graves para la desaparición del ayuntamiento -artículo 58- y para la suspensión o revocación del mandato de alguno de los miembros del ayuntamiento -artículos 60 y 61-, de lo que se infiere que no se previó el procedimiento de suspensión del ayuntamiento -ello como un procedimiento definitivo y no como medida cautelar-, ya que no se regularon las causas graves que pueden detonar el inicio de este tipo de procedimiento. Por esta razón se afirma en este párrafo que el Congreso Local puede continuar con el trámite del procedimiento de desaparición del ayuntamiento. Máxime que como quedó indicado en los antecedentes de este asunto, en el caso se presentó ante el Congreso Local una solicitud para "suspender y desaparecer al Ayuntamiento de Cosolapa, Tuxtepec, del Estado de Oaxaca".