



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

INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 12/2016
ACTOR: MUNICIPIO DE SANTA MARÍA DEL RÍO,
ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ
SUBSECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS
SECCIÓN DE TRÁMITE DE CONTROVERSIAS
CONSTITUCIONALES Y DE ACCIONES DE
INCONSTITUCIONALIDAD

En la Ciudad de México, a diecinueve de febrero de dos mil dieciséis, se da cuenta al **Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**, instructor en el presente asunto, con la copia certificada de las documentales que integran el expediente principal de la controversia constitucional citada al rubro. Conste.

Ciudad de México, a diecinueve de febrero de dos mil dieciséis.

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

En su escrito inicial, el Municipio de Santa María del Río, Estado de San Luis Potosí, impugna las normas generales siguientes, con motivo de su primer acto de aplicación.

IV.- LA NORMA GENERAL O ACTO CUYA INVALIDEZ SE DEMANDE.

a). **Del Congreso del Estado de San Luis Potosí**, se demanda la aprobación y expedición del Decreto 1160, dado en el salón de sesiones 'Ponciano Arriaga Leija' del H. Congreso del Estado de San Luis Potosí, publicado en el Periódico Oficial del Estado de San Luis Potosí el 23 de julio de 2015, relativo a reformas y adiciones a diversos artículos de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de San Luis Potosí. En lo particular, se reclama la inconstitucionalidad de los artículos 31, inciso c), fracción II, relativo al proceso para proponer terna y designar de ella al Contralor Interno Municipal del Municipio de Santa María del Río, San Luis Potosí, y 86, fracción IX, por lo que hace a que el Contralor será el responsable de substanciar los procedimientos administrativos disciplinarios y resarcitorios, determinando o no la existencia de responsabilidades administrativas, por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos municipales aplicando las sanciones disciplinarias correspondientes dando únicamente cuenta de ello al Cabildo.

b). **Del C. Gobernador Constitucional del Estado de San Luis Potosí**, la promulgación del referido Decreto 1160, y su publicación en el Periódico Oficial del Estado de San Luis Potosí el 23 de julio de 2015.

(...)

VI.- LOS HECHOSO (sic) ABSTENCIONES QUE LE CONSTEN AL ACTOR Y QUE CONSTITUYEN LOS ANTECEDENTES DEL ACTO CUYA INVALIDEZ SE DEMANDA.

(...)

Es pertinente señalar, que de conformidad con el transitorio primero del citado Decreto 1160, las reformas y adiciones ahí consignadas entraron en vigor en la entidad potosina y se aplicaron de acuerdo a la SESION (sic) EXTRAORDINARIA DE CABILDO ACTA número 15 hasta el día

26 de enero de 2016, fecha en que precisamente fue designado el Contralor Interno Municipal del H. Ayuntamiento del Municipio de Santa María del Río, San Luis Potosí, por lo tanto y de conformidad con el numeral 21 fracciones I y II de la Ley Reglamentaria nos encontramos dentro del plazo legal para su interposición, atendiendo a las disposiciones del indicado Decreto 1160 y con ello se ha producido el primer acto de aplicación de la norma que aquí impugno, el cual vulnera la autonomía municipal y los valores y principios democráticos previstos en los artículos 40 y 115 Constitucionales.”

Por su parte, en el capítulo correspondiente de la demanda, el actor solicita la suspensión del acto impugnado en los siguientes términos:

“SUSPENSIÓN.

Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 107, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 14, 16, 18, 39 a 43 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de nuestro Pacto Federal, solicito a esta H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, la suspensión del acto reclamado y sus consecuencias, a fin de que cesen los efectos ilegales de la norma inconstitucional impugnada, y para que al misma (sic) ocasionando (sic) daños que incluso puedan ser de imposible reparación en perjuicio de la sociedad SANMARIENSE; solicitándose por ello que las cosas se mantengan en el estado en que se encuentran, para que no se lleven a cabo por el CONTRALOR MUNICIPAL designado el día 26 de enero de 2016, actos inconstitucionales e ilegales. Asimismo se solicita la suspensión para el efecto de que el CONTRALOR INTERNO MUNICIPAL DE SANTA MARÍA DEL RÍO, SAN LUIS POTOSÍ se abstenga de ejecutar cualquier tipo de resolución incluso la definitiva que llegue a emitir en la substanciación de los procedimientos administrativos disciplinarios y resarcitorios de responsabilidades de los servidores públicos municipales. (...).”

Ahora bien, la suspensión en controversias constitucionales se encuentra regulada en los artículos 14, 15, 16, 17 y 18 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹, de cuyo contenido se advierte que:

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

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

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

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



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

1. Procede de oficio o a petición de parte, la cual podrá ser decretada en todo momento hasta antes de que se dicte sentencia definitiva;
2. Procede respecto de actos que, atendiendo a su naturaleza, puedan ser suspendidos sus efectos o consecuencias;
3. No podrá otorgarse en los casos en que la controversia constitucional se hubiera planteado respecto de normas generales;
4. No se concederá cuando se pongan en peligro la seguridad o economía nacionales, las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano o pueda afectarse gravemente a la sociedad en una proporción mayor a los beneficios que con ella pudiera obtener el solicitante;
5. El auto de suspensión podrá ser modificado o revocado cuando ocurra un hecho superveniente que lo fundamente, y
6. Para su otorgamiento deberán tenerse en cuenta las circunstancias y características particulares de la controversia constitucional.

Al respecto, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte emitió la tesis jurisprudencial cuyo rubro y texto señalan lo siguiente:

“SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. NATURALEZA Y FINES.

La suspensión en controversias constitucionales, aunque con características muy particulares, participa de la naturaleza de las medidas cautelares, por lo que en primer lugar tiene como fin preservar la materia del juicio, asegurando provisionalmente el bien jurídico de que se trate para que la sentencia que, en su caso, declare el derecho de la parte actora, pueda ejecutarse eficaz e íntegramente y, en segundo, tiende a prevenir el daño trascendente que pudiera ocasionarse a las partes y a la sociedad en general en tanto se resuelve el juicio principal, vinculando a las autoridades contra las que se concede a cumplirla, en aras de proteger el bien jurídico de que se trate y sujetándolas a un régimen de responsabilidades cuando no la acaten. Cabe destacar que por lo que respecta a este régimen, la controversia constitucional se instituyó como un medio de defensa entre poderes y órganos de poder, que tiene entre otros fines el bienestar de la persona que se encuentra bajo el imperio de aquellos, lo que da un carácter particular al régimen de responsabilidades de quienes incumplen con la

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

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

suspensión decretada, pues no es el interés individual el que se protege con dicha medida cautelar, sino el de la sociedad, como se reconoce en el artículo 15 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.²

Como se advierte del referido criterio jurisprudencial, la suspensión participa de la naturaleza de las medidas cautelares, por ello, tiene como fin preservar la materia del juicio a efecto de asegurar provisionalmente el bien jurídico de que se trate para que la sentencia pueda ejecutarse eficaz e íntegramente. Asimismo, tiende a prevenir el daño trascendente que pudiera ocasionar a las partes y a la sociedad en tanto se resuelva el juicio principal.

Consecuentemente, **la suspensión constituye un instrumento provisional cuyo propósito es impedir la ejecución de los actos impugnados o que se produzcan o continúen realizando sus efectos**, hasta antes de que se dicte la resolución definitiva permitiendo con ello conservar la materia del juicio, así como evitar un grave e irreparable daño a las partes o a la sociedad con motivo de la tramitación de un juicio, siempre que la naturaleza del acto lo permita y, en su caso, no se actualice alguna de las prohibiciones del artículo 15 de la ley reglamentaria de la materia.

Precisado lo anterior, el Municipio de Santa María del Rio controvierte los artículos 31, inciso c), fracción II, y 86, fracción IX, de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado reformados mediante Decreto 1160 publicado el veintitrés de julio de dos mil quince en el Periódico Oficial local, con motivo de su primer acto de aplicación consistente en la designación del Contralor Interno Municipal el veintiséis de enero de dos mil dieciséis, por ello y sin prejuzgar respecto del fondo del asunto, **procede a negarse la suspensión respecto de los artículos impugnados**, en virtud de que no procede otorgarse la medida cautelar cuando se plantea la invalidez de normas generales, cuyas características esenciales son la abstracción, generalidad e impersonalidad, ni paralizar en general sus efectos, pues la prohibición tiene como finalidad evitar que las normas pierdan su eficacia, siendo aplicable la tesis aislada, de rubro y contenido siguientes:

²Tesis 27/2008, Jurisprudencia, Pleno, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVII, correspondiente al mes de marzo de dos mil ocho, página mil cuatrocientas setenta y dos, con número de registro 170007.



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

**“SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIAS
CONSTITUCIONALES. LA PROHIBICIÓN DE
OTORGARLA RESPECTO DE NORMAS GENERALES
INCLUYE LOS ARTÍCULOS TRANSITORIOS Y SUS
EFECTOS. La prohibición del artículo 14 de la Ley
Reglamentaria de la materia, en el sentido de no otorgar la
suspensión respecto de normas generales, incluidas las de**

tránsito, tiene como finalidad que no se paralicen sus efectos, por eso, cuando en la controversia constitucional se impugna una norma a través de su primer acto de aplicación, de proceder la medida cautelar solicitada, se suspenden los efectos y consecuencias del acto concreto de aplicación, pero de ninguna forma el contenido de la disposición legal aplicada.”³

En cuanto al primer acto de aplicación de las normas impugnadas consistente en la aprobación del nombramiento del Contralor Interno Municipal, de acuerdo con el procedimiento previsto en el artículo 31, inciso c), fracción II, de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado⁴, para efectos de la suspensión se considera un acto consumado, como se corrobora con el siguiente criterio jurisprudencial que se transcribe a continuación.

“CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES NO PROCEDE EL OTORGAMIENTO DE LA SUSPENSIÓN EN CONTRA DE ACTOS CONSUMADOS. Resulta improcedente otorgar la suspensión en una controversia constitucional en contra de actos consumados, porque equivaldría a darle a la medida cautelar efectos restitutorios que ni siquiera son propios de la sentencia de fondo, ya que por disposición expresa del artículo 105, penúltimo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (disposición que se reproduce en el numeral 45, segundo párrafo, de la ley reglamentaria del precepto constitucional citado), la declaración de invalidez de las sentencias no tiene efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia. Por tanto, si la sentencia de fondo que se dicte en ese juicio constitucional no tiene efectos retroactivos, menos podría tenerlos la resolución que se pronuncie en el incidente cautelar, máxime que el objeto de éste es

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN
³Tesis 21/XXXII/2005, Aislada, Segunda Sala, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXI, correspondiente al mes de marzo de dos mil cinco, página novecientos diez, con número de registro 178861.

⁴Artículo 31. Son facultades y obligaciones de los ayuntamientos: (...)

c) En materia Operativa: (...)

II. Nombrar, a propuesta del Presidente Municipal, al Secretario, al Tesorero y, en su caso, al Oficial Mayor; pudiendo removerlos libremente a propuesta del presidente Municipal y por acuerdo del cabildo, sin responsabilidad para el ayuntamiento. Para nombrar al Contralor Interno Municipal, será a propuesta de los regidores que constituyan la primera minoría, a través de la terna que presenten al Cabildo; debiendo ser designado por el voto de cuando menos las dos terceras partes del cuerpo edilicio, y sólo podrá ser removido por la misma cantidad de votos de los regidores que lo nombraron. Para el caso de que la propuesta no obtenga la mayoría calificada, el Presidente Municipal deberá nombrar al Contralor Interno de entre quienes integren la terna. (...).

impedir la realización de ciertos actos, lo que lógicamente sólo puede evitarse cuando no se han materializado”.⁵

Por tanto, **procede a negarse la suspensión respecto del primer acto de aplicación de las normas impugnadas**, en tanto que será en la sentencia definitiva que en su oportunidad se dicte cuando se atienda y se resuelva al respecto.

Por último, el Municipio de Santa María del Río solicita la medida cautelar para que se suspendan los actos que eventualmente pueda emitir el Contralor Interno Municipal en ejercicio de sus atribuciones y obligaciones previstas en el artículo 86 de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado⁶ y, en particular, la establecida en su fracción IX relativa a la substanciación de los procedimientos administrativos disciplinarios y

⁵Tesis LXVII/2000, Aislada, Segunda Sala, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XII, correspondiente al mes de julio de dos mil, página quinientas setenta y tres, con número de registro 191523.

⁶Artículo 86. Son facultades y obligaciones del Contralor Interno:

- I. Planear, programar, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación municipal;
- II. Fiscalizar el ingreso y ejercicio del gasto público municipal, y su congruencia con el presupuesto de egresos;
- III. Vigilar que los recursos y aportaciones federales y estatales asignados al municipio, se apliquen en los términos estipulados en las leyes, reglamentos y convenios respectivos;
- IV. Coordinarse con la Contraloría del Gobierno del Estado y la Auditoría Superior del Estado para el cumplimiento de sus atribuciones;
- V. Programar y practicar auditorías a las dependencias y entidades de la administración pública municipal, informando el resultado y las conclusiones de las mismas al Cabildo. En caso de encontrar responsabilidades o inconsistencias derivadas de las auditorías realizadas, deberá informar de inmediato a la Auditoría Superior del Estado para que, en el ámbito de su competencia, ésta realice las actuaciones correspondientes;
- VI. Participar en la entrega recepción de las unidades administrativas de las dependencias y entidades del Municipio, conjuntamente con el Síndico y el Oficial Mayor;
- VII. Dictaminar los estados financieros de la Tesorería municipal y verificar que los informes sean remitidos en tiempo y forma a la Auditoría Superior del Estado;
- VIII. Participar en la elaboración y actualización de los inventarios generales de bienes muebles e inmuebles propiedad del Ayuntamiento;
- IX. Substanciar los procedimientos administrativos disciplinarios y resarcitorios, determinando o no la existencia de responsabilidades administrativas, por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos municipales no sujetos a responsabilidad por parte del Congreso del Estado, aplicando las sanciones disciplinarias correspondientes, dando cuenta de sus resultados al Cabildo;
- X. Informar oportunamente a los servidores públicos municipales acerca de la obligación de manifestar sus bienes, verificando que tal declaración se presente en los términos de ley;
- XI. Vigilar el cumplimiento de las normas y disposiciones sobre el registro, contabilidad, contratación y pago de personal, contratación de servicios, obra pública, adquisiciones, enajenaciones, arrendamientos, usos y conservación del patrimonio municipal;
- XII. Remitir, al Congreso del Estado, al término de su encargo, informe final que contenga la situación de las acciones tomadas, y las observaciones que durante su gestión hayan sido resueltas, o que se encuentren en trámite; que detalle cómo se resolvieron o qué sanción se impuso. Además de las que continúen pendientes de resolver, donde se justifique de manera fehaciente el motivo por el cual no se ha iniciado procedimiento o, en su caso, dictado resolución; todo ello para que el nuevo titular prosiga o inicie el procedimiento o trámites que se venían realizando;
- XIII. Proveer al Síndico Municipal de elementos suficientes para que se hagan las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público, en caso de que se presuma la probable comisión de un delito dentro de la administración;
- XIV. Presentar anualmente al ayuntamiento, el plan de trabajo; así como el calendario de auditorías y las revisiones correspondientes; en la primera quincena del mes (sic) enero de cada año, y
- XV. Las demás que le señalen las leyes y reglamentos municipales.



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

resarcitorios, a efecto de que no se ejecute cualquier tipo de resolución, incluyendo, el fallo definitivo que llegue a dictarse durante el procedimiento respectivo.

Al respecto, también **procede negar la suspensión** puesto que el Municipio actor no controvierte algún acto concreto que haya emitido el Contralor Interno en ejercicio de su competencia del citado artículo 86 de la Ley Orgánica Municipal de la entidad, tal como la instauración de un procedimiento administrativo disciplinario, por el contrario, plantea la invalidez de normas generales respecto de las cuales no es posible otorgar la medida cautelar, consecuentemente, no existe materia que esté sujeta a la suspensión.

Además, la medida cautelar no puede tener como objeto paralizar el ejercicio de las facultades que le corresponden al Contralor Interno Municipal, pues ello entrañaría dejar sin eficacia y obligatoriedad la norma que prevé su competencia, ni suspender los procedimientos de responsabilidad administrativa de los servidores públicos que tutela el Título Cuarto de la Constitución General, entre ellos, los procedimientos disciplinarios municipales, al constituir una institución fundamental del orden jurídico mexicano, siendo aplicable por analogía la tesis 1a. LI/2005, de rubro y texto siguientes:

“SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL EN CONTRA DEL PROCEDIMIENTO DE JUICIO POLÍTICO. NO PROCEDE EL OTORGAMIENTO DE ESTA, TRATÁNDOSE DE LA SUSTANCIACIÓN DE DICHO PROCEDIMIENTO, PERO SÍ RESPECTO DE SUS EFECTOS Y CONSECUENCIAS. El procedimiento de juicio político es una institución fundamental del orden jurídico mexicano, pues deriva de los principios básicos que definen la estructura política del Estado Mexicano, ya que se encuentra prevista en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (artículo 110), que tiende a proteger y hacer efectivas las disposiciones constitucionales, pues su finalidad es sancionar con la destitución o la inhabilitación, a los servidores públicos que en el desempeño de sus funciones hayan realizado actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho. En este sentido, en una controversia constitucional no procede otorgar la suspensión de la sustanciación del procedimiento de juicio político, ya que se actualiza una de las prohibiciones contenidas en el artículo 15 de la Ley Reglamentaria de la materia, en tanto que se trata de una institución fundamental del orden jurídico mexicano; sin embargo, sí se podrá conceder la suspensión de los efectos y consecuencias de ese procedimiento, para el efecto de que no se ejecuten las resoluciones

que se lleguen a dictar en el mismo, hasta en tanto, la Suprema Corte resuelva sobre su constitucionalidad o inconstitucionalidad.”⁷

En consecuencia, conforme a lo razonado previamente, se

ACUERDA

ÚNICO. Se niega la suspensión solicitada por J. Froylan Loredo Mayo, Síndico del Ayuntamiento del Municipio de Santa María del Río, Estado de San Luis Potosí.

Notifíquese.

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



Esta hoja corresponde al proveído de diecinueve de febrero de dos mil dieciséis, dictado por el **Ministro instructor Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**, en el incidente de suspensión de la controversia constitucional **12/2016**, promovida por el Municipio de Santa María del Río, Estado de San Luis Potosí. Conste.

FET/AEOV/SRE.1

⁷Tesis **1a. LI/2005**, Aislada, Primera Sala, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXI, correspondiente al mes de junio de dos mil cinco, página seiscientos cuarenta y ocho, con número de registro 178124.